

**Servicios sociales**

**y vulnerabilidad**

**frente a la pandemia**



**Servicios sociales**

**y vulnerabilidad**

**frente a la pandemia**

**Edición y coordinación**

Fundación Eguía Careaga Fundazioa

**Patronato de la Fundación**

José Ignacio Eguía Careaga, Jesús Antonio Pérez de Arróspide, Jorge Díez, Juan José Álvarez, Itziar García, Ignacio Iragorri, María Rubio, Javier Ruiz, María Magdalena Sambeat, José María Segura, Joseba Zalakain y José Luis Zubizarreta.

**Autoría**

Luis Sanzo, Rafa López-Arostegui, Sara Buesa, Boni Cantero, Ainhoa Berasaluze, Charo Ovejas, Fernando Fantova, Lucía Martínez Virto, Mayte Huerta, Elena del Barrio, Mayte Sancho, Javier Yanguas, Amaia Arregi, Elena Ayarza, María Silvestre, Xabier Aierdi, Nélida Zaitegui, Lucas Gortazar, Natxo Martínez Rueda, Miguel Laparra, Borja Barragué, José Antonio Noguera, Fernando Consuegra, Sara de la Rica y Arantxa Aldaz.

**Diseño y maquetación**

Concetta Probanza

**Impresión**

Michelena Artes Gráficas

**ISBN**

Edición impresa: 978-84-09-39550-7

Edición digital: 978-84-09-39714-3

**Depósito Legal**

D 358-2022

**DOI**

<https://doi.org/10.5569/978-84-09-39714-3>



Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0): Queda autorizada la reproducción y distribución de esta obra siempre que se realice sin ánimo de lucro, sin modificaciones e indicando su título, autoría y editor. [https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es\\_ES](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es_ES)

# Índice

<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<b>Estructura demográfica, pobreza y desigualdad en Euskadi: tendencias recientes y perspectivas de futuro</b> Luis Sanzo	<b>11</b>
<b>Consolidación y transformación del Sistema Vasco de Servicios Sociales</b> Rafael López-Arostegui	<b>31</b>
<b>Las demandas de la ciudadanía a los servicios sociales</b> Sara Buesa y Boni Cantero	<b>49</b>
<b>Los desafíos de la intervención social en el sistema de servicios sociales</b> Ainhoa Berasaluze y Charo Ovejas	<b>71</b>
<b>Políticas sociales, organizaciones solidarias e innovación social</b> Fernando Fantova	<b>87</b>
<b>Los cuidados en y por la comunidad</b> Lucía Martínez Virto y Mayte Huerta	<b>103</b>
<b>Ciudadanía activa: respuesta al edadismo desde el papel social de las personas mayores</b> Elena del Barrio y Mayte Sancho	<b>117</b>
<b>La cuestión del pacto intergeneracional</b> Javier Yanguas y Amaia Arregi	<b>133</b>
<b>Algunas claves para la incorporación de los derechos de niños, niñas y adolescentes a las políticas públicas vascas</b> M <sup>a</sup> Elena Ayarza	<b>147</b>
<b>Género, desigualdad y servicios sociales: retos de futuro</b> María Silvestre	<b>163</b>
<b>El modelo de integración de la inmigración en Euskadi y sus retos de futuro</b> Xabier Aierdi	<b>177</b>
<b>Sistema educativo, equidad e inclusión social en Euskadi</b> Nélida Zaitegi	<b>195</b>



<b>Igualdad de oportunidades en educación tras la covid-19</b>	
Lucas Gortazar	211
<b>Respuestas a la discapacidad intelectual y del desarrollo en Euskadi: pasado, presente y futuro</b>	
Natxo Martínez Rueda	227
<b>Una nueva política de inclusión social para suturar las heridas de dos crisis económicas devastadoras</b>	
Miguel Laparra	245
<b>Desigualdad, justicia social y redistribución: retos y perspectivas</b>	
Borja Barragué	261
<b>Los programas de garantía de ingresos mínimos durante la pandemia y más allá</b>	
José Antonio Noguera	279
<b>De la inclusión laboral a la inclusión social: retos y estrategias para un empleo inclusivo</b>	
Fernando Consuegra	293
<b>El empleo del futuro</b>	
Sara de la Rica	309
<b>En la sala de autopsias</b>	
Arantxa Aldaz	323
<b>Autoras y autores</b>	329



# Presentación

Durante sus casi cincuenta años de existencia, uno de los principales objetivos de la Fundación Eguía Careaga ha sido contribuir a la mejora de las políticas públicas orientadas a los colectivos más vulnerables de la sociedad. La discapacidad, el envejecimiento, la dependencia, la desprotección infantil, la desigualdad, las adicciones, la pobreza, la marginación... son algunos de los problemas y fenómenos sociales en los que se ha centrado durante estos años el trabajo de investigación, información, divulgación y análisis que la Fundación ha realizado a través del SIIS.

Durante todos estos años, nuestra sociedad se ha enfrentado a muchas y muy diversas situaciones de crisis: económicas y políticas, en su mayoría, pero también medioambientales, demográficas o sanitarias. Ninguna ha tenido, sin embargo, las características de la crisis sociosanitaria y socioeconómica que desde hace ya dos años sufrimos en todo el planeta a causa de la covid. Aunque pueda pensarse que hemos dejado atrás las fases más agudas de esta crisis, no cabe duda de que sus consecuencias han sido y están siendo especialmente duras para los colectivos más vulnerables, aquellos que ya antes de la pandemia tenían más carencias y dificultades para su integración social.

Las consecuencias de la crisis también han sido y están siendo extremadamente duras para los profesionales que trabajan en los servicios sociales, sanitarios y educativos. Las personas que trabajan en las residencias para personas mayores, en los centros de salud, en los hospitales o en las escuelas, por citar algunos ejemplos, han dado durante toda la pandemia muestras de compromiso con las personas que atienden, arriesgando en muchos casos su salud e incluso su vida.

En ese contexto, el Patronato de la Fundación Eguía Careaga ha querido contribuir mediante este libro a la reflexión sobre los retos y los desafíos a los que las políticas sociales se han de enfrentar para dar respuesta a las necesidades de esos colectivos vulnerables, y del conjunto de la ciudadanía, especialmente en el ámbito de los servicios sociales, la educación y el empleo. Algunos de esos retos, sin duda, son nuevos y están directamente vinculados a la pandemia; la mayoría, sin embargo, estaban identificados antes de la llegada de la covid, y la pandemia no ha hecho más que agudizarlos y hacerlos más visibles ante los ojos de la opinión pública.



De esta forma, más allá de la actividad ordinaria del SIIS, la Fundación Eguía Careaga quiere con este libro contribuir al debate sobre el diseño de las políticas sociales y sobre la mejor forma de abordar las necesidades de la ciudadanía. Identificar los problemas y, sobre todo, definir líneas de avance, apuntar mejoras posibles y factibles. La crisis de la covid ha llegado cuando nuestra sociedad —y, sobre todo, los grupos más vulnerables de nuestra sociedad— apenas se habían recuperado de la anterior crisis económica y financiera. Las necesidades y las expectativas de la ciudadanía han cambiado radicalmente tras estas dos crisis, y también las posibilidades y los límites de la acción pública, cívica o solidaria en materia de bienestar social: es imprescindible seguir reflexionando sobre el diseño de las políticas sociales y adaptarlas a los nuevos contextos económicos, demográficos y sociales.

Estos nuevos contextos están marcados, sin duda, por la inseguridad y por la incertidumbre. Incertidumbre respecto a la evolución de la pandemia y, además, respecto a las consecuencias de la invasión de Ucrania por parte del ejército ruso y de la creciente inestabilidad en el Este de Europa. Se trata de dos crisis históricas, con gravísimas consecuencias desde el punto de vista sanitario, económico, político, humanitario o geoestratégico, y que apenas intuíamos al comienzo de esta década incierta.

Incertidumbre también, a otra escala, respecto a la continuidad de muchos de los elementos que hasta hace pocos años dotaban a las personas de una cierta seguridad: el empleo, los ingresos, la vivienda, las cualificaciones profesionales, los vínculos familiares, las relaciones personales... Probablemente, uno de los principales retos a los que se tienen que enfrentar las políticas sociales en esta época de cambio será el de saber adaptarse a esas incertidumbres, el de ofrecer una protección suficiente —tanto a los colectivos más vulnerables como al conjunto de la ciudadanía— y, a la vez, flexible, sostenible y eficaz. La situación de precariedad y de inseguridad en la que vive una parte importante de la población exige repensar los mecanismos de promoción y protección social, adaptarlos a un contexto más volátil e incierto, menos previsible y, por tanto, más difícil de asegurar a través de los mecanismos contributivos tradicionales. La pandemia y la guerra en Ucrania añaden más incertidumbre a un contexto que ya se caracterizaba por una inseguridad creciente.

Para dar respuesta a esas preguntas, el Patronato de la Fundación se ha rodeado de un amplio grupo de personas expertas en las materias que durante estas décadas hemos abordado: la integración laboral, la atención a las personas mayores y con discapacidad, la lucha contra la pobreza, la inclusión educativa, las políticas



de empleo, los derechos de la infancia... Se trata de personas referentes en sus respectivos ámbitos de especialización y son, además, personas con las que hemos colaborado intensamente a lo largo de los años, junto a las que hemos trabajado y de quienes hemos aprendido. En ese sentido, este libro quiere también reconocer el trabajo de investigación y análisis que, en el ámbito de las políticas sociales, realizan las fundaciones, las asociaciones, las universidades o las instituciones públicas con las que a lo largo de estos años la Fundación Eguía Careaga ha colaborado. A todas esas entidades —y, muy especialmente, a las personas que han escrito los capítulos que componen este libro— queremos mostrarles nuestro agradecimiento y nuestro reconocimiento.

**Jose Ignacio Eguía Carega**  
Presidente de la Fundación Eguía Careaga

**Joseba Zalakain**  
Director del SIIS





# **Políticas sociales y vulnerabilidad frente a la pandemia**



# Estructura demográfica, pobreza y desigualdad en Euskadi: tendencias recientes y perspectivas de futuro

**Luis Sanzo**

Órgano Estadístico Específico del  
Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales,  
Eusko Jauriaritza-Gobierno Vasco

11

## 1. Cambio demográfico y dinámica de la pobreza y la desigualdad económica en Euskadi

El objetivo de este capítulo es analizar el impacto de los cambios demográficos observados en las dos primeras décadas del siglo XXI en la evolución de los indicadores de pobreza y desigualdad en la Comunidad Autónoma de Euskadi, partiendo para ello de una explotación propia de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), producida por el Gobierno Vasco<sup>1</sup>.

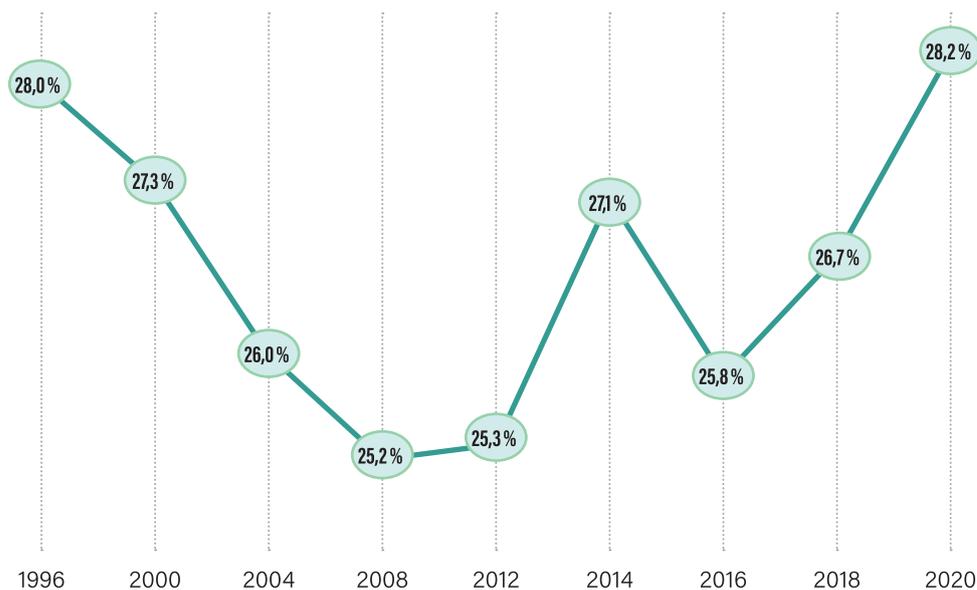
### 1.1. El aumento de la desigualdad y la presión alcista de la pobreza tras la crisis de 2008

Como puede comprobarse en el Gráfico 1, uno de los aspectos más llamativos de la reciente evolución socioeconómica en Euskadi es la línea alcista de los indicadores de desigualdad que se viene observando desde 2008, en nítida ruptura con la dinámica del periodo 1996-2008.

---

<sup>1</sup> Esta incluye la información correspondiente al módulo EPDS de la Encuesta de Necesidades Sociales (ENS) y al Estudio sobre Situaciones Sociales Desfavorecidas en Euskadi realizado en 1986.

GRÁFICO 1. Evolución del índice de Gini. Comunidad Autónoma de Euskadi, 1996-2020



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (Gobierno Vasco).

En este sentido, tras el acceso de España a las instituciones europeas en 1986 y la culminación del proceso de reconversión industrial, Euskadi destacaba por una caída continuada de los indicadores de desigualdad. El índice de Gini pasaba así de 28 en 1996 a 25,2 en 2008, una cifra que se estabilizaba ligeramente al alza en 2012, con un 25,3. A partir de 2012, sin embargo, se consolida una dinámica tendencialmente alcista del indicador, con un repunte inicial hasta el 27,1 en 2014. Tras una importante caída hasta 25,8 en 2016, que parecía volver a situar a Euskadi en los niveles mínimos del periodo 2008-2012, a partir de aquel año se retoma y consolida la dinámica ascendente, con un índice de Gini de 26,7 en 2018 y de 28,2 en 2020.

Esta línea ascendente se observa igualmente en la evolución de la relación entre los ingresos del 20% más acomodado y los del 20% más desfavorecido, con un aumento del 3,6 en 2008 a 4,4 en 2020. En términos de un indicador en el que el incremento de la desigualdad se asocia a una caída de participación en la distribución de la renta, también se reduce de 3,9 en 2008 a 3,2 en 2020 la proporción que representan los ingresos del 10% más pobre en la renta total disponible de la sociedad vasca.

Resulta muy significativo comprobar que, en Euskadi, los tres indicadores señalados muestran en 2020 los mayores niveles de desigualdad desde 1996.

El incremento de la desigualdad a partir de 2008 viene acompañado de una evidente presión alcista en las tasas de pobreza. Considerando la tasa de pobreza real de la EPDS, se comprueba que su evolución se caracteriza inicialmente por una línea de caída histórica a partir de 1986, que, aunque de forma más moderada, se mantiene en el periodo 2000-2008. Así, del 16,1% en 1986, la tasa se reduce al 5,1% en el año 2000, al 4,5% en 2004 y al 4,2% en 2008. No obstante, las consecuencias de la crisis se traducen en un repunte al 5,3% en 2012 y al 5,9% en 2014, con apenas una reducción al 5,7% en 2016. Tras volver a aumentar al 6,1% en 2018, la tendencia descendente se retoma en 2020, año en el que el indicador se sitúa en el 5,6%. Esta tasa supera en 1,4 puntos porcentuales el mínimo histórico de 2008.

La evolución tendencialmente alcista de la pobreza en el periodo posterior a 2008 es aún más llamativa si se considera el riesgo de pobreza de mantenimiento o de ingresos. En este caso, después de aumentar del 11,7% al 13,3% entre 1986 y 1996, la caída se agudiza hasta el 5,6% de 2004, con una estabilización en el 5,7% en el año 2008. No obstante, el repunte asociado a la crisis es también más llamativo, con un 7,3% en 2012 y un 8,2% en 2014. Tras una caída al 7,1% en 2016, el riesgo de pobreza de ingresos repunta al 8% en 2018, nivel en el que se mantiene en 2020. Frente al incremento de 1,4 puntos entre 2008 y 2020 en la tasa de pobreza real, la variación al alza es de 2,3 puntos entre 2008 y 2020 en lo relativo al riesgo de pobreza de ingresos.

## 1.2. La importancia de los factores demográficos

Con carácter general, la dinámica de fenómenos como la pobreza y la ausencia de bienestar, o como la desigualdad, están fundamentalmente ligados a la evolución de un grupo de variables socioeconómicas. Las más relevantes *a priori* se vinculan a los ingresos, así como al patrimonio y demás recursos económicos disponibles en los hogares. Pero no se trata de las únicas variables económicas que determinan los cambios en la percepción social de lo que significa una vida en ausencia de pobreza y con un nivel de bienestar suficiente. De esta forma, la percepción de la necesidad está muy directamente asociada a la estructura de gasto habitual y, por ello, a la dinámica de los precios de los bienes y servicios que la conforman.

Pero, por determinantes que sean, la evolución de este conjunto complejo de variables de base económica no delimita en exclusiva el marco que es preciso tener



en cuenta a la hora de analizar y, en consecuencia, intentar proyectar a futuro, la evolución de hechos sociales como la pobreza y la desigualdad. Al afectar a sociedades con una determinada composición y dinámica poblacional, resulta igualmente relevante conocer los cambios en el volumen y composición de la población y analizar las variables sociodemográficas subyacentes. Esto es particularmente decisivo en aquellas sociedades afectadas por cambios demográficos que resultan determinantes para entender su evolución. De hecho, en el caso vasco, estos cambios explican en gran medida, más allá de las variables puramente económicas, la peculiar evolución de los indicadores de pobreza y desigualdad en Euskadi a partir de 2008.

Los principales elementos sociodemográficos que han determinado los niveles de pobreza y desigualdad en los hogares vascos se presentan de forma sintética a continuación<sup>2</sup>.

## **2. Las consecuencias favorables, en la prevención de la pobreza y la desigualdad, del proceso de envejecimiento de la sociedad vasca y de la caída de la natalidad**

Históricamente, el principal hecho demográfico que se ha de tener en cuenta es el que se vincula a las consecuencias de la caída de la natalidad y la fecundidad en Euskadi a partir de 1976. Tras llegar a 2,84 hijos o hijas por mujer en aquel año, el indicador coyuntural de fecundidad medido por el INE para Euskadi llega a caer a cifras de 0,90 en 1994 y 1995.

Las consecuencias de esta catástrofe demográfica en la dinámica social reciente de la sociedad vasca son muy diversas, aunque todas ellas puedan asociarse al fenómeno del envejecimiento de la población vasca. De ahí la importancia de analizar la dinámica de la pobreza y la desigualdad en el grupo de hogares más afectados por el proceso, un análisis que se centrará en los hogares encabezados por personas con nacionalidad española de origen.

---

<sup>2</sup> El análisis corresponde, en realidad, a las unidades de convivencia existentes en los hogares, aunque se trata, en general, de formas de agrupación de las personas que tienden a coincidir en el espacio de las viviendas familiares en las que reside la población. Debe señalarse que la EPDS no considera la población sin vivienda, ni tampoco a la población institucionalizada. Estos grupos constituyen, no obstante, una proporción pequeña de la población total residente en Euskadi.

## **2.1. El incremento del peso relativo de la población mayor de 65 años y el efecto de la mejoría en el sistema de pensiones**

La combinación de las mejoras en la esperanza de vida y de la fuerte caída de la fecundidad en las dos últimas décadas del siglo XX ha provocado un importante envejecimiento de la población de origen nacional en Euskadi. Una de sus manifestaciones más llamativas es el incremento del peso relativo de los hogares encabezados por personas mayores de 65 años.

Como puede observarse en la EPDS, el peso de la población en hogares encabezados por una persona de origen nacional y mayor de 65 años ha aumentado de forma llamativa desde mediados de los años ochenta. De apenas representar un 14,2% de la población en 1986, la proporción aumenta al 20,8% en 1996, al 23,8% en el año 2008 y al 28,5% en 2016. Aunque la inmigración extranjera se traduce en una caída del indicador al 27,2% en 2020 —incluso considerando el retorno de parte del colectivo a sus regiones de origen—, el peso demográfico de los hogares de población nacional mayor de 65 años prácticamente duplica, en el periodo 2016-2020, el observado en 1986.

Este proceso ha favorecido la contención de la pobreza y de otras formas de ausencia de bienestar, dada la asociación en Euskadi del periodo de jubilación con un momento de la vida caracterizado por un acceso mayoritario al bienestar y, en todo caso, a una predominante ausencia de pobreza entre las personas mayores. Esta circunstancia puede observarse en la evolución de la tasa de pobreza real de los hogares de personas de origen nacional y mayores de 65 años. Situada en un 22,1% en 1986, la tasa cae al 9,9% en 1996, al 5,1% en el año 2000 y al 4,4% en 2004. A partir de ese año, los registros se sitúan hasta 2020 entre un 1% y un 1,6%, en niveles comparativamente muy bajos dentro de la sociedad vasca.

En este contexto, un hecho particularmente llamativo es el progresivo cambio en la incidencia comparada de la pobreza real en hogares de personas mayores en comparación con el resto de la población. En 1986, este impacto era 6,9 puntos porcentuales superior en hogares de personas mayores de 65 años (22,1% frente a 15,2%). La diferencia se reducía a 1,5 puntos en 1996 (9,9% frente a 8,4%), para llegar a niveles de equilibrio en 2000 y 2004 (4,4% frente a 4,5% en este último año). Ya en 2008, la incidencia de la pobreza real cambia por completo de sentido, con un 1,6% en los hogares de mayores, cifra que queda 3,4 puntos por debajo del 5% registrado en el resto de los hogares. La posición favorable de los hogares de mayores se amplía hasta 2016, con una diferencia en aquel año de 6,6 puntos (1%



frente a 7,6%). Aunque esa diferencia se reduce a 5,9 puntos en 2020 (1,3% frente a 7,2%), la mejor posición comparada de los hogares de personas mayores de 65 años y de origen nacional se convierte en una realidad social inequívoca.

La situación comparativamente favorecida de los hogares analizados resulta incluso algo mayor en 2020 en lo relativo a la incidencia de la ausencia de bienestar real: 3,6% en los hogares de personas mayores frente a 11,6% en el resto de los hogares, con una diferencia de 8,1 puntos porcentuales. La reducción del indicador de ausencia de bienestar real resulta, de hecho, muy destacable en los hogares de personas mayores: pasa del 36,1% en 1986 al 3,6% señalado para 2020.

El efecto de mejora cualitativa en el acceso al bienestar que reflejan estas cifras no se limita a la comparación con el lejano 1986, sino que es igualmente perceptible en relación con 2008: un 1,3% de pobreza real en 2020 frente a un 1,6% en 2008; un 3,6% de ausencia de bienestar real frente a un 4,9% en aquel año. Se produce, además, en un contexto alcista del peso de la población en hogares de mayores de origen nacional (27,2% en 2020 frente a 23,8% en 2008). En términos de los indicadores de desigualdad, el resultado es un impacto claramente igualador, con una aportación descendente al índice de Gini de los hogares de personas de origen nacional y mayores de 65 años en el periodo 2008-2020. Así, la aportación al índice de Gini de la población en este tipo de hogares se reduce de 10,5 puntos porcentuales en 2008 a 8,1 en 2020.

El éxito comparado del sistema de pensiones en España, con un impacto muy positivo en Euskadi, está claramente por detrás de las tendencias observadas. También debe recordarse, en este sentido, la política autonómica de garantía de ingresos, que ha completado de forma eficaz la protección a las personas mayores en situación más desfavorecida.

## **2.2. La reducción de la población en hogares conformados en torno a núcleos de pareja y con personas menores de 65 años**

El aumento del volumen de hogares de personas mayores no es la única manifestación relevante del proceso de envejecimiento que caracteriza a la sociedad vasca. Otro aspecto determinante del proceso es la caída del peso relativo de los hogares conformados en torno a una pareja compuesta por personas menores de 65 años y de origen nacional. Aunque problemática en la dimensión demográfica, esta tendencia también ha sido, en conjunto, favorable de cara a la contención de la pobreza y la desigualdad.



### 2.2.1. Los hogares de parejas de personas menores de 45 años

La caída del volumen de población de origen nacional, asociada a la disminución de la natalidad desde finales de la década de 1970, es particularmente llamativa en lo relativo a la población residente en hogares conformados en torno a una pareja, con o sin hijos o hijas, y con una persona de referencia menor de 45 años.

El peso de este colectivo en la población total se situaba cerca del 37% en 1986, proporción que cae ya al 27,4% en 1996 y al 24,4% en el año 2000. Tras remontar al 27,1% en 2008, la proporción vuelve a conocer una fuerte caída a partir de entonces, con un mínimo del 17,3% de la población vasca en 2016, un porcentaje que apenas consigue remontar hasta el 18,2% en 2020. De esta forma, el peso de la población en grupos familiares jóvenes se reduce prácticamente a la mitad entre 1986 y 2020.

Esta fuerte caída del peso demográfico de los núcleos de pareja de origen nacional ha limitado el riesgo de incremento de la pobreza y la desigualdad asociado a la posición tradicionalmente de mayor riesgo de los grupos más jóvenes de la población vasca. Pero es importante no olvidar un hecho de gran relevancia: la evolución favorable de los indicadores de pobreza en la población de origen nacional en Euskadi también ha caracterizado a este tipo de hogares.

En la población en estos hogares, la tasa de pobreza real cae de forma llamativa y continuada entre 1986 y 2004, con una reducción del 14,1% al 2,9% en ese periodo. La tasa remonta a partir de entonces hasta el 4,6% en 2012. Pero, con la excepción del periodo 2014-2016, la tendencia vuelve a ser descendente a partir de entonces, hasta llegar al 2,7% en 2020, el nivel más bajo desde 1986. En realidad, este grupo de hogares de parejas jóvenes se ha caracterizado en Euskadi por una tasa de pobreza real inferior a la del resto de la población, con apenas dos excepciones, correspondientes a los años 1996 (9,5% frente a 8,5%) y 2000 (5,5% frente a 5%).

Los datos relativos a la pobreza de ingresos muestran mayores matices, pero reflejan una evolución similar. Por una parte, se observa un aumento de la pobreza de mantenimiento entre 1986 y 1996, del 13,2% al 16%, un periodo en el que la tasa de riesgo se sitúa claramente por encima de la del resto de los hogares en Euskadi (10,8% y 12,3%, respectivamente). A partir de 1996, la tendencia es de rápida caída de las tasas, con un 7,5% en el año 2000 y un 4,4% en 2004. La crisis de 2008 se traduce en un repunte del riesgo de pobreza de ingresos, con un 4,9% en 2008 que avanza hasta un 7,4% en 2012. A partir de 2012, sin embargo, se observa en este grupo de población nacional una clara línea descendente hasta el 4,1% de 2018.



El año 2020 marca, sin embargo, un deterioro, con un repunte hasta el 4,8%, una cifra cercana al 4,9% de 2008. A pesar de esta evolución negativa en el periodo 2018-2020, la tasa de riesgo de pobreza de ingresos de la población en hogares de parejas conformadas por personas jóvenes menores de 45 años y de origen nacional se sitúa en 2020 muy por debajo de la del resto de la población (4,8% frente a 8,7%).

Para entender la dinámica de la desigualdad en lo concerniente a este tipo de hogares, es importante constatar que las tendencias favorables señaladas son aún más nítidas en términos de los indicadores de ausencia de bienestar, en especial cuando se analizan en la dimensión relativa a los ingresos. En 1986, el riesgo de ausencia de bienestar de ingresos afectaba al 57,4% de la población en núcleos de parejas jóvenes y de origen nacional, una proporción que era todavía del 39,5% en 1996. La proporción se reduce al 26,2% en 2000 y al 22% en 2004, para llegar al 15,2% en 2008, nivel en el que tiende a estabilizarse en 2012 y 2014, aunque todavía ligeramente a la baja (14,6% y 14,5%, respectivamente). La reciente recuperación económica favorece claramente a este tipo de grupos familiares, con una caída al 11,7% en 2016 y a un mínimo del 10,7% en 2018. A pesar del ligero repunte de 2020, el 11,9% de ese año queda claramente por debajo del 15,2% de 2008.

La fuerte reducción de la pobreza y de la ausencia de bienestar de ingresos explica la caída de la contribución de este tipo de grupos familiares jóvenes y de origen nacional a la dinámica del índice de Gini entre 2008 y 2020, con una reducción de la aportación a este total de 4,8 a 3,5 puntos porcentuales en ese periodo.

Por supuesto, pueden mencionarse algunos elementos que contribuyen a matizar la buena dinámica observada. Por una parte, debe recordarse que una parte fundamental de las situaciones de pobreza que afectan a las personas jóvenes, la llamada pobreza encubierta, se ha gestionado en Euskadi a través del retraso de los procesos de emancipación. En 2004, el volumen de población de 18 a 44 años que carecía de recursos suficientes para independizarse del hogar de origen se situaba en 143.544 personas, un 32,9% de la población de referencia. En ese grupo de edad, 77.857 personas habrían vivido en situación de pobreza o ausencia de bienestar en caso de emancipación, lo cual representa un 17,8% de las personas de entre 18 y 44 años.

La evolución reciente no deja, sin embargo, de resultar favorable, con 67.236 personas de 18 a 44 años sin recursos suficientes para emanciparse en 2020, un 24,3% del total. La vivencia de situaciones de pobreza o de ausencia de bienestar

en caso de emancipación se limitaría a 18.785 personas, un 6,8% del grupo de referencia. En sentido favorable, las cifras de 2020 contrastan también con la situación de 2008: un 24,3% de problemas de emancipación en 2020, frente a un 30,3% en 2008; un 6,8% de vivencia potencial de la pobreza o de otras situaciones de ausencia de bienestar en 2020, frente a un 11,4% en 2008.

Puede igualmente objetarse que una parte clave de la mejora de la situación de los hogares más jóvenes en Euskadi se vincula a la renuncia a la reproducción. Así, la tasa de pobreza real es del 0,9% en hogares jóvenes sin hijos o hijas por 3,3% en los hogares con descendencia. Las diferencias también afectan al riesgo de pobreza de ingresos (3,5% frente a 5,3%) o de ausencia de bienestar en esta dimensión (9,6% frente a 12,7%).

Sin embargo, como reflejan los datos, estas diferencias no son determinantes. Además, la nítida mejoría de la situación a lo largo del siglo XXI se extiende a los hogares de población joven de origen nacional y con hijos o hijas. Así, la tasa de pobreza real disminuye claramente a largo plazo, con un 9,5% en 1996 que se reduce a un 3,3% en 2020, la cifra más baja desde entonces, inferior ligeramente incluso al 3,5% de 2008. Además, en los hogares de personas de origen nacional que viven en pareja y menores de 45 años el peso de la población en hogares con presencia de hijos o hijas llega al 74,2% en 2020. Se trata, por tanto, de la situación dominante.

Así, y en contraposición con lo que podrían sugerir algunas percepciones sociales, relativamente extendidas, la situación de los grupos familiares jóvenes en Euskadi no constituye en la actualidad un fuerte factor de presión al alza de la pobreza y la desigualdad, al menos en el caso de la población de origen nacional. Dado el escaso volumen demográfico del grupo, es poco probable que en los próximos años se invierta la tendencia. No obstante, sí conviene recordar el ligero repunte alcista de 2018 a 2020 en el riesgo de pobreza o de ausencia de bienestar de ingresos.

### **2.2.2. Los hogares de parejas de personas de entre 45 y 64 años**

Por razones ligadas a los cambios en las estructuras familiares y al aumento de las personas solas y las familias monoparentales encabezadas por mujeres, también llama la atención la notable caída del volumen de población en hogares basados en una pareja y encabezados por personas de origen nacional de entre 45 y 64 años. El peso de las personas en estos hogares en la población total era del 51,3% en 1986, proporción que cae al 44,8% en 1996, al 41,8% en 2000 y al 40% en el



año 2000. Esta tendencia descendente se prolonga, a ritmos algo más moderados, hasta el 33,6 % de 2014 y el 32,8 % de 2018. En 2020, la proporción remonta ligeramente y llega hasta el 34,4 %, todavía casi 17 puntos por debajo del 51,3 % de 1986.

En la población en este tipo de hogares, también se observa una importante reducción de la pobreza. Así, la tasa de pobreza real cae de forma continuada de un 15,9 % en 1986 a un 1,3 % en 2008. Remonta a partir de entonces hasta un 2 % en 2012, con un 1,8 % en 2014. Después de repuntar al 2,8 % en 2018, la tasa vuelve a retroceder en 2020 hasta llegar al mínimo del 1,3 % que ya se había registrado en 2008.

Las tendencias favorables señaladas en lo relativo a la pobreza se reproducen en términos de los indicadores de ausencia de bienestar. En esa dimensión, y con la excepción del repunte del 3,8 % de 2008 al 4 % de 2012 y del 4,6 % de 2016 al 6,1 % de 2018, la tasa de ausencia de bienestar real no hace sino caer a largo plazo desde el 29,5 % de 1986. En 2020, se sitúa en un mínimo 2,1 % de 2020, claramente por debajo del 3,8 % de 2008.

Sin embargo, el impacto de la caída del empleo en sectores como la industria y la construcción tras la crisis de 2008 tiene un efecto negativo en la distribución interna de los ingresos en este grupo de hogares. A pesar de la fuerte reducción de las tasas de pobreza y de ausencia de bienestar real, aumenta ligeramente entre 2008 y 2020 la contribución a la desigualdad de la población en hogares nacionales de parejas de entre 45 y 64 años. La aportación de este grupo al índice de Gini en Euskadi pasa de 5 puntos porcentuales en 2008 a 5,3 en 2020.

Este ligero aumento no compensa, sin embargo, la caída observada en el caso de los grupos de parejas de origen nacional y menores de 45 años. En conjunto, la aportación al índice de Gini de los hogares basados en una pareja, con personas de referencia menores de 65 años y de origen nacional se reduce de 9,8 puntos porcentuales en 2008 a 8,9 en 2020.

### **3. La presión alcista en la pobreza y la desigualdad: inmigración extranjera y fragmentación de las estructuras familiares**

En definitiva, y en términos de conjunto, las consecuencias de los cambios en la estructura demográfica de la población nacional en Euskadi que se vinculan a la natalidad o la fecundidad no han contribuido hasta ahora a favorecer la presión

alcista sobre la pobreza y la desigualdad que se observa desde 2008. Sin perjuicio de lo ya comentado respecto a los hogares de parejas de referencia nacional encabezados por personas de entre 45 y 64 años, otros son los factores demográficos que han resultado decisivos a ese respecto.

### 3.1. La inmigración de origen no nacional

Centrándonos en los factores de presión al alza de la pobreza y la desigualdad, el hecho demográfico más determinante se vincula al crecimiento, en las primeras décadas del siglo XXI, de la inmigración procedente de fuera de territorio español y de componente fundamentalmente extranjero.

El despegue de la presencia de población inmigrante extranjera es un fenómeno de desarrollo reciente, de impacto prácticamente marginal hasta finales del siglo XX. Tomando como referencia el Padrón Municipal de Habitantes y, como indicador de la inmigración extranjera, el porcentaje de población nacida fuera del territorio español<sup>3</sup>, se observa que en 1996 solo 23.670 personas habían nacido en el extranjero, apenas un 1,1% de la población total. Doce años después, en 2008, el volumen de población analizada aumentaba ya a 142.484 personas, un 6,6% de la población de Euskadi.

Un hecho decisivo en este proceso es que la línea expansiva de la población de referencia se mantiene en la primera fase de la crisis, aumentando la población nacida en el extranjero hasta 183.772 personas en 2012, un 8,4% de la población. Tras estabilizarse en 2014, con 181.717 personas, se retoma la línea alcista entre 2016 y 2020, con 241.724 personas nacidas en el extranjero en 2020, un 10,9% del total.

El cambio que esto supone es mucho más llamativo si se compara con la evolución de la población nacida en Euskadi o en el resto de España. Mientras esta se reduce en 119.275 personas entre 1996 y 2020, la población nacida en el extranjero aumenta en 218.054 personas.

---

<sup>3</sup> Aunque parte de la población nacida fuera de España puede ser española de origen, se trata de un indicador más fiable para medir el impacto de la inmigración de origen extranjero que el de la propia población con una nacionalidad no española. La razón es la importancia de las nacionalizaciones entre la población de origen extranjero.



En la EPDS, la evolución del peso relativo de la población en hogares encabezados por personas no españolas de origen es muy similar a la observada. Era de apenas un 1% en 2000, un nivel desde el que va aumentado de forma progresiva hasta el 5,2% de 2008 o el 8,8% de 2014. Tras una estabilización en 2016, con un 8,6% en aquel año, el peso de la población en estos hogares retoma la línea ascendente para alcanzar el 10% de la población considerada en la EPDS en 2020.

El cambio demográfico que representa el aumento de la población en hogares de personas de procedencia extranjera resulta fundamental, dado que el riesgo de pobreza de la población residente en estos hogares resulta muy elevado en Euskadi. En 2004, cuando la presencia de población inmigrante no nacional ya empezaba a resultar relevante, la tasa de pobreza real de la población en hogares con una persona de referencia de origen extranjero llegaba al 26,4%, 22,6 puntos por encima del 3,8% de la población en hogares con una persona de referencia de origen nacional.

Además, tras el repunte del 2,9% de 2008 al 3,6% de 2018, la tasa de pobreza real de los hogares encabezados por población de origen nacional alcanza un nivel mínimo del 2,7% en 2020. La tendencia es mucho más preocupante en los hogares de población inmigrante de origen no nacional. En este caso, la tasa de pobreza real no deja de aumentar desde el 26,4% de 2004 al 31,1% de 2016. Tras la mejora de 2018, con una reducción al 29,6%, el impacto de la pandemia de covid-19 lleva la tasa a su máximo nivel histórico, con un 31,5%. La diferencia entre las tasas de los hogares de origen nacional y no nacional alcanza en 2020, de hecho, su máximo nivel, con 28,8 puntos porcentuales (31,5% frente a 2,7%).

Las diferencias observadas son similares al considerar en exclusiva la pobreza de ingresos. Así, en 2020, el riesgo de pobreza de ingresos es del 5% en los hogares de población nacional, y desde el año 2000 esa variable solo se había situado algo por debajo en 2008 (4,4%) y 2016 (4,7%). En cambio, en la población en hogares encabezados por personas de origen extranjero, con apenas una ligera estabilización a la baja entre 2014 y 2016, la tasa tiende claramente al alza desde el 19,7% del año 2000 al 27,9% de 2008, los niveles de 31,5% a 32,1% de 2012 a 2018, pasando por el 31,5% de 2012, el 32,1% de 2018 y llegando a un máximo del 35,2% en 2020. En 2020, la diferencia entre las tasas llega a los 30,2 puntos porcentuales (35,2% frente a 5%).

La mencionada diferencia se sitúa en 2020 en 43,1 puntos porcentuales al considerar el riesgo de ausencia de bienestar de mantenimiento o ingresos: un 58,4%



en los hogares procedentes de la inmigración no nacional frente a un 15,3 % en los hogares de población de origen nacional.

La combinación de aumento del peso demográfico en Euskadi de la población nacida en el extranjero y del riesgo diferencial de pobreza observado tiene enorme importancia para entender la dinámica de la pobreza en Euskadi. En el caso de las situaciones de pobreza real, por ejemplo, la población en hogares de personas de origen extranjero apenas representaba un 2,7 % de las personas en situación de pobreza real en el año 2000. Esta proporción aumenta al 17,1 % en 2004 y al 34,1 % en 2008. Entre 2012 y 2018, la proporción se sitúa ya entre un 45,3 % y un 46,9 %. En 2020, la mayoría de las personas en situación de pobreza real en Euskadi, un 56,2 % del total, pertenecen a estos hogares.

De esta forma, en apenas veinte años Euskadi pasa de tener un tipo de pobreza de base casi por completo nacional a una en el que la mayoría de las personas afectadas se concentran en hogares de personas procedentes de la inmigración no nacional. En el periodo de la covid-19, la situación es la misma al considerar el conjunto de situaciones de ausencia de bienestar real. Así, en 2020 el peso de la población en hogares de personas procedentes de la inmigración extranjera en origen es del 52,5 % en el conjunto de situaciones de ausencia de bienestar real.

El riesgo diferencial de pobreza y de ausencia de bienestar de este grupo de hogares de peso creciente en la población vasca se traduce, por otra parte, en un muy sustancial aumento de su aportación al incremento de los indicadores de desigualdad. Así, la población en hogares encabezados por personas con origen en la inmigración extranjera ve aumentar su contribución al índice de Gini de 3,1 puntos porcentuales en 2008 a 7,3 en 2020.

### **3.2. La fragmentación de las estructuras familiares y la individualización de las formas de vida**

Las dificultades observadas en la contención de la pobreza y el aumento de la desigualdad de ingresos en Euskadi desde 2008 no se vinculan únicamente, no obstante, a la precariedad socioeconómica de la población extranjera. Otro factor determinante, con impacto decisivo en la población de origen nacional, es el incremento de la importancia demográfica de las unidades de convivencia creadas en torno a grupos familiares no nucleares o, más habitualmente, de una única persona, ya se trate de personas solas o de grupos familiares monoparentales, en especial en aquellos que están encabezados por una mujer.



El peso de las personas en este tipo de hogares se situaba por debajo del 5 % de la población total en 1986, una proporción que aumenta de forma progresiva hasta el 9,5 % en 2004. El porcentaje se reduce bruscamente en la fase más alcista del periodo de crecimiento de primeros de siglo, hasta situarse en un 6,9 % en 2008, por debajo incluso del 7 % de 1996 y del 7,6 % de 2000. Entre 2008 y 2012, la proporción vuelve a repuntar, pero solo modestamente hasta 2012, con un 7,7 % que se situaba en niveles similares a los de 2004. Entre 2012 y 2014, el proceso se acelera con un aumento del 7,7 % al 10 %, que se prolonga hasta el 11,2 % de 2016 y, ya en línea más estable, el 11,9 % de 2018. Como ya se observó entre 2004 y 2008, la última fase de la recuperación y, con posterioridad, la pandemia, contribuyen a una caída relevante de la proporción considerada, que llega a situarse en el 10,2 % en 2020. En comparación con 2008, sin embargo, el peso de las unidades de convivencia estructuradas sobre todo en torno a personas solas, con o sin familiares a su cargo, se sitúa 3,3 puntos porcentuales por encima del 6,9 % de 2008.

24

Esta evolución se relaciona con el proceso de envejecimiento de la población vasca, asociado a la caída de la fecundidad de los años ochenta y noventa. Así, la proporción de personas mayores de 45 años en estos hogares aumenta de apenas un 32 % en 2004 a un 53,4 % en 2020.

Se trata de una evolución relevante, en la medida en que, dentro de los hogares de personas con origen nacional, este tipo de unidades de convivencia destacan por un riesgo de pobreza muy superior. Aunque el impacto de la pobreza real se reduce fuertemente en la población en este tipo de hogares entre 1996 y 2000, de un 22 % a un 10,1 %, la incidencia de la pobreza real se mantiene por encima del umbral del 10 % desde principios de siglo, aunque con distintos ciclos de subidas y bajadas.

En una línea inicialmente ascendente, resulta así llamativo el incremento que se observa entre 2000 y 2008, con un 13,3 % en 2004 y un 14,5 % en 2008. Tras caer a un 12 % en 2012, la tasa repunta al 13,8 % en 2014. Con la recuperación, la tasa vuelve a situarse a la baja, con un descenso hasta el 10,7 % de 2018. En 2020, la incidencia de la pobreza real remonta, sin embargo, hasta el 11,6 %. Se trata de una tasa que resulta, no obstante, inferior en 2,9 puntos porcentuales al registro de 2008, lo que contribuye a limitar el impacto sobre la pobreza del aumento del peso relativo de este grupo de hogares en la estructura de la población.

La evolución de la pobreza de mantenimiento muestra más claramente la posición comparativamente precaria de este colectivo. En este caso, el riesgo de pobreza de ingresos se reduce ciertamente de un 30,6 % en 1996 a cifras de 16,3-16,4 % en

2000 y 2004, con apenas un ligero repunte hasta el 17,6 % en 2008. Tras retomar la caída hasta un 14,4 % en 2012, la crisis financiera se traduce, sin embargo, en un fuerte repunte en 2014, con una tasa que llega al 20,2 % en ese año. La recuperación permite una nueva línea de reducción al 17,7 % en 2016 y el 15,1 % en 2018, pero se trastoca durante la crisis de la covid-19. En 2020, en este tipo de hogares el riesgo de pobreza de ingresos vuelve a repuntar hasta el 18,5 %. Se trata del segundo registro más alto desde el año 2000, solo por debajo del 20,2 % de 2014; y se sitúa 0,9 puntos por encima del 17,6 % de 2008.

La distancia del riesgo de pobreza de ingresos respecto al resto de población resulta muy superior, además, al que corresponde a la pobreza real. En este último caso, en 2020, el 11,6 % de la población en los hogares considerados supera en 6,7 puntos porcentuales el 4,9 % del resto de la población. Pero la diferencia es de 11,7 puntos en lo relativo al riesgo de pobreza de ingresos: 18,5 % frente a 6,8 %.

La posición desfavorecida de este grupo de hogares en términos de ingresos es aún más llamativa cuando se considera el riesgo de ausencia de bienestar. En este caso, en el año 2020 la proporción de personas con ingresos insuficientes para acceder al bienestar llega al 38 %, 20,6 puntos por encima del 17,5 % de la población en el resto de hogares. La diferencia es algo superior, además, a los 18,8 puntos porcentuales de 2008 (33,9 % frente a 15,1 %).

Estos datos explican la relevancia de este tipo de hogares para explicar los factores subyacentes al incremento de la desigualdad en Euskadi entre 2008 y 2020. La tendencia al aumento de la incidencia de las situaciones de riesgo en la dimensión de ingresos en ese periodo, en paralelo a un mayor peso relativo de la población en este tipo de hogares en 2020, explica la mayor contribución del colectivo considerado al índice de Gini. El incremento de su aportación al índice de Gini total pasa, así, de 1,9 puntos porcentuales en 2008 a 3,9 en 2020. El aumento se distribuye en 0,6 puntos porcentuales en el caso de las familias monoparentales encabezadas por una mujer y en 1,3 en el resto de hogares, compuesto fundamentalmente por personas solas y, en menor medida, por grupos familiares no nucleares.

Estos datos son relevantes. Muestran, por una parte, que, en contextos determinados por un riesgo muy superior de pobreza y ausencia de bienestar, en este tipo de hogares incluso pequeños aumentos de su peso relativo, asociados a los procesos de fragmentación familiar, determinan incrementos relevantes de la desigualdad. Los datos ponen igualmente de manifiesto, por otra parte, la mayor dificultad de la prevención de la pobreza en sociedades con tendencia a la fragmentación de las



unidades de convivencia, con importancia creciente de las de pequeño tamaño. Se trata, de hecho, de sociedades en las que el efecto positivo de las economías de escala tiende a perder relevancia comparativa.

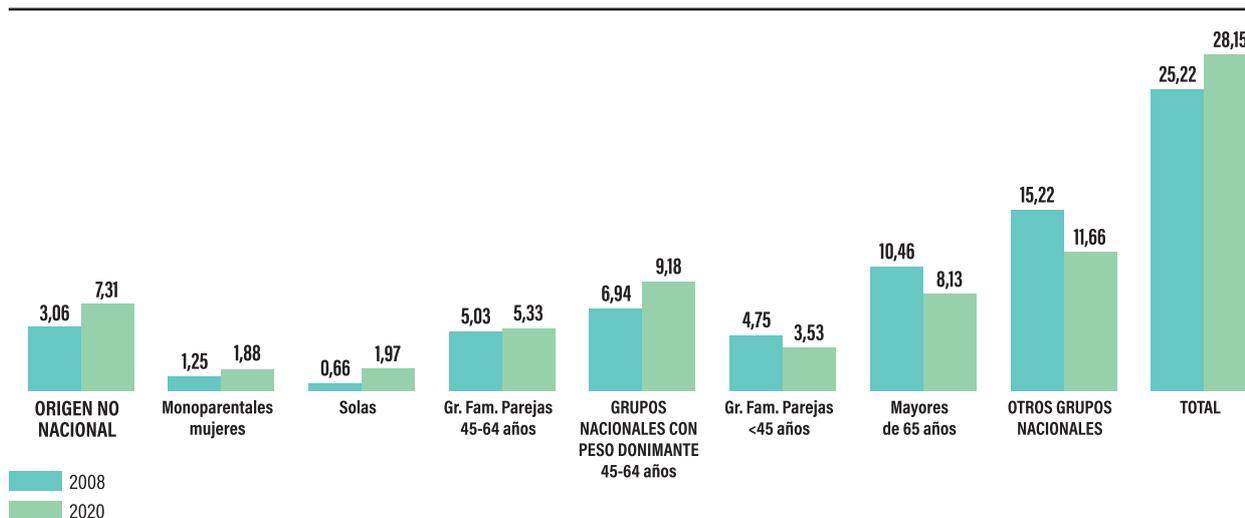
#### 4. Aspectos para la reflexión

Los datos presentados en este capítulo plantean aspectos que abren algunas líneas relevantes para la reflexión.

En primer lugar, se comprueba que, a partir de 2008, algunos de los principales factores que explican la dificultad observada en Euskadi para prevenir el incremento de la pobreza y de la desigualdad se relacionan con los cambios demográficos asociados a la inmigración extranjera y a la fragmentación de las estructuras familiares. Como se desprende del Gráfico 2, la población en hogares encabezados por personas de origen extranjero, las familias de mujeres solas con hijos o hijas y las personas solas (junto con los grupos familiares no nucleares) ven aumentar su contribución al índice de Gini de 4,97 puntos porcentuales en 2008 a 11,16 en 2020 (6,19 puntos porcentuales más). Si se suma la población en hogares de parejas de origen nacional de entre 45 y 64 años, el incremento es de 6,49 puntos porcentuales (de 10 a 16,49 puntos porcentuales de aportación al índice de Gini).

26

GRÁFICO 2. Distribución de la aportación al índice de Gini, por grupos demográficos. Comunidad Autónoma de Euskadi, 2008 y 2020 (en puntos porcentuales de aportación)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (Gobierno Vasco).

En sentido opuesto, la contribución al índice de Gini de la población en hogares de personas de origen nacional, mayores de 65 años, o menores de 45 años y que residen en pareja se reduce en este periodo de 15,22 puntos porcentuales a 11,66. Esta línea favorable compensa claramente, entre la población de origen nacional, el aumento de la desigualdad en algunos tipos de hogar. Es la razón de la paradoja de un acceso dominante y creciente al bienestar en el núcleo central —y ampliamente mayoritario— de la sociedad vasca, en un contexto, sin embargo, definido por una desigualdad económica claramente al alza.

Es importante destacar que el aumento de la inmigración, la fragmentación familiar y la individualización tienen rasgos estructurales. No es, por tanto, previsible una ralentización sustancial del proceso migratorio, ni tampoco un cambio de sentido en la tendencia a largo plazo de profundización en los procesos de individualización de la estructura social. Esta dimensión estructural de los factores que presionan al alza la pobreza y la desigualdad acredita la importancia de las medidas de protección económica que puedan destinarse a los principales grupos de riesgo.

En un contexto caracterizado por un aumento de alrededor de 15 puntos porcentuales en el peso relativo en la sociedad vasca de los grupos de mayor riesgo, un segundo aspecto que cabe subrayar es el mantenimiento de tasas comparativamente bajas de pobreza y ausencia de bienestar real, el cual debe valorarse en su justa medida. Euskadi ha tenido cierto éxito social comparado en su lucha contra la pobreza y la desigualdad, a pesar de haber sido una sociedad muy castigada por la desindustrialización en los años ochenta y noventa.

Al considerar los factores explicativos, debe señalarse, por una parte, que las consecuencias de una inmigración mayoritariamente precaria en lo económico se han visto parcialmente limitadas por la estabilización y posterior reducción del volumen de población activa nacional, una vez culminada la transición en el acceso más o menos universal de la mujer al mercado de trabajo. Por otra parte, a diferencia de otras zonas del mundo, Euskadi no ha renunciado a la industria en la redefinición de su modelo económico.

También resulta relevante mencionar que, al compensar en buena medida los desajustes asociados a la pobreza de los grupos de mayor riesgo, la política de garantía de ingresos en Euskadi ha contribuido a minimizar el impacto negativo de los factores estructurales que presionan al alza esta pobreza. Esto explica que el importante aumento de la desigualdad económica desde 2008 no se haya



traducido en un incremento paralelo de tanta intensidad en las tasas de pobreza real. En consecuencia, y en términos de consolidación de una sociedad estable, en especial en periodos de crisis, destaca la relevancia del sistema de garantía de ingresos en Euskadi como factor de estabilización e integración social.

A pesar de ello, en una situación aún marcada por las consecuencias económicas de las crisis de 2008 y de la pandemia de covid-19, también es preciso reconocer que el sistema de garantía de ingresos no ha sido capaz de compensar por completo las consecuencias negativas de los procesos demográficos considerados en este capítulo.

Conviene advertir, por ello, en tercer lugar, que una potencial reducción de la protección asociada al sistema de prestaciones tendría efectos negativos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Teniendo en cuenta el proceso de envejecimiento de la sociedad y la llegada masiva de población a la edad de jubilación, el mayor riesgo no se relaciona, sin embargo, con las políticas de rentas mínimas, sino con el mantenimiento de la protección asociada al sistema de pensiones. En este sentido, la capacidad de mantener las pensiones en el nivel existente determinará si resulta o no factible la consolidación del escenario actual de fuerte contención de la pobreza y de altos niveles de acceso al bienestar entre la población mayor de 65 años. Una potencial crisis del sistema tendría no solo implicaciones para la población pensionista, sino para el conjunto de la sociedad, dado el peso económico del colectivo, con una parte determinante del consumo vinculado a los hogares de personas mayores de 65 años.

Debe mencionarse finalmente que, en los hogares de población nacional, los procesos de incremento de la desigualdad económica se vinculan en gran medida a aquellos hogares que están encabezados por personas de entre 45 y 64 años. Además de los factores ligados al incremento de la monoparentalidad y de la vida en solitario (y, en muchas ocasiones, en soledad), destacan todavía en este colectivo las consecuencias no superadas de la caída del empleo en la industria y en la construcción durante el periodo de la crisis financiera.



## **Bibliografía referenciada**

Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social (1987): *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca (avance)*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.

Órgano Estadístico Específico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (2021): *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2020*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.



# Consolidación y transformación del Sistema Vasco de Servicios Sociales

**Rafael López-Arostegui**

Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales,  
Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco

## 1. Los orígenes del Sistema Vasco de Servicios Sociales

El Sistema Vasco de Servicios Sociales (SVSS) tiene origen en la Transición, momento en que se establecen las bases o principios de un sistema moderno de servicios sociales. Este primer impulso, animado por vientos de cambio, quería superar el asistencialismo y la institucionalización, propios del régimen anterior, y propiciar proyectos de vida de ciudadanas y ciudadanos libres e iguales, despertando y fortaleciendo sus aspiraciones y capacidades, brindándoles, primero, y garantizándoles, después, una red de apoyos, principalmente relacionales, para integrarse socialmente con la mayor autonomía posible: los servicios sociales. Se avanza en la estructuración de una red de servicios sociales mediante dos leyes, las de 1982 y 1996, que pretenden también responder a las consecuencias sociales de dos crisis sucesivas: las del inicio de las décadas de 1980 y 1990. Y el sistema se consolida normativamente como nuevo pilar del Estado del bienestar en Euskadi en la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.

Fueron precisas tres décadas y tres leyes para consolidar normativamente un sistema a partir de, al menos, ¡doce redes!, una por contingencia (exclusión, desprotección, dependencia, discapacidad) y territorio histórico, todas de iniciativa social —con empresas en atención a la dependencia— que van convergiendo en una red articulada, de progresiva responsabilidad pública. Esta *consolidación normativa* implica establecer un catálogo de prestaciones y servicios cuyo acceso se reconoce como un derecho subjetivo, y activa un proceso de *consolidación operativa*, aún en marcha. Sin embargo, el SVSS, para su consolidación, requiere ya una transformación cualitativa que permita avanzar de una política estable y posterior de urgencia a una política de transición.



Con un catálogo extenso, normativamente definido al final de una etapa de estabilidad (2008) y diseñado para ofrecer respuestas durables, mediante *políticas estandarizadas* y una cartera tasada y temporalmente cerrada, el SVSS ha afrontado, aún a las puertas de evaluar la cartera por primera vez, una pandemia que ha exigido *políticas de urgencia*. Políticas que supusieron, además de una prueba de estrés en la atención, modificaciones en la gestión y arquitectura del sistema —particularmente, en la cooperación sociosanitaria— imprescindibles para mejorar la capacidad, adaptación y tiempo de respuesta, no solo en el ámbito residencial.

Al mismo tiempo, tras evaluar su primer plan estratégico (Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, 2021) y atendiendo a la evolución del contexto social y a las transiciones sociodemográfica y digital, el SVSS diseña ya *políticas de transición* a un nuevo modelo de cuidados que, además de incorporar aprendizajes de la pandemia, orienten su transformación, cuantitativa y cualitativa. Se trata de una transformación imprescindible para abordar las oportunidades y desafíos que, ya antes de la pandemia, planteaban el envejecimiento y otras tendencias comunes a muchas sociedades desarrolladas, como la desigualdad, sin la cual el sistema puede afrontar una implosión.

En este contexto, mi reflexión en este capítulo versa sobre el objeto del SVSS, su trayectoria de consolidación, la necesidad y sentido de su transformación, y los factores que inciden en ambos procesos. Comienzo presentando la definición de los servicios sociales y del SVSS, y el recorrido histórico hasta su consolidación normativa. Continúo abordando algunos factores clave para consolidar o transformar el sistema. Y lo cierro señalando avances, asignaturas pendientes y retos para consolidarlo, transformándolo, necesariamente, en el horizonte de la década de 2030.

## **2. El Sistema Vasco de Servicios Sociales**

### **2.1. Definición y características fundamentales de los servicios sociales y el Sistema Vasco de Servicios Sociales**

Los servicios sociales ofrecen prestaciones (apoyos), principalmente relacionales, para la *integración social con la mayor autonomía posible* (cuidados sociales), respondiendo, de este modo, a las cuatro contingencias o riesgos referidos. Con tal fin y de forma organizada, facilitan apoyos a lo largo de un proceso, incluso del ciclo vital y de forma integral, preventiva, próxima, personalizada y, por tanto,



con participación de las personas destinatarias. Este enfoque comunitario ha de informar toda prestación, tarea y actividad organizada de los servicios sociales, pública o privada.

El soporte y horizonte de los cuidados —sociales, sanitarios o educativos, e institucionales o familiares— es la autonomía. Y el ecosistema de los servicios sociales, de atención primaria y secundaria, la comunidad local. También los centros residenciales han de ser “un hogar” y parte de este ecosistema: “una comunidad integrada en la que conforma su contexto próximo”.

Atendiendo al art. 5 de la Ley 12/2008, que define el SVSS, su objeto es favorecer la integración social con la mayor autonomía posible de toda la población, mediante una cartera de prestaciones y servicios —cuyo acceso se garantiza como derecho subjetivo— desplegada a través de un sistema público configurado como una red articulada de atención, de responsabilidad pública, integrada por prestaciones, servicios y equipamientos de titularidad pública y privada concertada (modelo mixto). El art. 7a, sobre el principio de responsabilidad pública, establece la gestión pública directa de las prestaciones de acceso y primera acogida de las demandas, y las directamente asociadas a la coordinación de caso; de forma complementaria, establece también la prevalencia de la gestión pública y de la gestión mediante la iniciativa social. Se trata además de una red comunitaria que ofrece una atención descentralizada, próxima, personalizada, continuada, integral y preventiva, según el modelo del art. 8. En coherencia con todo ello, el art. 35.3 y buena parte del Título V desarrollan este criterio de participación de la iniciativa privada, a través de herramientas como el plan estratégico de servicios sociales (art. 35) y el régimen de concierto social y los convenios.

Finalmente, la Ley acota el objeto de los servicios sociales respecto a otros sistemas. Y considera el bienestar social como un fin compartido (véase también el art. 6.3) que, como la inclusión, requiere cooperación, por lo que configura espacios de interacción entre sistemas como el socioeducativo, el sociolaboral, el sociosanitario, el sociohabitacional o el sociojudicial.

## **2.2. Avances en la definición y desarrollo del Sistema Vasco de Servicios Sociales: recorrido, hitos y contexto**

Quizás todo lo anterior parezca obvio, pero entre 1982 y 2008 las normas autonómicas sobre servicios sociales no acotaban adecuada o suficientemente el objeto de estos respecto a otros ámbitos o sistemas públicos. Tampoco definían un ca-



tálogo y cartera de prestaciones y servicios de responsabilidad pública y acceso garantizado como derecho subjetivo, conformando así, verdaderamente, un nuevo pilar del sistema de protección social. La Ley 12/2008, que sucede a las de 1982 y 1996, constituye un hito en ese sentido, como otras normas autonómicas de tercera generación, pero las precedentes avanzaron ya en esa dirección.

Así, la ley de 1982 supuso un primer paso en la estructuración de una red de recursos conforme a principios, hoy vigentes, asociados a una concepción moderna de los servicios sociales, propia de la Transición, que intentaba “transitar” también de la “asistencia” a la “promoción”; y de la “institucionalización” a la “intervención comunitaria” (desinstitucionalización). La ley de 1996 da un paso más, configurando un sistema integrado y de responsabilidad pública, para satisfacer derechos objetivos, con los servicios sociales de base como puerta de entrada e instrumento clave de atención comunitaria. Pero, influida quizás por la crisis de los años ochenta, considera sus fines, nada menos, *prevenir y eliminar las causas de la marginación social y desigualdad*, promover la integración social y *favorecer el pleno y libre desarrollo de las personas y colectivos*.

Se precisaron tres normas y tres décadas, desde 1975, para definir un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, con un objeto preciso y una cartera de prestaciones y servicios, cuyo acceso se reconoce como derecho subjetivo. Y aun así hoy:

- Encontramos prácticas que recuerdan los “viejos modelos” y *necesitamos* desplegar el modelo comunitario y la atención centrada en la persona, más desarrollados, quizás, en el ámbito de la discapacidad y la desprotección que en el de la dependencia y la exclusión.
- Necesitamos seguir avanzando hacia *un* sistema de protección diferenciado del sanitario o educativo por el tipo de apoyos que ofrece y su modelo de intervención y gestión. *Un* sistema público y comunitario: de responsabilidad pública y gestión mixta; universal y personalizado; conectado, en colaboración (entre administraciones, sectores) y descentralizado.
- Hemos avanzado en la delimitación del objeto del SVSS, pero precisamos definir mejor e impulsar los espacios de cooperación entre sistemas, así como desplegar dimensiones vinculadas a su objeto, como la vida independiente y los procesos de tránsito de jóvenes sin apoyo familiar a la vida adulta o de personas autónomas a la fragilidad y la dependencia.



- Estas consideraciones y la constatación del tiempo que requieren determinados procesos pueden ayudarnos a contextualizar y precisar mejor cualquier valoración del desarrollo del SVSS.

Concretamente, la Ley 12/2008, a diferencia de las dos anteriores, se aprueba al término de un tiempo de estabilidad política, bonanza económica y desarrollo social en que se alcanzó una tasa de paro del 3,1% (2007), inferior a la considerada pleno empleo técnico (5%)<sup>1</sup>. Pero se aprueba en diciembre, sin memoria económica y a las puertas de una nueva crisis, financiera y global, que en 2013 quintuplica la tasa de 2007 (15,3%) hasta alcanzar niveles de 1999, aunque desciende a 9,8% en 2019 y a 8,9% el tercer trimestre de 2021, tras repuntar casi un punto durante la crisis de la covid-19.

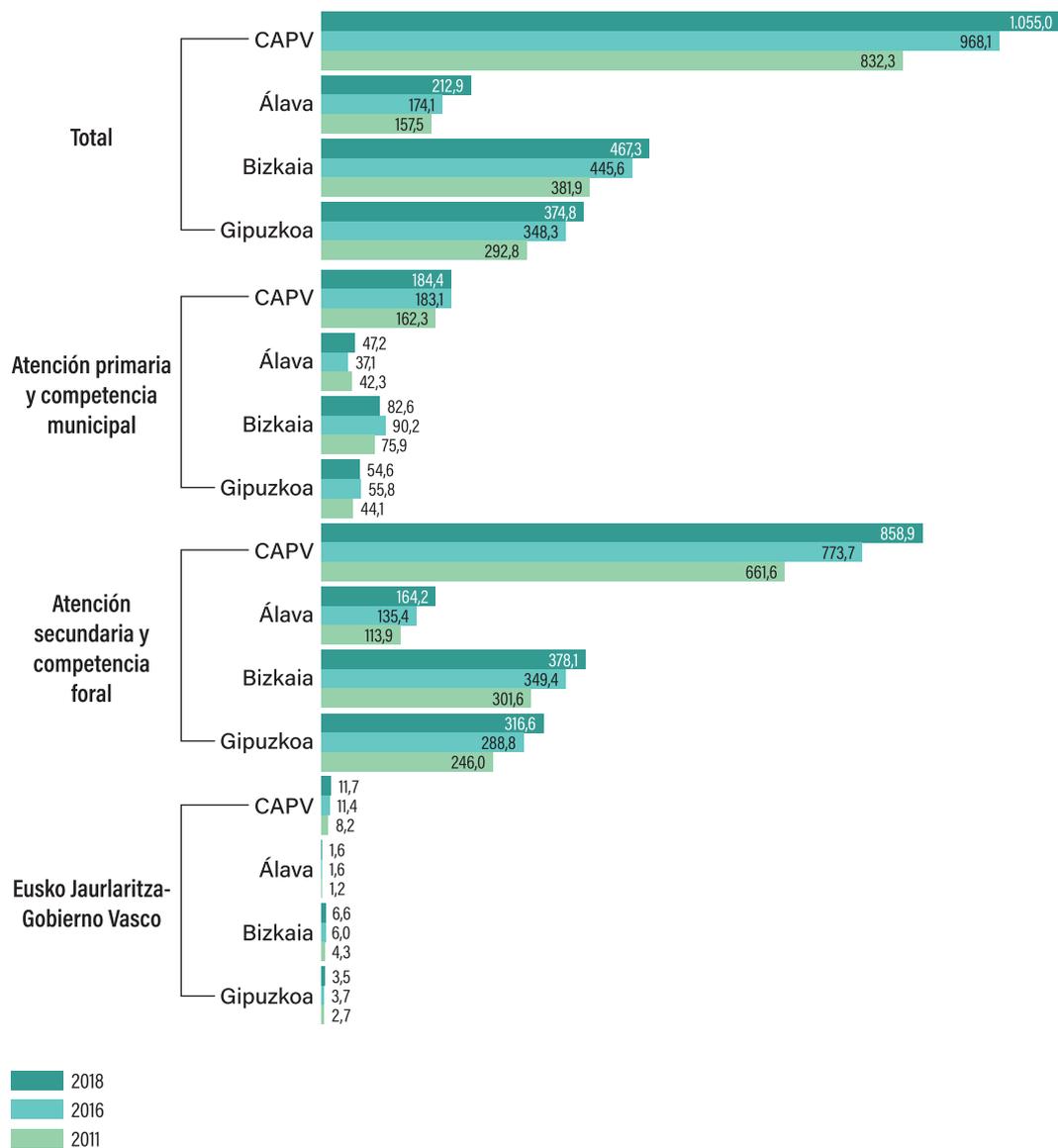
Ante la falta de memoria económica, responsablemente, solo tras elaborar el primer plan estratégico de servicios sociales, su mapa y memoria económica, las administraciones públicas vascas informan favorablemente del proyecto de Decreto de Cartera de Prestaciones y Servicios del SVSS, publicado en 2015, siete años después de aprobarse la Ley. En todo caso, a pesar de este retraso y del contexto social y económico de la década posterior a la Ley, como constata la evaluación del primer plan estratégico, entre 2011 y 2018, las administraciones públicas vascas, y en particular las diputaciones forales, no han hecho sino aumentar el gasto corriente público en prestaciones y servicios del SVSS en un contexto económico en que la recaudación no se situó a nivel de 2007 hasta 2017 (Gráfico 1).



---

<sup>1</sup> Y ello viniendo de tasas del 17,5% (primer trimestre de 1982) en el caso de la primera ley y del 23,7% (1995) y el 24,8% (1994), respectivamente, en el caso de la segunda. En una perspectiva más amplia, se observa que la tasa de paro crece en Euskadi casi constantemente entre 1976 (3,5% el tercer trimestre) y 1985 (24,1%); entre 1989 y 1992 (Expo, Olimpiadas), se sitúa en el 18-19%; y repunta después por encima del 20% hasta ese 24,8% del primer trimestre de 1994.

GRÁFICO 1. Evolución del gasto público corriente. País Vasco, 2011-2018



Fuente: Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (2021: 27).

Parece evidente que existe alguna conexión entre el enfoque, objeto y alcance o ambición de las normas y el contexto histórico, social y económico en el que surgen y al que tratan de responder. Sin embargo, este no incide, necesariamente, en su despliegue, constatándose un gran *esfuerzo* (gasto respecto a ingreso) en el largo período de crisis iniciado en 2009, en el que se adoptaron medidas contracíclicas en un escenario de estabilización del SVSS, primero, y de emergencia, después.

### **3. Algunos factores clave para la consolidación y transformación del Sistema Vasco de Servicios Sociales**

Además del tiempo, el recorrido, como sucesión de pasos soportados en otros anteriores, el contexto socioeconómico —estable, de emergencia o transición— y la adopción de medidas contracíclicas, es preciso tener en cuenta otros factores clave para consolidar y transformar el SVSS.

#### **3.1. Factores de consolidación**

Los factores de consolidación son elementos que el legislador tuvo en cuenta y que, sin compensar la carencia inicial de una memoria económica, están relacionados con la sostenibilidad. Un primer factor es la *definición del SVSS como mixto*, es decir, integrado por prestaciones, servicios y equipamientos de titularidad pública y privada concertada (art. 5). Y la *inclusión consiguiente en su planificación estratégica de la orientación sobre la participación de los sectores público y privado concertado en la prestación de servicios* (art. 35.3)<sup>2</sup>.

Así, el primer plan estratégico previó mantener en 2019 la estructura de titularidad de 2011 —año tomado como línea base de las proyecciones—, concretada en un porcentaje de participación de esos dos sectores en la prestación de los servicios del SVSS. De no ser así, alcanzar las mismas coberturas habría requerido modificar significativamente las proyecciones de gasto, al alza o a la baja, dado que la titularidad constituye el factor que más incide en el coste y despliegue del sistema, y que, cuanto mayor es el volumen económico gestionado, en mayor medida incide en ese avance.

---

<sup>2</sup> “El Plan Estratégico de Servicios Sociales, entre otros aspectos, deberá incluir un diagnóstico de las necesidades sociales y un pronóstico de su evolución, los objetivos a alcanzar y las líneas estratégicas y acciones idóneas para su consecución, la orientación sobre la participación de los sectores público y privado concertado en la prestación de servicios” (Ley 12/2008, art. 35.3).



Un segundo factor, alineado con el anterior, es *la prevalencia de la gestión pública directa y mediante la iniciativa social*, y la definición de *dos instrumentos para articular la participación de la iniciativa privada en la prestación de los servicios del SVSS*, regidos —como otros servicios sociales de interés general (sociales, educativos, sanitarios) (Comisión Europea, 2011)— por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia económica y adecuación (calidad). En primer lugar, el régimen de concierto en materia de servicios sociales, o *concierto social*, diferenciado del que preveía la normativa de contratación pública y, en general, la de cualquier modalidad de gestión indirecta. Ello sin perjuicio de contratar la prestación de servicios, si su naturaleza o carácter innovador no permitiera recurrir a dicho concierto, incorporando cláusulas sociales en la contratación como requisitos de acceso o como medidas de discriminación positiva, en análogas condiciones de eficacia, calidad y costes.

El concierto social constituye un instrumento de cooperación entre las administraciones públicas vascas y la iniciativa privada para asegurar la estabilidad, universalidad, solidaridad, eficiencia económica y adecuación en la provisión de servicios del SVSS—en particular, de los centros— conforme a estándares que concreta el Marco Europeo Voluntario de Calidad para los Servicios Sociales del Comité de Protección Social de la Unión Europea para los Servicios Sociales de Interés General. La Ley 12/2008 fue pionera en la regulación de este régimen, que se adecúa a las características de las prestaciones y servicios del SVSS y ha encontrado mejor acomodo en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre Contratación Pública, y en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, que transpone esta y la Directiva 2014/23/UE al ordenamiento jurídico español.

En segundo lugar, los *convenios*, regulados por el art. 69 y reservados a la cooperación con la iniciativa social (sin ánimo de lucro) en la provisión de servicios del SVSS, en los supuestos en que la singularidad de la actividad de la entidad —que concreta la Ley 6/2016, del Tercer Sector Social de Euskadi— o de la prestación o servicio, o su carácter urgente o innovador y experimental aconsejen no aplicar el régimen de concierto. En este sentido, a diferencia de las oportunidades que abre la Directiva 2014/24/UE, el capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015 del Tribunal de Cuentas (2010), sistematiza por primera vez un régimen básico y completo para los convenios, que fija su contenido mínimo, clases, duración, extinción y control por el tribunal de cuentas correspondiente, acotando así su uso, hasta esa fecha extendido.

### 3.2. Factores de transformación

Un primer factor por considerar es la *gestión mixta o en cooperación*, articulada mediante conciertos o convenios para la provisión de servicios de responsabilidad pública y el diálogo civil. A diferencia de la definición del SVSS como mixto, la gestión en cooperación constituye un acelerador potencial de su transformación, al conectar con el impulso del modelo comunitario mediante la gestión descentralizada, la atención personalizada y el diálogo civil. Así, el modelo comunitario y de gestión en cooperación se exigen mutuamente. La cooperación del sector público y la iniciativa privada, con prevalencia de la social, ha permitido levantar el SVSS como un sistema de protección de responsabilidad pública, y además configurarlo con las características que el sistema desea para sí, conforme al modelo comunitario de atención (art.8):

- Descentralización, adaptando las respuestas a cada comunidad local con la participación de personas y entidades, proximidad, priorizando la residencia en el domicilio y el enfoque preventivo en todo el ciclo de atención.
- Personalización, continuidad, integralidad de la atención y coherencia de los itinerarios, y nuevamente, participación de las personas y familias en la coordinación de caso, con la persona profesional referente.

Además, en virtud del principio de diálogo civil, proveniente del ámbito de la discapacidad y que el art. 7 de la Ley 6/2016 extiende a todo el tercer sector social de Euskadi, las personas destinatarias de la intervención social tienen derecho a participar en las políticas públicas que les afectan en todas sus fases, incluida la ejecución, mediante las organizaciones y redes, sin menoscabo de las facultades de decisión propias de los órganos de gobierno de cada institución. De este modo, el modelo de gestión en cooperación busca aprovechar “lo mejor de dos mundos” y promover un sistema público y comunitario, universal y personalizado, conectado por la colaboración, pero descentralizado en la gestión y centrado en las personas y sus relaciones.

Por un lado, este proceso de transformación iniciado para configurar el SVSS a partir de redes preexistentes, pasando de su promoción, mediante convocatorias de subvención, a asumir y desplegar la responsabilidad pública en todas sus dimensiones, implica nuevas reglas de juego. A modo de ejemplo, la Ley establece la gestión pública directa de las prestaciones de acceso, primera acogida de la demanda y las asociadas a la coordinación de caso (art. 7a y 60.2), sin perjuicio de colaborar con la iniciativa privada, en particular si realizaba o realiza una inter-



vención previa (art. 19.5). Pero este espacio de cooperación centrado en la coordinación de caso (micro) y otros espacios, intrasistema, centrado en los servicios y redes (meso) o en el sistema y las políticas (macro), se encuentra aún, en mayor o menor grado, en construcción, como los espacios de cooperación intersistemas.

Por otro lado, el modelo mixto parece constituir un acelerador de la transición a un nuevo modelo de cuidados, más personalizado y comunitario. Ya he señalado que el SVSS se configura por la convergencia de diversas redes de atención y la asunción progresiva de la responsabilidad pública sobre ellas. Y algunas, como las de atención a personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, vienen siendo impulsadas durante décadas por asociaciones de familias con una actividad singular, según el art. 12.3 de la Ley 6/2016, del Tercer Sector Social de Euzkadi, por entroncar directamente con el modelo comunitario, al ofrecer una atención:

- *Continuada*, incluso a lo largo del ciclo vital, y, por tanto, *preventiva*.
- *Integral*, conectando no solo prestaciones y servicios de un sistema, sino sistemas (servicios sociales, salud, educación) y también sectores (público, privado social y familiar/comunitario), combinando la provisión de servicios de responsabilidad pública con otras actividades de interés general, incluida la ayuda mutua.
- Gracias a los dos factores anteriores, más *personalizada*, combinando los apoyos y adaptándolos a la evolución de las necesidades y la situación de cada persona y familia.
- Y, finalmente, a través de organizaciones gobernadas por las propias familias, *próxima y participativa*, en un triple plano (personal, familiar y organizativo), y tanto a nivel micro (intervención personal y familiar) como meso (servicios) y macro (políticas).

Si bien estas características no pueden reproducirse siempre, han de informar progresivamente la atención a todas las contingencias, propiciando la transferencia de aprendizajes de un ámbito a otros. Igualmente, siendo difícil reproducir esta dinámica por la gestión pública directa, ha de informar progresivamente la gestión en cooperación en los tres niveles (micro, meso y macro), como prevé la Ley 6/2016, sin reducir el papel de la iniciativa social a la prestación de servicios y ejecución de directrices, ni el de las administraciones públicas a su financiación y control.

Un segundo factor guarda relación con la *arquitectura* del SVSS, nuevamente conectada, como la gestión en cooperación, con el modelo comunitario. Así, la proxi-



midad y la participación implican descentralizar la atención, como define el art. 8 de la Ley, adecuando las respuestas a las características de cada comunidad y con la participación de las personas destinatarias en el diseño y evaluación de la atención, e incluso en la fase de ejecución. Más allá, por tanto, de su mera desconcentración.

La mayor parte de los servicios sociales, salvo los telefónicos o la teleasistencia, que son también servicios de proximidad, se ubican en la comunidad y han de adaptarse a sus características. En este sentido, la arquitectura institucional del SVSS guarda coherencia con las características de los servicios sociales: próximos, relacionales, facilitadores de apoyos para la integración social y la autonomía, apoyos que han de ser coherentes con las capacidades de quienes los perciben.

Un tercer factor de sostenibilidad y transformación es la *búsqueda de un nuevo equilibrio entre el cuidado institucional y el familiar o comunitario, en favor del primero*. En este caso, la Ley no explicita un criterio, como lo hace respecto a la participación de la iniciativa privada y social en el sistema, pero incluye en su catálogo prestaciones económicas, como la prestación económica para el cuidado en el entorno familiar (PECEF), y servicios de soporte a personas cuidadoras familiares, como los de apoyo (información, orientación, capacitación) y respiro, con el objetivo implícito de sostener la red de cuidado familiar, diversa según territorios, al tiempo que se reduce la proporción que representa respecto al cuidado institucional, por la reducción del primero y el aumento del segundo.

## **4. Avances y transformaciones necesarias**

### **4.1. Principales avances y algunas asignaturas pendientes**

Situada la reflexión sobre la consolidación del SVSS en su contexto histórico, cabe juzgar positivamente su recorrido. Existen, desde luego, lagunas y retos en la consolidación, normativa y operativa del sistema, pero se han dado pasos firmes y se constatan avances significativos en términos de gasto o desarrollo de prestaciones y servicios, entre otros.

Entre 2009 y 2019, tras dos crisis de distinto origen, duración e impacto, pero casi sucesivas, el gasto corriente público en prestaciones y servicios del SVSS ha superado los 1.100 millones (832 en 2011) y sigue creciendo, considerando los dos últimos presupuestos forales. Es necesario continuar aumentando el número de



plazas, también en centros residenciales, para adecuarlas, principalmente al envejecimiento de la población, pero también en el ámbito de la discapacidad, en el que se pretende además promover el modelo de vida independiente. En relación con la desprotección, se han de tener en cuenta, a pesar de la reducción de la población infanto-juvenil, la mayor o menor intensidad de los flujos migratorios.

Junto con la transformación del modelo de cuidados y los centros residenciales para personas mayores, y con el desarrollo del modelo de vida independiente, el segundo plan estratégico abordará también el impulso y articulación de la red de exclusión, promoviendo una mejor conexión de la atención primaria y secundaria mediante, quizás, nuevas formas de gestión que favorezcan la continuidad y descentralización de la atención, ahora polarizada en las capitales.

Respecto a la configuración del sistema, es necesario seguir avanzando en la convergencia de las coberturas sobre la base del criterio acordado, entendiendo que las diferencias en la realidad de cada territorio pueden explicar coberturas distintas, pero siempre dentro de un margen de  $\pm 15\%$  respecto a la cobertura media de la CAPV. Se ha avanzado también en otras cuestiones que permiten consolidar *un* sistema sobre parámetros comunes, como la aprobación de la cartera, el desarrollo de instrumentos comunes de valoración o de planificación estratégica, y elaborar mapas territoriales sobre los criterios poblacionales acordados en el mapa general de la CAPV. Es necesario seguir avanzando en esta dirección, impulsando el desarrollo normativo (concierto y convenios, copago, plan de atención personalizada, actualización del Decreto 126/2019, de centros residenciales para personas mayores, y otros decretos de desarrollo de la cartera) y el Sistema Vasco de Información sobre Servicios Sociales, mediante el despliegue del art. 40 de la Ley.

En todo caso, se trata de avanzar hacia *un* sistema en coherencia con la Ley, las características de los servicios sociales y el modelo comunitario. No sé si describir el SVSS como un *archipiélago* (Arrieta, 2019) es la mejor de las imágenes, porque supone desconocer el marco normativo, su trayectoria y la del sistema, la contribución histórica y actual de la iniciativa social, la conexión del modelo comunitario y la gestión en cooperación y descentralizada, o la adecuación del SVSS a las características que permiten definirlo como *sistema* (Real Academia Española, 2020) y de *protección social* (Eustat, s.f.).

Además, Gizakidetza, la eventual reorganización del SVSS siguiendo el modelo de Osakidetza, carece hoy de base normativa, implica desandar el camino recorrido y precisa mostrar, o demostrar, que un sistema jerarquizado ofrecería mejores



soluciones. En este sentido, cabe recordar que la propia Osakidetza participa en ecosistemas locales de cuidados adaptados a cada comunidad, en cooperación horizontal con otros sistemas y sectores<sup>3</sup>, y que promueve proyectos de innovación social *bottom up* y *top down* en un espacio como el sociosanitario, con prestaciones marcadamente relacionales.

Por otro lado, la evaluación de la cartera, y su actualización, ha de plantearse en conexión con los objetivos estratégicos referidos: el impulso de políticas de transición a un nuevo modelo de cuidados, desplegando la Estrategia Sociosanitaria de Euskadi (Equipo de Coordinación Sociosanitaria de Euskadi, 2021) y la Estrategia de Apoyo a Familias Cuidadoras; la promoción del modelo de vida independiente; y la búsqueda de una mejor articulación, más flexible, de la atención primaria y secundaria en el ámbito de la exclusión.

#### **4.2. Transiciones y transformaciones imprescindibles**

43

Este es un tiempo para sostener los avances, abordar las asignaturas pendientes y afrontar dos desafíos relacionados: el reto demográfico y la promoción de una sociedad plural y cohesionada.

La sociedad vasca es ya la más plural de la historia atendiendo al género, edad u origen, y avanzará en esa dirección, lo cual requiere permanecer atentos a la cohesión social, posibilitar los proyectos de vida de las mujeres, jóvenes, mayores o migrantes, y afrontar la desigualdad de rentas y las situaciones de discriminación que suelen descansar en esos tres factores y en su conexión (discriminación múltiple). Por ello, debemos seguir consolidando y transformando el SVSS como pilar, relacional y comunitario, del Estado del bienestar que: a) completa la red vasca de protección y refuerza la igualdad de oportunidades, la cohesión social y nuestra capacidad de afrontar grandes retos sociales y transiciones en curso; b) refuerza un modelo propio de bienestar que articula, en un marco de responsabilidad pública ajeno a un modelo familiarista y al principio de subsidiariedad, la cooperación de los cuatro sectores, buscando sistematizarla, evaluarla y proyectarla, con el concurso de los centros de conocimiento.

Es este un nuevo tiempo en el que consolidar requiere transformar, también en este ámbito. *Cualitativamente*, más de lo mismo no sirve. Si proyectamos la pirámide

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Pasaia Herri Lab.

actual de servicios sobre la pirámide de población de 2030, con un porcentaje de gasto foral y en centros residenciales para personas mayores que en 2018 alcanzaron el 80% y 30%, respectivamente, el SVSS sufrirá una implosión. El contexto social y demográfico requiere: a) invertir la pirámide de atención, en favor de la atención primaria y secundaria en la comunidad, impulsando y transformando la oferta de centros residenciales para personas mayores; b) propiciar un nuevo equilibrio del cuidado institucional y familiar en favor del primero, reconociendo, redistribuyendo, representando y reduciendo la proporción del cuidado familiar (4R) y consolidando en un estatuto los derechos de las personas que opten por cuidar de sus familiares de forma libre, corresponsable y con apoyos; c) desplegar políticas de transición, impulsando ecosistemas locales de cuidados, sociales y sanitarios, cooperando entre los cuatro sectores y con centros capaces de generar y transferir conocimiento. Las políticas de transición, como precisaron las de urgencia, requieren procesos e instrumentos adecuados, como los convenios interadministrativos y con la iniciativa privada, u otros coherentes con la innovación social y que la maximicen.

*Cuantitativamente*, avanzar en el despliegue del SVSS y propiciar su transformación implica mantener la senda de gasto de la década anterior, aumentar el esfuerzo en épocas de crisis e imprimir un impulso adicional, en términos absolutos, en las de bonanza, situando el gasto corriente público en el SVSS en torno a 1.500 millones durante la década de 2030.

Respecto a las transiciones sociodemográfica y digital, el SVSS contribuiría, mediante su objeto, a:

- la emancipación y tránsito a la vida adulta de las personas jóvenes, impulsando la acción positiva con quienes carecen de apoyo familiar;
- la conformación de nuevas familias y el refuerzo de los apoyos, adaptándolos a su diversidad, con especial atención a aquellas en situación de pobreza y con hijos e hijas menores de edad, fomentando una estrategia de garantía infantil con otros sistemas y sectores;
- el impulso del modelo de vida independiente y de la esperanza de vida en buena salud;
- la transformación de los centros residenciales para personas mayores, diversificándolos, reforzando su perfil sanitario cuando corresponda y asimilando su diseño al de un hogar;
- la detección y abordaje de las situaciones de fragilidad y soledad no deseada;
- la acogida e integración social de personas y familias migrantes;

- la adecuación de los servicios sociales a la realidad rural, impulsando iniciativas para las personas mayores e intergeneracionales;
- la prevención y abordaje de la brecha digital;
- el impulso del proceso de transformación digital en el SVSS, propiciando cambios culturales y de procesos de intervención que preserven su carácter relacional y gestión.

Finalmente, si bien la gran mayoría de personas mayores son autónomas, las políticas sociales se centran en quienes afrontan situaciones de dependencia, por lo que resulta preciso co-crear políticas con las personas mayores, de 60 a 100 años, que incidan en aspectos como el aprendizaje a lo largo de la vida, la participación social, el empoderamiento para impulsar el propio proyecto de vida, con un enfoque de vida plena, o la transformación de los centros sociales y residenciales para personas mayores, considerando las necesidades y expectativas de las nuevas generaciones.



## Bibliografía referenciada

- Arrieta, F. (2019): *El archipiélago del bienestar. Los servicios sociales en el País Vasco*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Comisión Europea (2011): "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa", Bruselas, COM/2011/0900 final.
- Comité de Protección Social (2010): "A voluntary European quality framework for social services", SPC/2010/10/8 final.
- Departamento de Empleo y Políticas Sociales (2016): *Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2016-2019*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco.
- Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (2021): *Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Sistema Vasco de Servicios Sociales*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco.
- Equipo de Coordinación Sociosanitaria de Euskadi (2021): *Estrategia de Atención Sociosanitaria de Euskadi 2021-2024: haciendo camino entre todas y todos*, Vitoria-Gasteiz Departamento de Salud del Gobierno Vasco.
- España (2015): "Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público", *Boletín Oficial del Estado*, nº 236, 2-10-2015, págs. 89.411-89.530.
- (2017): "Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014", *Boletín Oficial del Estado*, nº 72, 9-11-2017, págs. 107.714-108.007.
- Eustat (s.f.): "Protección social", Eustat-Instituto Vasco de Estadística.
- País Vasco (1982): "Ley 6/1982, de 18 de mayo, sobre Servicios Sociales", *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 71, 2-6-1982, págs. 1.263-1.273.
- (1996): "Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales", *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 218, 12-11-1996, págs. 17.578-17.599.
- (2008): "Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales", *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 246, 24-12-1908, págs. 31.840-31.924.
- (2015): "Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales", *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 206, 29-10-2015, págs. 1-87.
- (2016) "Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi", *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 94, 12-5-2016.
- (2019): "Decreto 126/2019, de 30 de julio, de centros residenciales para personas mayores en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 170, 9-9-2019.

Real Academia Española (2020): "Sistema", *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española.

Tribunal de Cuentas (2010): "Dictamen nº 878: moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones públicas".

Unión Europea (2014): "Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre Contratación Pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE", *Diario Oficial de la Unión Europea*, L94, 28-3-2014, págs. 65-242.



# Las demandas de la ciudadanía a los servicios sociales

**Sara Buesa y Boni Cantero**

Departamento de Políticas Sociales, Personas Mayores e Infancia,  
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

## **1. El sistema de servicios sociales, la visión de un futuro emergente que no termina de cristalizar**

49

Este capítulo pretende propiciar una reflexión acerca de la situación actual de los servicios sociales, enfocada desde la óptica de las necesidades sociales y las demandas de la ciudadanía. Bajo este prisma, se analizan los avatares del proceso de transformación que los servicios sociales están tratando de llevar a cabo para consolidarse como un sistema universal con un objeto y una identidad propias. Junto con el análisis de la oferta que brindan o podrían brindar los servicios sociales, resulta muy pertinente incorporar la perspectiva de las demandas que la ciudadanía hace a aquellos. Al fin y al cabo, todo servicio público encuentra su razón de ser, precisamente, en dar servicio a las personas y responder a sus demandas. Asimismo, la acomodación entre la oferta y la demanda es clave para el éxito de cualquier proceso de cambio.

Los servicios sociales llevan años en proceso de reposicionarse para consolidarse como un pilar básico del Estado del bienestar, compartiendo con el resto de sistemas sectoriales (garantía de ingresos, empleo, vivienda, sanidad y educación) la misión de procurar la inclusión de toda la población, proveyendo servicios a la ciudadanía en condición de equidad, para garantizar el cumplimiento de sus derechos sociales, cada uno en su ámbito de actuación y con un alcance universal. Específicamente, los servicios sociales pretenden configurar su ámbito sectorial con la interacción como objeto propio, orientándose a garantizar la capacidad de agencia de las personas, protegiendo y promoviendo su autonomía funcional y su integración relacional. De este modo, los servicios sociales nos enfocamos a ofrecer a las personas con dificultades para desenvolverse con autonomía en su

vida cotidiana, servicios y prestaciones que les permitan cuidarse y cuidar a otros; y también, a ofrecer acompañamiento para facilitar que las personas puedan relacionarse en el plano familiar y social, así como participar en sus comunidades. Se trata de apoyos, servicios y prestaciones de derecho subjetivo para la ciudadanía que las instituciones tienen la responsabilidad y el deber de garantizar.

Para ser capaces de dar respuesta a esta exigencia con garantías ante una ciudadanía cada vez más consciente de sus derechos, además de abordar la creación y reconversión de recursos para su adecuación a la cartera de prestaciones y servicios sociales, los servicios sociales debemos acometer un cambio de paradigma, una transformación cultural profunda y una adaptación de nuestros procesos y metodologías de atención. La necesidad de una nueva conceptualización se impone, ya que, a pesar de que la conciencia social y política de la importancia de los servicios sociales es generalizada, conviven maneras muy diferentes de entenderlos y persiste una imagen social distorsionada y negativa de aquellos, que juega en contra de su aspiración de universalidad.

Por un lado, prevalece una visión estigmatizadora de los servicios sociales como servicios residuales, dirigidos a personas excluidas. Esta concepción de los servicios sociales y la segmentación de su población destinataria traen consigo el ideario, todavía muy arraigado, de que dichos servicios se ocupan de la inclusión social de los colectivos de personas cuya atención por parte de otros sistemas "normalizados" resulta compleja, y que lo hacen interviniendo en todos los ámbitos de su vida, cubriendo tanto sus necesidades de interacción, como de subsistencia, alojamiento, aprendizaje, empleo o salud.

Frente a esta visión, los servicios sociales tratamos de trasladar una mirada normalizadora hacia la vulnerabilidad, entendiéndola como una contingencia a la que todas las personas a lo largo del ciclo vital pueden verse expuestas, y reivindicamos nuestro papel como sistema universal, al mismo nivel que los sistemas de salud, empleo, educación, vivienda y garantía de ingresos, con la interacción como objeto, aspirando a constituirnos como servicios cercanos, accesibles y referentes para toda la ciudadanía.

Por otro lado, más allá del problema de definición del sistema de servicios sociales, con su objeto y personas destinatarias, se hace necesario alejarse de un modelo de servicios sociales caduco, asistencialista, discrecional y vinculado a la caridad, para avanzar hacia un modelo de servicios sociales moderno, garantista, comunitario y centrado en la persona. Un modelo de servicios sociales construi-



do desde la proximidad, enraizado en el entorno habitual de las personas, con servicios adaptados a las características de cada comunidad local. Un modelo de atención personalizada, promotora del empoderamiento y la participación, con garantías de coherencia y continuidad de los itinerarios de atención, a través del acompañamiento por parte de profesionales referentes y de intervenciones interdisciplinarias e integrales.

Apuntalar este modelo exige revisar y adaptar las metodologías clásicas de intervención en servicios sociales. Profundizar en la función de acompañamiento y en la dimensión relacional del trabajo social, adoptando un nuevo papel profesional, más facilitador que experto, que permita a las personas atendidas gobernar sus propios procesos; un papel que se adapte a sus ritmos y sea respetuoso con sus decisiones. Desarrollar la intervención social con apertura a la comunidad, poniendo el foco en la construcción de tejido social, trabajando en red, de forma transversal y coordinada con otros sistemas de protección e integrando esfuerzos con los distintos agentes sociales e institucionales. Todo ello con el objetivo de crear comunidades solidarias, cohesionadas e inclusivas, en las que las personas, las familias y los grupos puedan adquirir capacidades para su autonomía.

Para esta transformación, se hace necesario contar con una estrategia, un plan participado con profesionales, agentes sociales y ciudadanía que constituya la hoja de ruta en este camino. Para ilustrar este posicionamiento estratégico, sirva el Plan Estratégico de Políticas Sociales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz 2016-2020, que definía como líneas estratégicas la adecuación de los recursos municipales al marco normativo de los servicios sociales para garantizar el acceso de la ciudadanía a los servicios y prestaciones de derecho subjetivo; el afianzamiento y desarrollo del modelo comunitario, en particular, el enfoque preventivo y la personalización de la atención; la detección de necesidades emergentes para poder articular respuestas frente a la diversidad y complejidad de situaciones de necesidad y vulnerabilidad; y la consolidación del papel de los servicios sociales municipales como referentes cercanos para toda la ciudadanía.

Este proceso de reposicionamiento y transformación cultural de los servicios sociales se ha topado con importantes dificultades. El desconocimiento de la ciudadanía de la función de los servicios sociales, y el consecuente desajuste de expectativas, se refleja en demandas no ajustadas a la nueva identidad en construcción de los servicios sociales. Al mismo tiempo, los servicios sociales nos vemos abocados a continuar dando respuesta a las necesidades no cubiertas por otros sistemas del Estado del bienestar, lo cual ha impedido que esa nueva identidad pudiera emerger.



En el contexto de precarización social que surgió a raíz de la crisis económica del año 2008, se incrementaron las situaciones de exclusión y emergencia social, que, en primera instancia, se tradujeron en un incremento de la demanda de servicios sociales para cubrir necesidades de subsistencia, retroalimentando y reforzando su identidad residual como última red de protección. Más allá de la recesión económica, el incremento de las situaciones de pobreza y riesgo de exclusión social se enmarca en un contexto más amplio de aumento de la complejidad motivado por cambios estructurales en la propia configuración y desarrollo de nuestra sociedad.

Además, cabe destacar el impacto que están teniendo en las situaciones de exclusión la creciente precariedad laboral y las dificultades para acceder a una vivienda adecuada y asequible, pilares básicos para la vida y el bienestar de las personas. Estas dificultades comenzaron con anterioridad a la crisis de 2008 y han ido creciendo a lo largo de los años, condicionando enormemente las posibilidades de inclusión de gran parte de la ciudadanía. Como consecuencia de ello, ha sido muy notorio en los últimos años el incremento de las demandas que llegan a los servicios sociales relacionadas con la vivienda, tanto en lo que respecta al acceso como al mantenimiento y a la pérdida de aquella. En este sentido, medidas como la firma en 2019 del convenio de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Asociación de Municipios Vascos (Eudel) para la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar, para posibilitar, en cambio, la adopción de medidas de carácter social, han generado una fuerte presión en los servicios sociales, que, más allá de constatar las situaciones de vulnerabilidad, no tienen competencia, recursos ni capacidad para dar respuesta a la demanda de alternativas de vivienda.

En este contexto “el encargo residual que recae en los servicios sociales se torna cada vez más una misión imposible, generadora de malestar tanto en las personas que se dirigen a los servicios sociales como en las que trabajan en ellos. Puede decirse que, en la medida que los fenómenos de exclusión social se hacen más estructurales y más complejos, la desnudez de los servicios sociales queda más de manifiesto, cuando no tienen en sus manos los empleos, las viviendas o los ingresos que demandan las personas que llaman a su puerta” (Fantova, 2016).

Así las cosas, el cambio de paradigma de los servicios sociales no ha conseguido cristalizar. En este sentido, un estudio impulsado por el Ararteko en 2016 acerca de la situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi concluía que la esperada consolidación de los servicios sociales municipales, con la asunción de su papel de puerta de entrada al sistema de servicios



sociales y como principal exponente del modelo comunitario de atención, no había alcanzado el nivel deseable. Dicho estudio ponía de manifiesto, entre otras cosas, el escaso nivel de desarrollo de los servicios sociales como sistema, con la ausencia de un marco organizativo básico y un modelo común de intervención que definiera herramientas y dotara de un corpus procedimental a la práctica profesional. Específicamente, detectaba la necesidad de desarrollar la función de gestión de casos y el acompañamiento profesional individualizado, subrayando el carácter eminentemente relacional de las prestaciones de los servicios sociales.

Asimismo, este trabajo señalaba la necesidad de intensificar las actuaciones preventivas y de impulsar la intervención socioeducativa y domiciliaria para dar una respuesta adecuada a las necesidades de las personas con respecto a las contingencias de dependencia, exclusión y desprotección. Junto con ello, ponía de relieve la necesidad de mejorar la coordinación entre la atención primaria y la atención secundaria en servicios sociales, así como con el resto de los sistemas de protección, para articular una atención integral, asegurando la continuidad de la atención a las personas en sus procesos vitales. Además, se orientaba a fortalecer el desarrollo comunitario, trabajando en colaboración con el tejido social, los grupos de apoyo, las asociaciones de personas afectadas o las organizaciones sociales y solidarias. Finalmente, en relación con la ciudadanía el estudio recogía el desconocimiento existente de la función de los servicios sociales y animaba a impulsar la participación de las personas usuarias como sujetos de derechos en los servicios sociales.

## **2. La demanda de servicios sociales**

Los datos más recientes disponibles acerca de la demanda de servicios sociales —a nivel estatal y autonómico— son anteriores a la covid-19. A nivel estatal, los datos que se manejan en relación con la evolución de dicha demanda reflejan un aumento general, vinculado principalmente al desarrollo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y al incremento de la demanda de apoyos económicos para la subsistencia. Así, según las memorias del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, que recogen datos de todas las comunidades autónomas a excepción del País Vasco y Navarra, en el año 2018 los centros de servicios sociales atendieron a un 13,3% de la población y, entre los demandantes de prestaciones básicas, destaca la incidencia de determinados sectores de población. Las personas mayores constituyeron el 22,5% de los demandantes de información y orientación, el 37,4% de los



usuarios de alojamientos alternativos, el 17% de los destinatarios de actividades preventivas y de inserción, el 34,8% de beneficiarios de prestaciones de apoyo a la unidad convivencial, y el 72% de los demandantes de ayuda a domicilio, servicio que representó el 74,5% del gasto de la partida global de las prestaciones dispensadas en los centros de servicios sociales. También el colectivo de familias representó una parte importante de la demanda, que alcanzaba unas cuotas del 37,6% de la demanda de información y orientación, el 31,2% de los apoyos a la unidad convivencial, y el 30,4% de los servicios preventivos y de inserción, así como el 20% de alojamientos alternativos y el 9,8% de la ayuda a domicilio. Por otra parte, destacaba el colectivo de infancia entre las demandas de servicios de prevención e inserción, con un 16,2%, o de apoyos a la unidad convivencial, con el 10,6%. Las personas sin hogar suponían el 19,5% de la demanda de alojamiento alternativo, junto con las personas con discapacidad, con un 5,5% en esa misma prestación.

En cuanto a Euskadi, los datos acerca de la demanda de servicios sociales reflejan algunos cambios interesantes en el periodo 2014-2018. Según la Estadística de Demanda de Servicios Sociales/Estadística de Necesidades Sociales de 2019, entre 2014 y 2018 el porcentaje de hogares de la Comunidad Autónoma de Euskadi que hizo uso de los servicios sociales llegó hasta el 16,4%. La evolución observada se traducía en un perfil algo diferente de los hogares demandantes de servicios sociales públicos, más envejecido, pero también más asociado a la participación en el empleo y a hogares sin privación económica. De este modo, el acceso a los servicios del ámbito de los cuidados despuntaba claramente al alza, vinculado a un aumento de la atención a personas mayores de 75 años, población que representaba un 28,3% de la demanda en 2018, lo cual suponía un aumento de casi 10 puntos porcentuales respecto a 2006. Por su parte, los hogares con problemas de privación básica se situaban por primera vez a la baja, aunque representaban todavía en 2018 un 35% de la demanda. No obstante, es de destacar que el 65% restante no tenían una situación de privación básica asociada. Además, se detectó un aumento de la demanda de servicios sociales de hogares con personas inactivas y de hogares con personas ocupadas de forma estable, que representaban el 23,9% y el 8,9% de la demanda en 2018, respectivamente. Por otro lado, según esta estadística, en 2018 se redujo respecto a las cifras de 2006 y 2010 el impacto de los problemas de soledad y tristeza. No obstante, se detecta un aumento llamativo de los problemas de desatención, maltrato, acoso o violencia, así como de la percepción de rechazo social por origen, raza o religión. En relación con el acceso de la ciudadanía a los servicios sociales, así como al nexo entre sus demandas y la satisfacción con la atención recibida, es interesante destacar algunas de las conclusiones del estudio de satisfacción de las personas

atendidas por los servicios sociales municipales, llevado a cabo por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en 2018:

- El 42% de las personas atendidas conocieron la existencia de los servicios sociales a través de familiares, amistades o personas conocidas. Un 17% de las personas atendidas desconocían los materiales difundidos por los servicios sociales y apenas el 43% de las personas atendidas se había fijado alguna vez en carteles o folletos, o había accedido a la página web. Estos datos son indicativos del desconocimiento existente acerca del objeto de los servicios sociales.
- El motivo principal para acudir por primera vez a los servicios sociales municipales era informarse y orientarse sobre servicios y recursos disponibles (49,3%). Este dato es coincidente con los datos de evolución de la demanda de servicios sociales que se manejan a nivel estatal en las memorias del Plan Concertado, lo cual refleja un aumento del flujo de personas que acuden a los servicios sociales de atención primaria tanto para recibir una atención propia de estos como para informarse sobre cuestiones relativas a otros ámbitos de protección social, como la vivienda o garantía de ingresos.
- El nivel de satisfacción general con los servicios y recursos prestados por los servicios sociales de Vitoria-Gasteiz era notable. Tres cuartas partes de las personas usuarias hacían una valoración positiva, con una puntuación de 4,1 puntos sobre 5. El mayor índice de conformidad se daba entre personas mayores de 65 años. La confianza en las profesionales y la seguridad que estas transmitían también eran elevadas, con una alta valoración del compromiso, la atención y la calidad de la información ofrecida por las profesionales de los servicios sociales (índices de conformidad de entre un 83% y un 86%). En cuanto a los resultados de la atención recibida (si era de ayuda para resolver la situación de necesidad, si contribuía a mejorar su calidad de vida, si servía a la persona para afrontar por sí misma o con menos ayuda situaciones similares en el futuro), el nivel de satisfacción era menor, a pesar de que las medias seguían superando los 4 puntos sobre 5.
- El menor grado de acuerdo que manifestaban las personas usuarias se relacionaba con la disponibilidad del personal de los servicios sociales para atenderlas cuando ellas lo deseaban (índice de conformidad de un 68%, que descendía hasta un 35% en el caso de los servicios sociales de base), así como con la adecuación de los horarios a las necesidades de las personas (índice de conformidad del 77%). Entre las propuestas de mejora explicitadas, estaban la mejora del trato (4,6%), la atención más personal e individualizada (3,5%), la ampliación de horarios (3,4%) y la agilización de las citas (2,2%).



En el ámbito municipal y de los servicios sociales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en particular, entre 2019 y 2021 se ha incrementado un 10 % el número de expedientes. Ha aumentado el porcentaje de personas o familias que presentan problemas económicos (51,5%), dato que había descendido en enero de 2020. También se incrementa el número de personas con dificultades para la inserción laboral (28,1%), limitaciones de la autonomía personal (25,2%), problemas de salud (17,5%), problemas de vivienda (9,7%), soledad y aislamiento (7,3%), desprotección infantil y adolescente (5,7%) y violencia machista (4,7%). Otros problemas se mantienen estables en la comparativa de esos tres años.

Por otra parte, en cuanto a demanda de servicios y prestaciones sociales, en ese periodo se ha incrementado la demanda de ayudas de emergencia social, de prestaciones municipales, de comedor social y ayudas para gasto energético. En 2021, ha aumentado la demanda del Servicio de Ayuda a Domicilio y de otros recursos de atención domiciliaria (comida a domicilio, acompañamientos), que habían descendido en 2020 como consecuencia de la pandemia. Asimismo, se han incrementado las valoraciones de desprotección infantil y la demanda de recursos socioeducativos y psicológicos. También han crecido las demandas de alojamiento de urgencia motivadas por desahucios, lanzamientos judiciales y pérdidas de vivienda. Por otro lado, se ha detectado un aumento de la demanda de atención psicosocial de casos de violencia machista (orientación jurídica, atención psicológica, acogida inmediata) y las situaciones de violencia familiar y desajustes convivenciales que requieren una atención e intervención más intensiva. Por último, se han incrementado las solicitudes de recursos para personas mayores (comedores de mayores, atención diurna, vivienda comunitaria, prestaciones económicas vinculadas al servicio).

### **3. El impacto social de la covid-19: nuevas necesidades emergentes en servicios sociales**

La pandemia motivada por la covid-19 llegó de improviso, colocándonos en una situación crítica de emergencia sin precedentes. A pesar de tratarse en primera instancia de una crisis sanitaria, con la consiguiente presión sobre el sistema de salud, su impacto ha sido devastador en todas las esferas de la vida de las personas, por lo que ha puesto fuertemente a prueba a todos los sistemas del Estado del bienestar en su conjunto. Esta crisis ha repercutido de forma especialmente grave entre la población más vulnerable y, en este contexto, es especialmente necesario que las políticas sociales den respuesta a los nuevos escenarios sociales y económicos caracterizados por la exclusión y la desigualdad.

Los primeros efectos de la pandemia se vieron reflejados en el cierre de algunos de los centros de servicios sociales y centros sociosanitarios, así como en la suspensión de la atención presencial, salvo en situaciones de urgencia social, imponiéndose el teletrabajo, la cita previa y la cita telefónica. Las carencias existentes previamente en todos los ámbitos quedaron en evidencia a la hora de afrontar esta situación extraordinaria, y se agravaron como consecuencia de ella: el desempleo y la precariedad laboral se agudizaron con la paralización de la actividad económica, especialmente en algunos sectores. Las economías frágiles en tantos hogares han desembocado en nuevas situaciones de pobreza y se han agravado las dificultades de muchas familias para cubrir sus necesidades de subsistencia. En este sentido, observamos con preocupación cómo el umbral de pobreza disminuye cada año.

Junto con el empeoramiento de las situaciones de pobreza ya atendidas en los servicios sociales, la precariedad laboral ha alcanzado, desde el inicio de la pandemia, a personas y familias que nunca antes se habían visto en situación de necesidad y que nunca se imaginaron que tuvieran que recurrir a los servicios sociales. Las necesidades aumentan y se diversifican, y las familias demandan ayuda a los servicios sociales para cubrir necesidades de alimentación y, en muchas ocasiones, para hacer valer sus derechos en relación con otras prestaciones que habían generado expectativas no resueltas, como el ingreso mínimo vital (IMV) o los expedientes de regulación temporal de empleo. A raíz de la pandemia, la atención a las demandas de la ciudadanía para la tramitación de servicios y prestaciones esenciales se ha reducido a una atención telemática en muchas administraciones públicas. Las personas se dirigen a los servicios sociales demandando apoyos en el acceso a estas prestaciones, transmitiendo desconcierto, incertidumbre y desconfianza en los servicios públicos, lo cual afecta a las y los profesionales y les provoca sobrecarga.

En la tramitación de prestaciones económicas y servicios municipales como el Servicio de Ayuda a Domicilio, las y los profesionales valoran muy satisfactoriamente la reducción de la burocracia y la flexibilidad en la tramitación, que ha repercutido en una mayor autonomía y capacidad de decisión profesional.

La brecha digital se ha incrementado exponencialmente en la pandemia. Las personas con escasas competencias digitales o falta de medios, en esta situación de desigualdad en el acceso a prestaciones y servicios, han quedado desamparadas y han recurrido a los servicios sociales en busca de ayuda, lo cual ha desbordado estos servicios. También las entidades y organizaciones sociales han sufrido la brecha digital.



Un año después de los meses del confinamiento, se mantiene la demanda elevada de prestaciones económicas en los servicios sociales municipales para cubrir necesidades de alimentación y pago de suministros. Son muchos los hogares incapaces de hacer frente al gasto energético de sus viviendas sin comprometer una parte excesiva de sus ingresos. Esta situación de pobreza energética afecta negativamente al bienestar de las personas en términos de falta de confort térmico, reducción de la renta disponible para otros bienes y servicios, malas condiciones de habitabilidad o riesgo de impago y desconexión. Aunque la pobreza energética tiene una base multidimensional, cabe señalar igualmente que el sistema de servicios sociales se ha postulado como una pieza clave en la detección y tratamiento de los hogares en situación de vulnerabilidad energética.

Mención especial requieren, una vez más, la feminización de la pobreza y la pobreza infantil. La disminución de ingresos ha afectado de forma exponencial a las mujeres, disparando todos los indicadores de pobreza y exclusión social. Niños y niñas son el grupo de edad más vulnerable frente a la pobreza. Esta situación se materializa en su vida cotidiana y constituye un obstáculo para el disfrute de sus derechos: derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental y social; derecho a la educación; derecho a ser protegidos/as frente a la violencia y al abandono; derecho al descanso, al juego o a participar libremente en la vida cultural, entre otros. Además, la interrupción de la actividad escolar presencial ha agravado las carencias del sistema educativo y la brecha de desigualdad existente para el acceso equitativo a dicho sistema.

De esta forma, tal y como refiere Fernando Fantova (2021):

“Los servicios sociales parecen haber visto acrecentado su funcionamiento e identidad como última red de asistencia o protección sin contenido específico, a la que sólo cabe acudir cuando todos los demás resortes o soportes han fallado. Una red a la que, literalmente, se puede recurrir casi para cualquier cosa (alimentos, dinero para pagar la luz, fármacos, cuidados, alojamiento, relaciones, servicio doméstico, ropa, orientación laboral y así sucesivamente) pero solo si demuestras que no tienes otra forma de obtenerla. Diríamos que se ha reforzado su condición de servicios residuales para emergencias no cubiertas. Por eso, quizá, es cada vez más difícil identificar el pretendido valor añadido técnico o contenido prestacional específico y propio de los servicios sociales”

La necesidad de disponer de espacios con unas determinadas condiciones para poder cumplir con el confinamiento y con las medidas de aislamiento, que se



impusieron de forma uniforme —sin tener en cuenta que muchas familias vulnerables viven con alta precariedad, en hacinamiento, en viviendas con falta de espacio, luz o ventilación—, ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de muchos hogares. El confinamiento obligó a muchas personas sin hogar a recurrir, en ocasiones de manera involuntaria, a las plazas de acogida de los recursos sociales o a las plazas de dispositivos especiales creados de forma urgente en polideportivos u otros espacios públicos y privados. A su vez, las personas en situación de exclusión residencial que se encontraban alojadas en centros de acogida o alojamientos se vieron sujetas al confinamiento prolongado, lo cual afectó gravemente a la convivencia. Con todo ello, la estigmatización de estas personas aumentó y se reforzó en el imaginario colectivo su imagen como un colectivo propagador de enfermedades.

Por otra parte, el confinamiento encerró a las víctimas de la violencia machista con sus maltratadores bajo el mismo techo. Se establecieron teléfonos de urgencia y atención psicosocioeducativa, pero la preocupación de las y los profesionales era la invisibilidad, la dificultad de acceder a estas personas y la escasa demanda de ayuda que estas realizaban.

Antes de la covid-19, los servicios sociales detectábamos un incremento de las situaciones de violencia machista, desprotección infantil y pobreza infantil, exclusión residencial, sinhogarismo, pérdidas de vivienda-desahucios, maltrato a personas mayores, soledad no deseada, personas con limitación de la autonomía para habilidades de la vida diaria o con enfermedad mental con escasos apoyos familiares y sociales, entre otras contingencias. Con la llegada de la pandemia, perdimos espacio social y de atención directa. Además, probablemente faltó una mirada hacia la diversidad, que integrara las necesidades de la infancia y adolescencia, de las personas con discapacidad intelectual o de las personas con enfermedad mental y contemplara medidas equitativas. No todas las personas somos iguales, algunas son más vulnerables y requieren que se atiendan sus necesidades de una manera distinta. El teletrabajo no puede sustituir intervenciones cualificadas de cuidado. El seguimiento telefónico no es suficiente ni tiene parangón con la calidez y la calidad de la atención presencial. A pesar de ello, las y los profesionales de los servicios sociales han hecho un esfuerzo encomiable, realizando seguimiento a través de los medios disponibles con las personas y familias en situación de mayor fragilidad, demostrando gran integridad y compromiso. Las personas que han recibido estas llamadas de seguimiento han valorado mucho la labor de escucha y la respuesta ágil a determinadas necesidades. A su vez, las y los profesionales se han sentido también reconfortadas/os por los mensajes de agradecimiento de



estas personas en las conversaciones telefónicas y la preocupación de las familias por la salud y el bienestar de las y los profesionales.

En relación con lo anterior, han aparecido conflictos éticos y legales entre la responsabilidad de atender a la población, y la seguridad y el cuidado de la salud de los y las profesionales, conflictos que requieren considerar medidas de protección y apoyo emocional. En algunas instituciones, se han puesto en marcha recursos de apoyo emocional para profesionales, recursos que habrá que evaluar para analizar el escaso uso que se ha hecho de ellos.

Las necesidades sociales de acompañamiento y apoyo para la autonomía se agravaron con el confinamiento y el cierre temporal de servicios. También las dificultades para cuidar o ser cuidado y la sobrecarga de las personas cuidadoras. Además, la vulnerabilidad de las personas solas sin red de apoyo social y familiar, en el contexto de aislamiento y en muchos casos de enfermedad, se ha revelado de una forma muy dramática.

Esta pandemia ha colocado la salud y los cuidados en el centro y nos ha interpelado a todos y todas. Nos ha hecho darnos cuenta de la interdependencia, y también del reto que el urbanismo tiene de hacer unas ciudades más saludables y que atiendan a los cuidados de las personas y del territorio. Sin embargo, es reseñable también que hemos vivido iniciativas locales que han puesto los cuidados en el centro para transformar el modelo social, un modelo comunitario con una ciudadanía que se une para generar soluciones conjuntas. Conectar, conocer y compartir.

En el núcleo de la respuesta a la crisis de los cuidados, nos encontramos los servicios sociales. La decisión de los cuidados se produce en el ámbito de la autonomía de las personas, pero puede y debe darse sobre la base de un diagnóstico profesional. Las personas nos demandan información y orientación, pero sobre todo acompañamiento a las familias en los procesos de cuidados, mediante la escucha y la activación de recursos institucionales, de la propia familia y comunitarios.

El cuidado ha sido y es un trabajo invisible a cargo de mujeres. La obligación de cuidar es de todas las personas, porque todas podemos ser demandantes de cuidados, pero en esta pandemia ha sido más evidente el papel de las mujeres en el cuidado. Seguramente, si hablamos de cuidados es por influencia del feminismo y, en particular, de la economía feminista. Por eso, es justo incorporar la mirada feminista que, junto con la desigualdad de género, aborda la desigualdad de origen, de



clase y de capacidades. Los servicios sociales hemos constatado la elevada precariedad y marginalidad de los empleos feminizados, la invisibilidad de los trabajos de cuidados de mujeres mayores con bajas pensiones, que acarrearán situaciones de pobreza, así como la situación de explotación de muchas trabajadoras del hogar que, en estos duros momentos, han perdido el empleo.

En el inicio de la pandemia, llegaron a los servicios sociales ofrecimientos de ayuda de todo tipo: iniciativas ciudadanas, de entidades sociales, de empresas. Estas iniciativas se recogían, se procuraba su difusión y también su aprovechamiento, por la función comunitaria que tenían. Terminado el confinamiento, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz realizó un diagnóstico de las redes de cuidado del municipio y de las iniciativas cuidadoras que habían surgido por la covid-19, reuniéndolas en un mapa, junto con sus características, y poniendo en valor la riqueza y la diversidad de todas ellas, que han trabajado por mejorar la vida de las personas de Vitoria-Gasteiz durante el periodo de crisis sanitaria (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2021). Fruto de este trabajo, se detectaron también necesidades no resueltas y se llevó a cabo un laboratorio ciudadano, un espacio de trabajo colaborativo entre representantes de las organizaciones sociales, de la Universidad, la administración pública y empresas para la búsqueda de soluciones a esas necesidades, mediante la promoción de la innovación abierta y el intercambio de conocimiento diverso. Un laboratorio de co-creación, que diseñó diez proyectos.

Este mapa de cuidados recoge, en papel y en formato digital, 41 iniciativas que han ayudado a 76.300 personas. En cuanto a los principales grupos de población beneficiados por esta red de cuidados, 15 de las 41 iniciativas se centraron en las personas mayores, 9 en la ciudadanía en general y 6 en la infancia y adolescencia. Otro dato destaca sobre los demás: el 81% de las iniciativas estuvieron formadas o impulsadas mayoritariamente por mujeres.

El diagnóstico compartido por todos los agentes sociales nos habla principalmente de demanda de cobertura de necesidades básicas de alimentación y de cobijo, habla de dificultades por la brecha digital, de pérdidas de empleo y pérdidas de ingresos de personas en empleos precarios, de sinhogarismo, de preocupación por mujeres encerradas en sus casas con los agresores y de soledad no deseada, sobre todo en personas mayores, pero también en adolescentes y jóvenes.



#### 4. Aprendizajes y reflexiones

Los servicios sociales afrontaron esta crisis desde una posición de fragilidad, al no haber terminado de consolidar con éxito su proceso de transformación. Las dificultades que experimentaban para desprenderse de su identidad residual y asistencialista se han agudizado a raíz de la pandemia, lo que ha situado a los servicios sociales todavía más lejos de poder ser reconocidos, reclamados o estructurados como esa rama de servicios profesionales, técnicos, asistenciales, personalizados, humanizadores, comunitarios, preventivos y universales que pretenden ser.

La covid-19 ha generado nuevos problemas y necesidades en los servicios sociales que requieren nuevas políticas, planes y programas en los que debemos incorporar las lecciones aprendidas. Esta experiencia reciente, junto con la evolución de las necesidades y el devenir de los servicios sociales en los últimos años, nos dejan aprendizajes que, pese a todas las dificultades, reafirman el rumbo estratégico y el camino que han de transitar los servicios sociales en su proceso de redefinición.

En primer lugar, ha quedado patente la importancia de la interacción, en la vida de las personas y como objeto de los servicios sociales. Nos hemos dado cuenta de la profunda interdependencia que caracteriza a los seres humanos. Los bienes relacionales son bienes intangibles, pero críticos para la calidad de vida y la dignidad de las personas. Necesitamos construir un nuevo sentido de comunidad frente al individualismo, la despersionización y el deterioro de los vínculos sociales y comunitarios. La acción pública de las instituciones, mediante la provisión de servicios y prestaciones de derecho, debe necesariamente complementarse con la acción solidaria, de apoyo y acompañamiento que proviene del ámbito familiar, asociativo y vecinal. En efecto, hay vínculos y apoyos que solo pueden producirse en el seno de las relaciones comunitarias primarias o naturales, que suponen un acompañamiento y un soporte insustituibles en muchos momentos de la vida y que solo excepcionalmente y cuando no hay más remedio pueden ser asumidos por las instituciones.

Los servicios sociales deben contribuir a construir lazos relacionales y vínculos comunitarios, crear redes de acompañamiento y apoyo mutuo, como forma de aproximarse al bienestar compartido y de favorecer la cohesión social. Se trata, en definitiva, de proveer cuidados y acompañamiento a las personas mediante la generación de relaciones significativas y la promoción de la participación activa. Desde esta perspectiva, cobra también especial significado el enfoque comunitario. Durante el



estado de alarma, la movilización a nivel de barrio de la sociedad civil, el voluntariado, el tercer sector organizado y las entidades privadas ha sido muy relevante y ha permitido crear tejido solidario y complementar la acción institucional. También se han establecido sinergias entre sistemas —quizás deberíamos decir sinergias entre profesionales de los sistemas—, intensificado la coordinación sociosanitaria, la socioeducativa y la coordinación con el sistema de garantía de ingresos y vivienda. Todo ello ha permitido detectar problemas y necesidades emergentes y también poner en marcha sistemas de respuesta urgente ágiles y flexibles.

Es necesario poner en valor esta experiencia y potenciar las redes sociales empoderadoras y facilitadoras de autonomía personal, mediante dinámicas de acompañamiento en la comunidad y desde la comunidad, que actúen como palanca de generación de capital humano y social. Para ello, es imprescindible aumentar la capilarización de la presencia de los servicios sociales de atención primaria en la comunidad, llevándolos físicamente allá donde está e interactúa la ciudadanía. Salir de los despachos y las infraestructuras de los servicios sociales, mantenerse en conexión con la calle y los equipamientos comunitarios, deportivos, culturales, de salud o las escuelas. Conocer bien el entorno y todos los agentes intervinientes. Implantar y enraizar el sistema de servicios sociales en el territorio mediante lógicas distintas, desarrollando en mayor medida su potencial de inclusividad, conectividad y capacidad de acompañamiento (Uribe, 2021).

En lo que respecta al sistema de servicios sociales, el entramado institucional resulta muy complejo y difícil de entender para la ciudadanía. Además, la distribución competencial en la prestación de servicios supone un gran desafío para la continuidad de la atención. La gestión de la pandemia ha puesto de manifiesto —más si cabe— la importancia crucial de actuar de forma integrada entre los servicios sociales de atención primaria (ayuntamientos) y secundaria (diputaciones), así como entre los diversos sistemas del Estado del bienestar, para poder dar respuesta a la complejidad de las situaciones que han aflorado y garantizar un mínimo de continuidad de la atención. Es necesario volcar esfuerzos en establecer itinerarios entre la atención primaria y la secundaria en los ámbitos menos desarrollados, así como procedimientos y flujos de derivación ágiles y flexibles entre ambas, que pongan el foco en las personas atendidas, desde una perspectiva de derechos de estas personas y desde la responsabilidad y el compromiso institucional de prestar los servicios de apoyo más idóneos para cada caso en función de la situación de cada momento. Más allá de facilitar una conexión entre profesionales y ámbitos, se trata de avanzar en la convergencia de misión, circuitos y métodos de trabajo, amparados en el trabajo centrado en la persona.



Trascendiendo el sistema de servicios sociales, teniendo en cuenta que los procesos son multidimensionales, su abordaje requiere necesariamente la acción conjunta, interseccional y transversal de todos los sistemas del Estado del bienestar. La acción integrada y combinada de los diversos sistemas es esencial para que los esfuerzos de apoyo que pueden hacerse sectorialmente desde uno u otro de los ámbitos no caigan en saco roto. Para darles sostenibilidad, es imprescindible sostener verdaderamente entre todos los procesos de inclusión de las personas, dándoles continuidad y evitando rupturas.

Más allá de que todos los sistemas operen cada uno con autonomía en su ámbito de actuación, incluso más allá de la colaboración y la coordinación, la situación actual requiere avances cualitativos para mejorar la gobernanza y dar verdaderamente una respuesta integrada. La necesaria respuesta especializada no implica que los sistemas tengan que ser estancos. Urge conceptualizar los servicios mediante la lógica de los procesos: no se trata de traspasar a la persona en su proceso vital de uno a otro sistema, sino acompañarla en el conjunto del proceso. Es hora de evolucionar de un modelo de sistemas centrados en los servicios a un modelo centrado en las personas.

Nuestra misión es atender a las personas para capacitarlas, para que puedan llevar a cabo un proyecto de vida buena en una sociedad justa, que ha de garantizar la igualdad de oportunidades. Lo justo es dar a cada persona lo suyo, pero ¿quién es cada uno/a? y ¿qué es lo suyo? Junto con la justicia, el modelo de organización que nos debe caracterizar tiene que tener en cuenta la responsabilidad y la solidaridad. La responsabilidad exige crear capacidades, y la solidaridad y la justicia tenemos que cultivarlas con mucha inversión en educación, porque necesitamos una comunidad solidaria, pero una solidaridad enraizada, no una solidaridad de campañas. Está en juego la sostenibilidad de la vida.

La ciudadanía y los equipos profesionales de servicios sociales nos están demandando recuperar lo esencial, incorporar los valores éticos que respeten la dignidad, la autonomía y los derechos de las personas. Esta misión supone un verdadero ejercicio de responsabilidad y compromiso de todos y todas, profesionales e instituciones. Se trata de una apuesta decidida por un modelo que propugna la calidad de vida y que pone a las personas en el centro de nuestra atención.

En la atención social, sanitaria y sociosanitaria, actuamos sobre aspectos fundamentales para el vivir propiamente humano, como son la intimidad, la corporalidad, la seguridad emocional, la interacción y tantos otros que configuran una vida



de calidad. Que dichas actuaciones sean correctas desde el punto de vista técnico y ético es una obligación de los y las profesionales y las instituciones implicadas, ya que de ello depende el respeto de la dignidad y derechos de la ciudadanía. Los valores han cambiado, la sociedad es cada vez más plural, las necesidades se han incrementado y se han complejizado. Constatamos un aumento de la aporofobia, la gerontofobia y de otros tipos de discriminación, que suponen un verdadero atentado contra la dignidad de las personas más vulnerables y que debilitan la necesaria cohesión social.

Las profesiones sanitarias y sociales son profesiones con un alto valor social. Desarrollamos nuestra labor desde una posición de proximidad a la ciudadanía, y la relación asistencial es siempre una relación profesional que pretende un bien, un beneficio. Por eso, esta proximidad puede ser una oportunidad y una fortaleza, pero también puede ser una debilidad, porque depende de la gestión que hagamos de ella. El sistema, en ocasiones, no garantiza la equidad, con lo cual circunstancias iguales tienen respuestas diferentes en función del territorio en el que son atendidas. Esta inequidad genera desigualdad.

Por otro lado, debemos aceptar la interdependencia profesional, compartir los conocimientos con otras personas y salir de la zona de confort, que además nos enriquece en lo personal y en lo profesional. Necesitamos mucha competencia técnica, pero también muchas disposiciones morales, un compromiso ético y mucha prudencia.

Finalmente, entre los aprendizajes extraídos de la gestión de la pandemia, cabe destacar la importancia del autocuidado de las y los profesionales de los servicios sociales. Los informes del Monitor de Impacto de la COVID-19 sobre los Servicios Sociales (Calzada Gutiérrez *et al.*, 2020 y 2021) destacan el desgaste, el agotamiento y el cansancio en el ánimo de los equipos y de las familias atendidas. Los altos índices de demandas de atención, a perfiles cronificados que ven acentuada su situación de vulnerabilidad social y a los nuevos perfiles que irrumpieron en los servicios sociales al comienzo de la pandemia y se han consolidado, suponen un elevado nivel de sobrecarga. Al estrés que se deriva de ella, se le suma la incertidumbre, lo cual provoca un clima generalizado de frustración y desaliento entre los y las trabajadoras sociales. Esta situación evidencia la necesidad de poner en marcha espacios de cuidado profesional hacia los equipos, que están desarrollando una función esencial de un alto valor social como proveedores de cuidados, sosteniendo y acompañando a muchas personas en situaciones muy difíciles de vulnerabilidad y precariedad.



## 5. Conclusiones

Los servicios sociales vivimos una suerte de esquizofrenia. Nuestro ser se encuentra escindido. Tratamos de consolidar una nueva personalidad como sistema universal enfocado en la interacción como objeto propio, aprehendemos e interiorizamos esa identidad y nos esforzamos por desarrollarla. Pero, al mismo tiempo, la fuerza de succión de la identidad residual de la que tratamos de alejarnos nos engulle.

En un contexto cada vez más incierto y de creciente precarización, la necesidad acuciante de atender a las situaciones de pobreza y a las nuevas y diversas formas de exclusión se hace muy patente. Las secuelas de los daños sociales provocados por la crisis de la covid-19 y las necesidades de subsistencia no cubiertas precisan una respuesta urgente. Se trata de una demanda que llama a las puertas de los servicios sociales y que es preciso absorber y gestionar. Siendo conscientes de que buena parte de esa tramitación de prestaciones, de la que nunca nos hemos terminado de desprender, continuará formando parte del quehacer de los servicios sociales durante los próximos años, quizás la pregunta que debemos hacernos es cómo podemos articular fórmulas organizativas que nos permitan desarrollar esta función de la forma más simplificada, ágil y flexible posible, dando espacio al mismo tiempo para potenciar la función de acompañamiento social en la que radica la esencia de nuestra cadena de valor.

En efecto, más allá de las necesidades de subsistencia más imperiosas que tanto nos ocupan, hay cuestiones de primer orden social que requieren un abordaje estratégico, para el que los servicios sociales son la piedra angular esencial. Proveer y promover cuidados, construir lazos relacionales y vínculos comunitarios, acompañar a las personas en sus procesos vitales articulando apoyos para que puedan desenvolverse con autonomía establecer alianzas y diseñar estrategias para garantizar la sostenibilidad de la vida, son cuestiones trascendentes para el devenir de nuestra sociedad.

No en vano, el nuevo paradigma que trae consigo la Agenda 2030 internacional destaca la relevancia de lo social a la hora de determinar la capacidad de las sociedades para garantizar el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pretenden guiar de manera coordinada la acción mundial colectiva hasta el 2030 para afrontar los desafíos mundiales más acuciantes: poner fin a la pobreza y a la desigualdad, proteger el medio ambiente, favorecer el desarrollo sostenible y garantizar que todas las personas disfruten de paz y prosperidad "sin dejar a nadie atrás". De esta manera, los ODS



buscan mejorar el funcionamiento de mecanismos de inclusión social, por medio de los cuales las personas participan e interaccionan en diferentes propuestas de acceso al bienestar provistas por el mercado, los Gobiernos y las redes sociales y familiares. Debemos transitar de una economía cuyo objetivo es la maximización de beneficios hacia una nueva economía que busca mejorar la calidad de vida de las personas, a la vez que protege y conserva el planeta. Esto tiene mucho que ver con la ética de las organizaciones, con el concepto de justicia que tenemos. Los derechos humanos y de ciudadanía son líneas rojas que ninguna política debe traspasar. Toda política que no se preocupe del bien común es una mala política.

En definitiva, los servicios sociales debemos ser capaces de compatibilizar la respuesta a las demandas actuales que recibimos con el desarrollo de una acción más estratégica y proactiva (Aguilar-Hendrickson, 2014), apostando fuertemente por nuestra histórica y ahora revalorizada función de proteger la interacción. Para ello, necesitamos toda la capacidad moral y el capital ético.

El reto es también hacer confluír un importante desarrollo tecnológico para la integración y continuidad de la atención, y hacerlo mediante la humanización de la atención y no mediante la monitorización de la soledad, mediante la investigación aplicada y la gestión del conocimiento, mediante la sostenibilidad y la innovación social. Para ello, es también necesario diversificar las figuras profesionales de cuidados; hay que construir nuevas formas, en la vivienda, en la comunidad y en las instituciones.

Estas cuestiones exigen una mayor cercanía con la ciudadanía y una adecuada gestión de las expectativas. Es imprescindible estar en contacto con la demanda, conocer qué esperan las personas que se acercan a los servicios sociales. Y, a su vez, explicar y clarificar qué pueden ofrecer los servicios sociales, de manera que la ciudadanía conozca su potencial y recurra a los servicios sociales conociendo qué puede esperar razonablemente de ellos. Proyectar una imagen positiva, ajustada y sólida de los servicios sociales es una premisa básica para generar confianza y constituirse como referentes cercanos. También lo es para evolucionar hacia otro modelo de servicios sociales, pues ningún proceso de transformación puede llevarse a cabo sin ir acompañado de un reajuste de las expectativas y una acomodación entre la oferta y la demanda. Begoña Román (2016) propone las siguientes preguntas para propiciar esta necesaria conversación con las personas atendidas: ¿qué esperas de nosotras y a nosotras nos gusta que esperes?, ¿qué esperas de nosotras y a nosotras no nos gusta que esperes?, y ¿qué no esperas de nosotras y a nosotras nos gustaría que esperases?



Decía Nietzsche que quien tiene un porqué soporta cualquier cómo. Se trata de detectar y explicar mejor los porqués y “paraqués” de los servicios sociales. Para ello, necesitamos renovar la apuesta por consolidar una identidad propia, fuertemente enraizada en la ética y la ciencia. Necesitamos recuperar la confianza en las instituciones y la mejora en los cuidados está en la base. La investigación, la evaluación y las experiencias de innovación social pueden contribuir a ello enormemente, en la medida en que permiten detectar necesidades y capacidades de los servicios sociales, así como conocer y visibilizar su impacto preventivo.

En el contexto en el que nos encontramos, se hace imprescindible contar con pactos, acuerdos de convivencia intergeneracionales que hagan viable y estructuren nuestro Estado del bienestar. Estamos, sin duda, ante uno de los mayores desafíos del siglo XXI, que requiere importantes sinergias políticas, inversión económica y mucho sentido común. Nos encontramos, en suma, ante un reto importante en la construcción de un modelo de servicios sociales de futuro y vamos a ser protagonistas del cambio.



## Bibliografía referenciada

- Aguilar Hendrickson, M. (2014): *Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España*, serie Documentos de Trabajo del VII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España, nº 5.12, Madrid, Fundación Foessa.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2018): *Estudio de satisfacción de las personas atendidas por los servicios sociales municipales de Vitoria-Gasteiz*, Vitoria-Gasteiz, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2021): *Iniciativas del cuidado de Vitoria-Gasteiz*, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz; Urbanbat.
- Ararteko (2016): *La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora*, serie Informes Extraordinarios al Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, Ararteko.
- Calzada Gutiérrez, I.; Gómez Garrido, M.; Gutiérrez Sastre, M.; Hernández Cordero, A.L. et al. (2020): *Los servicios sociales ante la pandemia: más demandas que atender y más retos ante la complejidad*, serie Informes del Monitor de Impacto de la COVID-19 sobre los Servicios Sociales, nº 2, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Calzada Gutiérrez, I.; Gómez Garrido, M.; Gutiérrez Sastre, M.; Hernández Cordero, A.L. et al. (2021): *Los servicios sociales ante la pandemia: sin esperanza, con convencimiento*, serie Informes del Monitor de Impacto de la COVID-19 sobre los Servicios Sociales, nº 3, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Departamento de Empleo y Políticas Sociales (2019): *Estadística de Demanda de Servicios Sociales. Encuesta de Necesidades Sociales 2018*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- Departamento de Políticas Sociales y Salud Pública (2016): *Plan Estratégico de Políticas Sociales 2016-2020*, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- Fantova, F. (2016): "Los servicios sociales, entre dos fuerzas de signo contrapuesto", *Fantova.net*, 11-4-2016.
- Fantova, F. (2021): "Nuestros servicios sociales tras un año de pandemia", *Fantova.net*, 15-2-2021.
- Román, B. (2016): *Ética de los servicios sociales*, Barcelona, Herder.
- Secretaría de Estado de Servicios Sociales (2019): *El sistema público de servicios sociales. Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales 2018-2019*. Madrid, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
- Uribe, J. (2021): "¿Pobreza o exclusión social? Covid-19. Ante la responsabilidad de un abordaje nuevo y coordinado en los servicios sociales", *Educació Social. Revista d'Intervenció Socioeducativa*, nº 77, págs. 15-35.





# Los desafíos de la intervención social en el sistema de servicios sociales

**Ainhoa Berasaluze y Charo Ovejas**

Universidad del País Vasco UPV/EHU

## 1. Presentación

En el sistema de servicios sociales, la intervención social constituye el espacio de encuentro de diferentes disciplinas, un encuentro donde el trabajo social ocupa un lugar relevante. En este capítulo, reflexionamos sobre la intervención social que se desarrolla en este sistema desde la mirada del trabajo social. Nos interesa analizar el pasado y el presente, con sus luces y sombras, para poder orientar el futuro en un contexto de crisis pospandémica. Se propone superar la lógica de la gestión de recursos y apostar por una intervención social con nuevas connotaciones, basada en la generación y transferencia de conocimientos.

## 2. Trabajo social y servicios sociales: luces y sombras

Con el inicio de la democracia en España, a finales de la década de 1970, nació el sistema de protección de servicios sociales para atender las necesidades sociales de la población que no podía hacerles frente sin la ayuda del Estado. En aquellos inicios, el trabajo social fue la profesión que empleó todos sus recursos en la defensa y creación de dicho sistema, mediante el compromiso profesional con el bienestar social. La publicación de Patrocinio Las Heras y Elvira Cortajarena *Introducción al bienestar social* (1978), conocida como "el libro de las casitas", marcó un hito en este sentido, ya que abordaba la conceptualización en la que debía sustentarse el nuevo sistema mediante el enfoque del trabajo social. A partir de la década de los ochenta, con la aprobación de las primeras leyes de servicios sociales en todas las comunidades autónomas —la Comunidad Autónoma del País Vasco fue



pionera a este respecto—, trabajadores y trabajadoras sociales unieron sus fuerzas para posibilitar el desarrollo de este nuevo sistema de protección social, ocupándose de la atención directa a la población y asumiendo puestos de coordinación y de toma de decisiones en cargos políticos de relevancia.

La comunidad académica no fue ajena a este proceso. Mediante el Real Decreto 1850/1981, se reconocen los estudios de asistente social como universitarios —la diplomatura en Trabajo Social—, marcando otro de los hitos de la década de los ochenta en el campo de la acción social. Fue en 1990 cuando la Comisión Académica del Consejo de Universidades aprobó la incorporación al catálogo de las áreas de conocimiento “trabajo social y servicios sociales” (Acuerdo de 19 de junio de 1990). La creación de esta nueva área o rama de la ciencia responde a los avances del conocimiento científico y a su repercusión social, y supuso el reconocimiento y la vinculación del trabajo social y los servicios sociales en el ámbito universitario y científico, que nos ha llevado al actual grado en Trabajo Social.

Así, el trabajo social en España y en Euskadi se implanta y desarrolla junto con el sistema público de servicios sociales y es, al mismo tiempo, uno de los perfiles profesionales con mayor representación en el sistema y el ámbito donde más se ejerce el trabajo social hasta nuestros días (Vicente, Arredondo y Rodríguez, 2019). De acuerdo con los datos disponibles, en Euskadi más del 80% de los y las profesionales ejercen la profesión en el ámbito de los servicios sociales, mientras que el ámbito sanitario alberga al 10% y el 10% restante se distribuye entre otros sectores (Berasaluze y Berrio-Otxoa, 2008).

Sin embargo, pronto comenzaron a escucharse voces críticas sobre las consecuencias que este apego y orientación hacia los servicios sociales estaba teniendo para el trabajo social. Se estaba desarrollando una intervención social centrada en el binomio necesidad-recurso, en lugar de en la relación de ayuda profesional, relegando así, por un lado, la intervención psicosocial y, por otro, el abordaje de la cuestión social. En definitiva, una gestión de los problemas sociales que pone en un segundo plano la intervención basada en las interacciones y en la movilización de procesos colectivos (Barbero, 2002).

Sin cuestionar la necesidad de un sistema público de servicios sociales, en la década de los noventa comienza a tomar fuerza la preocupación por esa “confusión” entre los servicios sociales y el trabajo social (Ituarte, 1990), o la “asimilación” del trabajo social por los servicios sociales (Ariño, 1998). Esta perspectiva crítica llega hasta nuestros días, recogiendo extensamente en la literatura especializada



(Zamanillo y Martín, 2011; Girela, 2017) y configurándose como una de las principales líneas de debate interno en el seno del trabajo social.

Sea como fuere, el camino recorrido nos muestra la influencia del trabajo social en el desarrollo de los servicios sociales y la consolidación del trabajo social al amparo de los servicios sociales. También nos da cuenta de las fricciones y de los desencuentros acaecidos. Todas estas cuestiones debemos tenerlas presentes en los análisis y reflexiones actuales si de verdad queremos avanzar en la calidad de la prestación técnica que le compete al sistema de servicios sociales.

### **3. El reto de la burocratización**

La literatura profesional y académica ha señalado una serie de dificultades o retos para afrontar el fortalecimiento y la mejora del sistema de servicios sociales, como son la universalización de la atención, la vertebración del sistema, la sostenibilidad social y económica, el desarrollo de un marco normativo propio, la transformación digital o la simplificación de la gestión, entre otras (Hernández-Echegaray, 2019; Vicente Arredondo y Rodríguez, 2019; Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, 2021).

En el contexto actual, marcado por la pandemia de la covid-19, donde los servicios sociales han sido declarados esenciales, se hace necesario evaluar su alcance e impacto, conocer las actuaciones llevadas a cabo, detectar las buenas prácticas y visibilizar las debilidades manifestadas. No obstante, los primeros análisis ya han apuntado el colapso de los servicios sociales para responder a la crisis social emergente desde un sistema previamente debilitado y limitado (Fantova, 2021; Calzada, 2020; Las Heras, 2020).

Una vez más, la cobertura de necesidades básicas y las prestaciones económico-materiales han ocupado un lugar central en la demanda ciudadana y en el quehacer del sistema. Pero en esta ocasión, los procedimientos para su acceso han tenido que modificarse, debido a la necesidad de dar una respuesta rápida y a la imposibilidad de obtener datos o establecer actividades de contraprestación. Trabajadores y trabajadoras sociales han tenido que adaptar su atención social a un entorno de emergencia, centrando sus intervenciones en acciones vinculadas a procesos de información, detección de necesidades, acceso a los recursos y acompañamiento emocional; todo ello con actuaciones ágiles, creativas y, en gran medida, utilizando medios digitales (Vicente, Arredondo y Rodríguez, 2020; Nomen, 2021). Así, muchos de los protocolos de actuación se han visto simplificados, lo cual ha evidenciado



que muchas dinámicas instauradas que se consideraban difíciles o imposibles de esquivar no lo son tanto, y que otras formas de hacer son posibles (Santás, 2020).

En este sentido, la situación actual ofrece una oportunidad para superar la lógica de la gestión de recursos, centrada en los requisitos y su tramitación, y apostar por un nuevo modelo de servicios sociales. Un modelo que dé respuesta a la especialización sectorial que le corresponde y que se vertebre mediante la intervención social. Es por ello por lo que la excesiva burocratización y las consecuencias de esta se señalan como uno de los retos fundamentales para el futuro del sistema.

La burocratización, entendida como el enfoque administrativo de la intervención social, es una tendencia estructural de la administración pública en general y de los servicios sociales en particular. El rasgo dominante de las funciones administrativas de los servicios sociales desvela cómo la inseguridad en los resultados, propia de la intervención en contextos complejos, se pretende contrarrestar con más burocracia como herramienta que proporcione garantías, control y, en definitiva, seguridad. Es decir, las organizaciones sociales, en constante intercambio con un entorno complejo e inestable, gestionan la incertidumbre y la falta de garantía de los resultados de forma controladora, mediante una burocracia que “entorpece la labor organizacional, por mecánica, innecesaria y despersonalizada, pero también, por impositiva contra la gestión, la libertad y desempeño laboral” (Huaylupo, 2011: 287).

Existe una concepción de la organización burocrática que, en sus aspectos positivos, aboga por una labor racional, ordenada y eficiente, que persigue evitar la arbitrariedad, el autoritarismo y la corrupción (Fantova, 2015). Montserrat Mestres observa una burocracia con connotación positiva y otra con connotación negativa, afirmando que “los trabajadores sociales y otros profesionales del sistema pueden caer fácilmente en la ‘jaula de hierro’ que supone la burocracia administrativa, efectuando intervenciones rutinarias, protocolizando la intervención social centrada en respuestas estandarizadas” (Mestres, 2018: 52). No obstante, deberemos afrontar con cautela algunos aspectos de la dicotomía entre gestión de recursos e intervención social, y advertir cómo la crítica a la burocracia y a la gestión de recursos puede ser utilizada ideológicamente para escorar lo público hacia lo privado, en una maniobra de privatización de lo social.

Ahora bien, desde el punto de vista de una burocratización excesiva, los servicios sociales, desbordados por funciones y tareas vinculadas a la tramitación de recursos y bajo una lógica instrumental, actúan en detrimento de acciones más relacionadas con objetivos, funciones y principios disciplinares que comportan



“rutinas alienantes en la labor profesional, tiende[n] a desconectarlo de su esencia y bloquea[n] su capacidad creativa en la intervención y en la generación de conocimiento” (Hernández-Echegaray, 2018: 146). De este modo, se ha venido imponiendo “un modelo particular de intervención social y de toma de decisiones que sustituye la teoría y el conocimiento adquirido, por un conjunto de normas, reglas y procedimientos a los que se les otorga un valor superior o cuanto menos equivalente” (Montagud, 2016: 80).

La alta burocratización es uno de los principales problemas a los que se enfrentan trabajadoras y trabajadores sociales en su labor cotidiana, como se recoge en el *III Informe sobre los Servicios Sociales en España* (Vicente *et al.*, 2019: 24), y genera una creciente insatisfacción con el propio ejercicio profesional, lo que invita a la revisión y al replanteamiento de la intervención social, pero ¿cómo y desde dónde se puede hacer frente a este reto?

#### **4. Hacia un nuevo enfoque de la intervención social**

Desde nuestra perspectiva, el reto de los servicios sociales consiste en avanzar en lo específico y propio del sistema, y para ello, entre otras cuestiones, apostar por la construcción de conocimiento sobre la intervención social para mejorar la prestación técnica profesional, orientar las políticas sociales y transformar la realidad social.

El de *intervención social* fue un término acuñado en trabajo social en los años cincuenta y sesenta para sustituir a *tratamiento*, más propio del modelo médico. Actualmente, la intervención social se puede definir como toda aquella acción social que es realizada por agentes profesionales, en entidades públicas o privadas, que trata de transformar las condiciones de vida de personas y colectivos en situación de desventaja o exclusión social (Zamanillo, 2012): se refiere, por tanto, a la prestación técnica de las y los profesionales. Así, la intervención social se constituye en el espacio de encuentro de diferentes disciplinas (Fantova, 2018), un encuentro donde el trabajo social ocupa un lugar relevante junto con otras disciplinas como la educación social o la psicología.

Desde esta perspectiva, planteamos la necesidad de apostar por un nuevo enfoque de la intervención social que tome como eje central su dimensión relacional y colaborativa, que ponga en valor la relación profesional y que considere las capacidades y autonomía de las personas. No se trata de una propuesta novedosa:



muchos de los autores y autoras que citamos en este capítulo vienen planteando estas cuestiones en los últimos tiempos, pero no han conseguido la atención ni la repercusión deseada en la práctica actual de la intervención social en los servicios sociales.

Paralelamente, la apuesta por un nuevo modo de entender la intervención social exige una práctica profesional basada en el conocimiento científico, de manera que podamos mejorar nuestro desempeño, más allá de la gestión de los recursos. Este planteamiento requiere articular dos ejes estratégicos necesariamente interconectados entre sí: la generación de conocimientos y su transferencia.

#### **4.1. La generación de conocimientos**

Actualmente, el trabajo social y el resto de las profesiones que operan en el sistema de servicios sociales se encuentran debilitadas disciplinalmente, es decir, cuentan con un corpus de conocimiento que necesita profundidad epistemológica y desarrollo científico (Chaves-Montero y Vázquez-Aguado, 2021). Esta realidad conduce automáticamente a la fragilidad profesional.

La evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV incluye, entre sus recomendaciones para elaborar el II Plan Estratégico, "la promoción de la investigación en materia de servicios sociales" (Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, 2021: 81). Más específicamente, el *III Informe sobre los Servicios Sociales en España* (Vicente et al., 2019: 78) establece "la investigación e innovación en trabajo social" como reto de futuro para asegurar la calidad del sistema. En esta dirección, Arantxa Hernández-Echegaray (2019a: 144), recogiendo la opinión experta en trabajo social relativa a los servicios sociales, propone "desarrollar la investigación de la práctica en servicios sociales" y Fernando Fantova (2020: 3), reflexionando sobre cómo avanzar hacia un modelo de acción social más comunitario, recoge entre sus cinco líneas estratégicas "impulsar con fuerza la transición mediante una intervención social de carácter mera o principalmente práctico a otra basada en el conocimiento científico".

Por tanto, el sistema de servicios sociales necesita impregnarse de metodología científica para generar conocimientos sobre aspectos vinculados a la intervención social. Se trata de construir nuevos marcos epistemológicos, metodológicos y técnicos para la intervención social, y más en concreto, para los procesos de conocimiento, diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación.



Esos nuevos marcos y conocimientos sobre la intervención social deben construirse mediante investigaciones fundamentalmente aplicadas que tengan por finalidad prevenir, actuar y, en último término, transformar la realidad social. La investigación-acción es la modalidad metodológica más acorde a esta finalidad, ya que permite aplicar los conocimientos al tiempo que se van descubriendo. Gloria Pérez (1994: 137-138) define la investigación-acción participativa como “una forma de indagación autorreflexiva, emprendida por participantes en situaciones sociales con objeto de mejorar la racionalidad y justicia de sus prácticas sociales o educativas, así como una comprensión de esas prácticas y de las situaciones en que tienen lugar”. Se trata, por tanto, de que las personas destinatarias dejen de serlo para convertirse en coparticipes (profesionales o ciudadanía), formando parte del proceso al mismo nivel que investigadores e investigadoras. La investigación-acción se presenta, a la vez, como una forma de investigación, de conocimiento de la realidad social y como una metodología de intervención social, desarrollada por equipos mixtos formados por miembros de la comunidad académica, el colectivo profesional y la ciudadanía.



#### **4.2. La transferencia de conocimientos**

Tal y como venimos defendiendo, ante la falta de marcos epistemológicos, metodológicos y técnicos compartidos y consensuados, el ejercicio profesional deviene en un proceso de trabajo de corte administrativo, reducido básicamente a la implementación y gestión de recursos y supeditado a lo que establecen las normativas y protocolos. Ciertamente es que no todo el quehacer profesional se suscribe a esta realidad, pues también encontramos prácticas de intervención social basadas en el “saber hacer”, pero al no ser objeto de investigaciones, no llegan a configurarse en conocimientos transferibles. Así lo explica Arantxa Hernández-Echegaray (2019: 25):

En Trabajo Social se ha generado mucho saber de las intervenciones, pero aún no se ha producido el suficiente retorno del saber generado en la práctica a conocimiento disciplinar propio. Este circuito, saber práctico-saber científico, en Trabajo Social ha estado interrumpido. Teoría y práctica forman una unidad indisoluble y en constante retroalimentación, pues se conoce para intervenir y se interviene para conocer.

El carácter práctico y la apuesta por la eticidad de la titulación, así como su escaso vínculo con la investigación, es una realidad que ha perdurado hasta el momento actual. Fombuena (2017: 140) subraya que “para las profesionales del trabajo social, la acción, ‘ser prácticos’ es el objetivo de la profesión. No lo es la investigación,

ni la teoría". En este sentido, Chaves-Montero y Vázquez-Aguado (2021: 209), analizando la producción científica sobre el trabajo social en España, concluyen que, a pesar de haberse incrementado en los últimos años, sigue siendo escasa, así como "la calidad científica e impacto de las publicaciones realizadas".

La generación y transferencia de conocimientos que estamos proponiendo tiene como finalidad mejorar la acción. Se trata, por tanto, de investigar para comprender, entender mejor la realidad social incorporando otras formas de mirar y complejizar, y para construir, mejorar la acción a la luz de la nueva información. Es decir, se pretende conocer y comprender para actuar y transformar. En este sentido, el conocimiento que se genere debe ser transferido, utilizado y aplicado por los y las profesionales en su práctica profesional, y al mismo tiempo, ese conocimiento se tiene que generar a partir de las prácticas de intervención social.

#### **4.3. Algunas aportaciones en la buena dirección**

En un contexto cada vez más complejo, como indicábamos, es necesaria la construcción de nuevos marcos epistemológicos, metodológicos y técnicos a través de la práctica reflexiva, de modo que favorezcan nuevas estrategias de investigación que puedan nutrir ese nuevo enfoque de la intervención social. En este apartado, expondremos a modo de ejemplo algunas aportaciones vinculadas a la generación y transferencia de conocimientos en torno a la intervención social.

Abordamos en primer lugar una reflexión de carácter epistemológico. Sin pretensión de profundizar, consideramos el construccionismo social como referente epistemológico clave, en cuanto que permite generar nuevas formas de conocimiento que ayudan a repensar la praxis, a través de procesos de deconstrucción, construcción y reconstrucción. Al respecto, Kisnerman (1988: 148) indica que "deconstruir es determinar cómo se ha ido construyendo la situación problema y también qué preconcepciones, representaciones, prejuicios, supuestos están operando como barreras u obstáculos para intentar, desde la situación construida, reconstruir mediante nuevas prácticas una situación superadora". De acuerdo con este paradigma, el conocimiento es el resultado de un proceso activo y cooperativo que se da en los intercambios personales y sociales, siendo indispensable la participación de las personas en sus propios procesos.

Desde una perspectiva posestructuralista, podemos encontrar trabajos interesantes que marcan nuevas líneas de investigación. Cabe citar, por ejemplo, las aportaciones de Xabier Montagud (2015a, 2015b) o Amparo Martí y José Vicente Pérez



(2020) relativas al enfoque narrativo, destacando que, en la confluencia de tres elementos, reflexividad, subjetividad e interpretación, se encuentra el fundamento de un nuevo modo de investigación. El uso de técnicas narrativas ofrece un reenfoco de los estudios en torno a la praxis profesional a partir de las narraciones de la intervención entre profesionales y ciudadanía. Este nuevo enfoque epistemológico subraya la dimensión relacional, incide en el modo de entender la intervención social y guía la praxis profesional.

Metodológicamente, como indicábamos anteriormente, la investigación-acción participativa es una forma de investigación-acción que permite una construcción colectiva de conocimientos en la que tanto profesionales como las diferentes poblaciones aportan sus saberes y vivencias con la finalidad de transformar las situaciones objeto de intervención o cambio. Contamos con ejemplos de investigaciones recientes y cercanas desarrolladas mediante investigación-acción participativa en servicios sociales. Una de ellas es la experiencia liderada por el equipo de la Universidad de Deusto en el campus de Donostia para avanzar en la inclusión social de Gipuzkoa mediante un trabajo colaborativo entre las principales entidades sociales del territorio y la ciudadanía (Ferran, Guinot y Berasategui, 2019). Otro ejemplo es la investigación realizada por la Universidad del País Vasco UPV/EHU y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz con la finalidad de mejorar el quehacer de los equipos profesionales. Ha sido llevado a cabo por un equipo formado por profesionales del trabajo social del Ayuntamiento, implicado en la materia objeto de estudio, y por trabajadoras sociales investigadoras de la UPV/EHU, que aportan sus conocimientos acerca de cuestiones teórico-metodológicas. El objetivo de esta investigación ha sido favorecer estrategias que contribuyan a la mejora y transformación de la praxis profesional en los servicios sociales de atención primaria, y con ello poder mejorar los procesos de atención social, así como las condiciones de vida y convivencia de la ciudadanía. Esta investigación, además de la investigación-acción participativa, incorpora la supervisión profesional como espacio de reflexión crítica y constructiva sobre el ejercicio profesional, operando como bisagra entre la práctica y la teoría (Berasaluze, Ariño, Ovejas y Epelde, 2020).

Por otro lado, desde los planteamientos teóricos y metodológicos que venimos defendiendo en esta reflexión, encontramos distintos estudios e investigaciones recientes que aportan nuevos conocimientos para el desarrollo de los servicios sociales y de su acción profesional como campo específico de intervención. A continuación, citaremos algunos de ellos, sin pretensión de ser exhaustivas, pero con el objetivo de visibilizar que otras formas de afrontar el futuro son posibles:



- En torno a la fase de conocimiento en la intervención social, Cardona y Campos (2009) presentan un instrumento que permite analizar las relaciones de ayuda, ofreciendo una serie de criterios para la intervención y señalando estrategias y técnicas que la contextualizan. Se trata de un inventario para el análisis de la relación de ayuda, en especial en la fase de conocimiento y evaluación, que aborda diferentes procesos: acogida inicial, escucha y ubicación de la demanda, comprensión de la situación, definición de objetivos mediante mutuo acuerdo, construcción de la alianza de ayuda y determinación del contexto de intervención social, entre otras.
- Respecto al diagnóstico social, asunto de especial relevancia para la intervención social, Ormaetxea (2020) recoge las diversas aportaciones realizadas para su desarrollo conceptual, destacando la relevancia de instrumentos y herramientas que apoyan a las y los profesionales para su elaboración, entre ellas, la herramienta informática del Gobierno Vasco (2006). También en la línea de intervención social que estamos desarrollando, Cardona, Cuartero y Campos (2017) presenta un interesante análisis en torno al diagnóstico relacional colaborativo, exponiendo las bases relacionales que lo guían, así como el proceso de la construcción del co-diagnóstico.
- La relación de ayuda se ha colocado en el centro de muchas de las nuevas reflexiones e investigaciones, subrayando la dimensión relacional de la intervención. Las aportaciones de Josefa Fombuena (2017) ilustran esta orientación. La autora, destaca, junto con la autonomía, la importancia de la participación de las personas implicadas en los procesos de intervención. Expone que “saber qué modelos son relevantes es un tema que interesa a la investigación. A las trabajadoras sociales les interesa saber cómo mantener la motivación y el compromiso con el trabajo diario, cómo poner sus cualidades intrínsecas en valor y cómo combinarlas con el suficiente conocimiento teórico para que este conjunto sea un factor de mejora de la práctica [...] la investigación puede señalar en qué consisten las mejores prácticas y visibilizar los resultados” (Fombuena, 2017: 144).
- El acompañamiento es otra de las cuestiones relevantes acordes con la línea que proponemos y presente en las leyes de servicios sociales. Son ilustrativos los trabajos de Berenice Pérez-Ramírez y Laura Osornio (2021) que, a través de su investigación, profundizan en los cuatro elementos constituyentes del acompañamiento social: la información, el vínculo, la flexibilidad y el trabajo en red. Por su parte, Carmen Vicioso y Daimel Castillo (2021) han elaborado una guía de acompañamiento psicosocial de especial interés en procesos de inserción.



- El trabajo en red también merece ser señalado. Libertad González y Alfonso Rodríguez (2020) trabajan los desafíos y las posibilidades de un trabajo en red colaborativo como un instrumento esencial de la intervención social “basado en los principios colaborativos entre agencias, profesionales, disciplinas y usuarios, que recupere al profesional reflexivo como elemento esencial del proceso” (González Abad y Rodríguez Rodríguez, 2020: 141). En esta línea, Lucía Martínez Virto y Amaia Azcona (2020) proponen el trabajo en red como metodología de intervención, centrando su investigación en el ámbito de la infancia y adolescencia.
- La ética aplicada es uno de los asuntos que está aportando conocimientos relevantes para los servicios sociales y sus profesionales, al estudiar las implicaciones éticas de la acción social. Trata de explicitar el conjunto de valores, principios y virtudes que deben guiar los procesos de intervención social desde su carácter universal y con la participación y el protagonismo de las personas atendidas, para poder superar la rutinización y alcanzar la excelencia en el quehacer de los y las profesionales. El trabajo de Begoña Román (2016) es un excelente ejemplo en esta dirección.

Esta propuesta no agota las cuestiones vinculadas a este modo de entender la intervención social, pero sí subraya algunas de las ideas clave que la definen, mostrando un cambio cualitativo, un nuevo enfoque con nuevas connotaciones, que destaca su dimensión relacional y colaborativa.

## **5. Hacia un nuevo modelo de servicios sociales**

Superar la lógica de la gestión burocrática y avanzar hacia un nuevo modelo de servicios sociales que se structure desde la perspectiva de la intervención profesional, basada en la generación de conocimiento y su transferencia, supone un salto cualitativo con respecto a la situación actual, que, como venimos argumentando, está agotada.

Este nuevo modelo requiere la construcción de conocimientos relevantes para la intervención social, que favorezcan la competencia profesional y permitan nuevos enfoques innovadores en el abordaje de los problemas sociales. La construcción de dichos conocimientos y su transferencia nos orienta hacia investigaciones sociales aplicadas con metodologías de investigación-acción y con equipos mixtos de investigación formados por miembros de la comunidad, así como del colectivo profesional y académico. Se trata por tanto de construir, mediante el trabajo co-



laborativo entre los distintos agentes, marcos epistemológicos, metodológicos y técnicos que guíen la acción profesional en los servicios sociales, de forma que se garantice una atención de calidad.

El cambio que proponemos también precisa de profesionales reflexivos (Schön, 1998) o praxiológicos (Berasaluze, 2011), que dejen atrás los modelos asistencialistas y tecnócratas y se enfoquen hacia la praxis profesional, lo que implica tomar en consideración e integrar los conocimientos teórico-disciplinares y la reflexión en la acción profesional cotidiana. Por ello, insistimos en la necesidad de crear espacios de reflexión crítica para el cuerpo profesional que contribuyan a crear un sistema de protección social reflexivo, participativo y eficiente, como queremos que sea el sistema de servicios sociales. Estos espacios de reflexión sobre la práctica o acción profesional, pueden adoptar distintas formas: grupos de supervisión, comités de ética o proyectos de investigación-acción, entre otros. En este sentido, Pedro Celiméndiz (2020: 15) dice que “compartir espacios profesionales, trabajar en red y construir en común desde la transdisciplinariedad puede ser la mejor aportación que el Trabajo Social puede realizar a una intervención eficaz”.

La irrupción anunciada de la pandemia de la covid-19 ha de hacernos reflexionar sobre nuestro lugar en las políticas sociales, nos ha de animar a emprender un proceso que resignifique nuestra función social, que nos empuje a un compromiso ético y colaborativo con la ciudadanía de manera transfronteriza y transgénero; que nos lleve a preguntarnos realmente para quién trabajamos; con quiénes establecemos alianzas y aspiraciones hacia una verdadera transformación social. Es, en suma, una invitación a reflexionar y proyectar sin obviar el gran valor de la incertidumbre.



## Bibliografía referenciada

- Ariño, M. (1998): "El trabajo social y los servicios sociales", *Zerbitzuan*, nº 33, págs. 51-57.
- Barbero, J.M. (2002): *El Trabajo Social en España*, Zaragoza, Mira Editores.
- Berasaluze, A. (2011): "Dependencia y autonomía en el trabajo social: pasado, presente y futuro", en *IV Jornada de Trabajo Social: más allá de la dependencia*, Vitoria-Gasteiz, Universidad del País Vasco UPV/EHU, págs. 43-56.
- Berasaluze, A.; Ariño, M.; Ovejas, C. y Epelde, M. (coords.) (2020): *Supervisión en trabajo social: una metodología para el cambio*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi.
- Berasaluze, A. y Berrio-Otxoa, K. (2008): *El ejercicio profesional del Trabajo Social hoy*, Colegios Oficiales de Trabajo Social de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.
- Calzada, I. (coord.) (2020): *Los servicios sociales ante la pandemia: retos, desafíos y respuestas hacia la nueva normalidad*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cardona, J. y Campos, F. (2009): "Cómo determinar un contexto de intervención: inventario para el análisis de la relación de ayuda entre el Trabajador/a Social y el Cliente durante la fase de estudio y evaluación de la situación problema", *Portularia*, vol. IX, nº 2, págs. 17-35.
- Cardona, J.; Cuartero, M.E. y Campos, J.F. (2017): "El diagnóstico relacional colaborativo (I)", *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, nº 24, págs. 67-90.
- Chaves-Montero, A. y Vázquez-Aguado, O. (2021): "La calidad de la producción de Trabajo Social de autores/as españoles/as indexada en ESCI", *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 28, nº 2, págs. 189-213.
- Consejo de Universidades (1990): "Acuerdo de 19 de junio de 1990, de la Comisión Académica del Consejo de Universidades, por el que se crean nuevas áreas de conocimientos", *Boletín Oficial del Estado*, nº 201, 22-8-1990, págs. 24.633-24.633.
- España (1981): "Real Decreto 1850/1981, de 20 de agosto, sobre la incorporación a la Universidad de los estudios de Asistentes Sociales como Escuelas Universitarias de Trabajo Social", *Boletín Oficial del Estado*, nº 206, 28-8-1981, pág. 19.786.
- Fantova, F. (2015): *Manual para la gestión de la intervención social. Políticas, organizaciones y sistemas para la acción*, Madrid, CCS.
- (2018): "Construyendo la intervención social", *Papeles del Psicólogo*, vol. 39, nº 2, págs. 81-88.
- (2020): "¿Qué supondría, hoy y aquí, avanzar hacia una intervención social (de base) más comunitaria?", *Documentación Social*, nº 8, págs. 1-4.
- (2021): "¿Crisis de cuidados, colapso relacional o insostenibilidad de la vida? Horizontes para los servicios sociales" [entrada de blog], *Fantova.net*, 26 de mayo.
- Ferran, A.; Guinot, C. y Berasategui, A. (eds.) (2019): *Gobernanza colaborativa para la inclusión social. Una experiencia de investigación y acción participativa*, Madrid, Catarata.



- Fombuena, J. (2017): "Relaciones de autenticidad y mandato de autonomía en un mundo inestable", en Guinot, C. y Ferran, A. (eds.), *Trabajo Social: arte de crear vínculos*, serie Deusto Digital, Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto, págs. 117-130.
- Girela, B. (2017): "El trabajo social y los servicios sociales en España: el precio del neoliberalismo", *ReiDoCrea*, nº 6, págs. 95-104.
- Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (2021): *Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- González Abad, L., y Rodríguez Rodríguez, A. (2020): "El trabajo en red colaborativo: desafíos y posibilidades", *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 33, nº 1, págs. 141-151.
- Hernández-Echegaray, A. (2018): "Los riesgos en la profesionalización del Trabajo Social en España", *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 31, nº 1, págs. 139-152.
- (2019a): "Retos de los Servicios Sociales en España según la opinión experta en Trabajo Social", *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, nº 26, págs. 123-150.
- (2019): "Reflexiones acerca de las oportunidades y dificultades de la fundamentación teórica y metodológica en el Trabajo Social", *Revista de Treball Social*, nº 215, págs. 13-31.
- Huaylupo, J. (2011): "La burocracia y sus críticos en la desregulación del quehacer estatal", *Revista Ciencias Económicas*, vol. 29, nº 2, págs. 287-307.
- Ituarte, A. (1990): "Trabajo social y servicios sociales: aportes para una clarificación necesaria", *Documentación Social*, nº 79, págs. 49-63.
- Kisnerman, N. (1988): *Pensar el trabajo social*, Buenos Aires, Lumen.
- Las Heras, P. (2020): "Desafíos y retos del Sistema Público de Servicios Sociales", *Tiempo de Paz*, nº 137, págs. 46-56.
- Las Heras, P. y Cortajarena, E. (1978): *Introducción al bienestar social*, Madrid, Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales.
- Martí, A. y Pérez, J.V. (2020): *Trabajo social para tiempos turbulentos: el camino hacia la ruptura epistemológica*, Valencia, Universidad de Valencia.
- Martínez Virto, L. y Azcona A. (2020): "Trabajo en red como metodología de intervención con la infancia y adolescencia: claves para su consolidación", *Revista sobre la Infancia y la Adolescencia*, nº 18, págs. 37-59.
- Mestres, M. (2018): "Servicios sociales básicos, administración y burocracia", *Revista de Treball Social*, nº 214, págs. 44-54.
- Montagud, X. (2015a): "Complejidad, reflexividad y autoetnografía. Las posibilidades de la investigación narrativa en la mejora de la práctica profesional", *Trabajo Social Global*, vol. 5, nº 9, págs. 3-23.
- (2015b): "La narración de la experiencia profesional como expresión del conocimiento en Trabajo Social", *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 28, nº 2, págs. 199-209.

- (2016): "Las consecuencias de la burocratización en las organizaciones de servicios sociales", *Comunitania*, nº 11, págs. 69-89.
- Nomen, L. (2021): "La nueva normalidad y los futuros escenarios en Trabajo Social", *Itinerarios de Trabajo Social*, nº 1, págs. 55-61.
- Ormaetxea, I. (2020): "El desarrollo conceptual del diagnóstico social: en juego la identidad y pervivencia del trabajo social como disciplina científica", *Servicios Sociales y Política Social*, nº 122, págs. 11-49.
- Pérez, G. (1994): *Investigación cualitativa: retos e interrogantes*, Madrid, Muralla.
- Pérez-Ramírez, B. y Osornio Mora, L.L. (2021): "De la intervención al acompañamiento. Una propuesta para construir conocimiento desde nuestra experiencia encarnada en Trabajo Social", *Itinerarios de Trabajo Social*, nº 1, págs. 7-14.
- Román, B. (2016): *Ética de los servicios sociales*, Barcelona, Herder.
- Santás, J.I. (2020): "Apuntes para la mejora de los servicios sociales locales tras el COVID-19: impacto sobre algunos retos previos", *Documentación Social*, nº 5.
- Schön, D. (1998): *El profesional reflexivo. Cómo piensan los profesionales cuando actúan*, Barcelona, Paidós.
- Vicente, E.; Arredondo, R. y Rodríguez, C. (2020): "El Trabajo Social: intervención ante el Covid-19", *Servicios Sociales y Política Social*, nº 123, págs. 88-110.
- (coords.) (2019): *III Informe sobre los servicios sociales en España*, Madrid, Consejo General del Trabajo Social.
- Vicioso C. y Castillo, D. (2021): "Modelo Integra/Erantsi de acompañamiento psicosocial para personas en procesos de integración social", *Zerbitzuan*, nº 74, págs. 163-178.
- Zamanillo, T. (2012): "La intervención social", *Servicios Sociales y Política Social*, nº 100, págs. 103-112.
- Zamanillo, T. y Martín, M. (2011): "La responsabilidad política del trabajo social", *Trabajo Social Global*, vol. 2, nº 3, págs. 97-115.





# Políticas sociales, organizaciones solidarias e innovación social

**Fernando Fantova**

Consultor social

## 1. Introducción

Las siguientes páginas, elaboradas sobre la base de trabajos anteriores, intentan reflexionar sobre las capacidades y las potencialidades de nuestras organizaciones solidarias para impulsar la innovación social en el ámbito de las políticas sociales o participar en ella, en un contexto pandémico y pospandémico, de emergencias y reconstrucción. A la vez, quieren ser un homenaje a una iniciativa de la sociedad civil, la Fundación Eguía Careaga, que nos viene ayudando durante décadas en el mejor conocimiento de la realidad social y la mejor formulación de políticas sociales, siempre en clave de innovación.

### 1.1. La evolución de las políticas sociales

La adjetivación como *social* de una parte de las políticas públicas viene originariamente, en buena medida, de una concepción según la cual las administraciones no habrían de ofrecer respuestas (prestaciones, servicios, atenciones, apoyos) a la mayoría de las necesidades de los individuos, salvo en determinadas circunstancias excepcionales, ante determinadas contingencias, en relación con determinados riesgos. Es decir, se asume que la mayor parte de la población puede (o, en todo caso, debe) obtener satisfacción para el grueso de sus necesidades mediante su pertenencia a familias (en sentido más restringido-nuclear o más amplio-comunitario) o mediante su participación en el mercado (laboral y de bienes y servicios, fundamentalmente) y que solo en determinadas situaciones tasadas (enfermedad, desempleo, jubilación, orfandad, viudedad u otras), el Estado se hace cargo bien de costear la satisfacción de determinadas necesidades, bien de satisfacerlas en especie o mediante servicios (Lapuente, 2015).



En esa tradición, tanto la modalidad contributiva (vale decir, seguridad social) como la no contributiva (asistencia social) de socializar o mutualizar esos riesgos por parte del Estado son políticas públicas adjetivadas como *sociales*. Así, en ese esquema, por ejemplo, la política sanitaria que me vacuna contra una enfermedad es considerada gasto social, mientras que la política de seguridad que me protege frente a un robo no lo es. Consiguientemente, cuando se va adoptando un enfoque de derechos, se denominan *derechos sociales* los que permiten la satisfacción de esas necesidades que se entienden asociadas a contingencias como las mencionadas. En la concepción canónica de Thomas Marshall, de 1950, se trata de una generación de derechos humanos posterior a los derechos civiles y políticos y, por tanto, las obligaciones o responsabilidades de las administraciones en relación con los derechos sociales serían posteriores y diferentes a las que tienen en relación con los derechos civiles y políticos. Volviendo al mismo ejemplo, la médica que me pone la vacuna vino *después* (y de otro modo, vale decir) que el policía que disuade a la persona que me iba a robar (Gómez y Vidal, 2019).

Sin embargo, ese modelo que podríamos denominar *en cascada*, según el cual quienes no pueden satisfacer determinadas necesidades mediante los ingresos obtenidos, básicamente, por el empleo o mediante la integración en una familia cuentan con la protección social contributiva, y, si no, en último caso, con la protección social no contributiva, es cada vez menos reconocible en nuestro entorno. En cada vez más sectores de actividad, como por ejemplo, el de la vivienda (considerado habitualmente como *social*) o el transporte (no considerado *social*) se plantean las administraciones parecidos dilemas entre, por ejemplo, regular o proveer (y, en cualquier caso, cuánto financiar o qué recursos y activos aportar) (Ignatieff, 2014). Siguiendo con los mismos ejemplos, ¿tiene hoy en día algún significado afirmar que alojar es más o menos *social* que transportar?

Posiblemente está sucediendo que la profesionalización basada en el conocimiento científico, técnico y tecnológico que va perfeccionando productos y servicios que dan respuesta a las necesidades humanas va contribuyendo a borrar la diferencia entre las políticas llamadas *sociales* (que nos pueden ayudar, por ejemplo, a disponer de vivienda, empleo o educación) y las que no reciben tal nombre (que nos pueden ayudar a obtener justicia, alimentación o cultura). Bajo la inspiración de Niklas Luhmann, cabe entender el desarrollo de las ramas de actividad (y de las correspondientes políticas públicas) como un proceso de especialización funcional, según el cual distintos ámbitos o pilares de actividad se van diferenciando y van estructurándose a medida que se hacen más capaces de dar respuesta a grandes necesidades de las personas y de hacerse cargo de su creciente complejidad.

Dicho proceso sería (complejamente) dinamizado, entre otros, por la construcción del conocimiento y la innovación de la tecnología disponible para la consecución de la finalidad de cada uno de esos subsistemas (Innerarity, 2011). En ese proceso, el Estado se ve empujado a entrar de una u otra manera en cada vez más ámbitos y, a la vez, ve entrar a otros agentes en los ámbitos en los que era predominante.

A lo largo de esa evolución, entonces, ¿qué parte o, al menos, qué dimensión de las políticas públicas cabe calificar como *social*? Cabe responder que su dimensión de:

- Inclusión o participación, es decir, la medida en que consiguen que las personas estén *dentro* de la sociedad (físicamente, políticamente, administrativamente y en todos los demás sentidos, cabe decir).
- Igualdad o equidad, es decir, la medida en la cual las personas tienen (en términos absolutos o relativos) las mismas oportunidades, trato o resultados en el acceso a bienes o servicios que dan respuesta a sus necesidades.
- Cohesión o relación, es decir, la medida en que las personas están conectadas o vinculadas entre sí.

Se entiende, entonces, que, cada vez más, todas las políticas públicas pueden (y deben) tener una cierta dimensión o impacto social. Por otra parte, la envergadura (en términos de recursos y estructuras) de, al menos, algunas políticas públicas denominadas sociales (singularmente, en nuestro entorno, la sanitaria, la educativa y la de pensiones) hace que reciban importantes expectativas y exigencias en cuanto a su impacto económico o medioambiental, por ejemplo, y no solo *social*. Podemos decir que las políticas llamadas *sociales* no son solo *sociales* y que no solo las políticas *sociales* tienen carácter *social*: no solo las políticas llamadas *sociales* construyen sociedad; no solo ellas protegen, reparan, construyen y promueven relaciones sociales, equidad social, inclusión social.

Posiblemente, este giro del modelo *en cascada* a una configuración de pilares, ramas o ámbitos verticales, basados en el conocimiento, se ha acentuado en el contexto de la pandemia de la covid-19, en la medida en que el subsistema especializado sanitario, en aras de la protección del bien que tiene encomendado (la salud) toma, en buena medida, el mando y *obliga* a otros subsistemas encargados de otros bienes (la seguridad, el empleo, el aprendizaje o la movilidad, por ejemplo) a realizar sus funciones en unas nuevas condiciones, de modo que no se imposibilite o dificulte gravemente que el subsistema sanitario realmente existente cumpla la suya.



Cuando, en la pandemia y la emergencia, el Gobierno prohíbe, por ejemplo, cortar el suministro energético, está comunicando al subsistema (pretendidamente *económico*) que tiene encomendada la provisión de electricidad o gas que tiene una responsabilidad o finalidad *social*. Está expresando que, con independencia de la capacidad (jurídica, política, económica, organizativa, técnica o tecnológica) que puedan tener las políticas de garantía de ingresos (políticas sociales clásicas donde las haya) de hacer llegar a las personas dinero para pagar por ese bien de primera necesidad, el sistema funcionalmente especializado en la provisión de energía (y único técnicamente capaz de distribuirla universalmente) no puede (bajo determinadas restricciones o condiciones) privilegiar su dimensión llamada *económica* en detrimento de su finalidad *social* (Quilter-Pinner *et al.*, 2020). Cabe entender que aquí se marca una tendencia, al menos, conceptual y organizativa.

## 2. Las organizaciones solidarias

En el modelo que hemos denominado *en cascada*, el que hoy llamamos tercer sector (de acción) social se situaría originariamente dentro de ese último escalón que hemos denominado *asistencia social*. Estas que podemos denominar ahora como *organizaciones solidarias de intervención social* se caracterizan en buena medida por *hacerse cargo* de determinado perfil de personas que no han encontrado respuesta (o respuesta suficiente) a sus necesidades en el resto de escalones. Sin embargo, obviamente, las dedicadas a la acción social o a los servicios sociales solo son una parte de las organizaciones del tercer sector (Casado y Fantova, 2019). Veamos cómo definir al conjunto de estas organizaciones.

Para ello, se propone una diferenciación de corte sistémico (que tomaría como referencia más mediata algunas aportaciones, por ejemplo, de Talcott Parsons y, de forma más inmediata, por ejemplo, a Victor Pestoff y otras autoras de la red EMES) según la cual serían cuatro las (grandes) esferas o los (grandes) tipos de agentes a considerar en la respuesta a las necesidades de las personas. Según la propuesta, lo que permite distinguir esas cuatro esferas (o tipos de agentes) es, básicamente, la lógica (con sus correspondientes *medios generalizados* para las correspondientes transacciones) que rige su funcionamiento:

- Comunidad: reciprocidad.
- Estado: derecho.
- Mercado: intercambio.
- Iniciativa social: solidaridad.

Con independencia de la envergadura, tamaño o peso real de las cuatro esferas en cuanto a su capacidad para la satisfacción de las necesidades de las personas en distintos contextos y momentos, se entiende que la suficiente diferencia existente entre las cuatro lógicas mencionadas (y la inexistencia de otras de entidad comparable) abonaría la tesis de su existencia y apuntalaría la utilidad heurística del esquema,

De la propuesta original de Pestoff, se retiene la existencia de tres líneas divisorias que configuran la iniciativa social o tercer sector como una *estación intermodal* que emerge entre la comunidad, el Estado y el mercado, incrementando (pretendidamente) la capacidad de la sociedad (del conjunto del sistema social) para hacerse cargo de la complejidad (a la vez que, precisa y paradójicamente, incrementa la propia complejidad social). Así, intentando referirnos a las cosas por lo que son (y no por lo que *no* son), diríamos que:

- Cabe una primera diferenciación entre el dominio de las relaciones primarias (socialización primaria) y el ámbito de las relaciones secundarias (socialización secundaria), de modo que a un lado queda la comunidad (relaciones familiares y otras relaciones comunitarias como las de amistad o vecindad) y al otro, los ámbitos de las organizaciones formales (sean del Estado, del mercado o de la iniciativa social).
- Una segunda separación se da entre el espacio de las transacciones económicas con o por precio (el mercado) y los ámbitos que nos permiten satisfacer nuestras necesidades de forma (más o menos) gratuita (la comunidad, el Estado y el tercer sector).
- Una tercera distinción cabe entre el dominio de los poderes públicos legitimados para garantizar derechos e imponer obligaciones (el Estado) y los espacios de la sociedad civil (comunidad, mercado e iniciativa social).

Nos atrevemos a proponer la siguiente correspondencia entre esferas y tipos de bienes:

- Comunidad: bienes relacionales.
- Estado: bienes públicos.
- Iniciativa social: bienes comunes.
- Mercado: bienes privados.

Para hacer esta propuesta, asumimos que los bienes, en general, presentan cierta elasticidad para ser tratados como relacionales, públicos, comunes o privados. Si,



tal como dice Elinor Ostrom, la producción, gestión y gobierno de los bienes comunes necesita y genera dinámicas institucionales y mecanismos organizativos y cabe entender que estos no son ni estatales ni mercantiles, se podría asumir que serán los de la iniciativa social, siendo conscientes de que ello nos obliga (diríamos que afortunadamente) a una comprensión o configuración del tercer sector más abarcadora (esperamos que no demasiado) que algunas de las existentes en la comunidad de conocimiento correspondiente. Reservamos el concepto de bienes relacionales (Donati, 2020) para los vínculos y apoyos que se coproducen en el seno de las redes primarias (familiares, convivenciales, de amistad o vecinales).

Cabe definir *necesidad* como situación de dependencia (o dimensión de la dependencia) entre un ser vivo (en nuestro caso, el ser humano) y su entorno. Es decir, cuando señalamos una necesidad, cuando decimos que alguien necesita algo, queremos expresar que depende de ese algo para su supervivencia, desarrollo y bienestar. Ese aporte que procede del entorno del ser en cuestión es más *necesario* cuanto más dependa de él dicho ser vivo, en nuestro caso, para lo que nos interesa, el ser humano.

Según la definición que adoptamos aquí, las necesidades son individuales, es decir, es la persona individual la portadora de la necesidad. No hay, por tanto, en el sentido que aquí se da a la expresión, necesidades colectivas, sino agregación de necesidades individuales. Podemos hablar de necesidad cuando podemos detectar un recurso, producto, actividad o servicio disfrutable o utilizable individualmente que permita su satisfacción. Una denominación general y un tanto abstracta (tomada del lenguaje jurídico) para referirnos a eso que satisface la necesidad (satisfactor o satisfactora), a eso que da respuesta a la necesidad, es la de *bien*.

Así, podemos referirnos a las necesidades haciendo referencia al bien correspondiente a cada una de ellas. Utilizaremos la expresión *bienes de primera necesidad* para referirnos a esos grandes insumos procedentes del entorno cuya ausencia compromete la vida de las personas. No se trata aquí de construir una lista completa y exhaustiva, sino que vale con citar algunos bienes de primera necesidad, tales como el medio ambiente (empezando por el aire que respiramos), el alimento, el alojamiento, la salud, el empleo, el territorio o el conocimiento. Los grandes bienes de primera necesidad pueden ser tratados como bienes públicos, privados, comunes o relacionales.

Ahora cabe preguntarse por las oportunidades y amenazas que se presentan ante el tercer sector de acción social en ese contexto de verticalización (tendente con-



ceptualmente a la universalización) que se produce en el campo de las políticas sociales. ¿Debe acentuar su compromiso con los que quedan fuera del ejercicio de los diferentes derechos sociales y su condición o posicionamiento transversal entre los diversos pilares verticales de las políticas públicas? ¿O debe apostar por su incardinación sectorial en el ámbito de los servicios sociales y apoyar la universalización de esta rama de la política social? ¿Sigue teniendo sentido para las organizaciones solidarias un marco referencial de asistencia social o más bien habrá que mirar al de innovación social? (Fraser, 2017).

### 3. La innovación social

En los marcos de referencia hoy día predominantes en el ámbito de las políticas sociales y otras políticas públicas, se dan la mano la innovación tecnológica (más orientada al *qué*) y la innovación social (más orientada al *quiénes*), al generarse, gracias a la tecnología digital, procesos operativos, de gestión y de gobierno más capaces de articular la coproducción y sinergias entre las diferentes capas de agentes (Moulaert *et al.*, 2017). Por ello, las consideradas como de *innovación social* suelen ser iniciativas de corte participativo, usualmente vinculadas a innovaciones tecnológicas y comunidades (al menos en parte) virtuales, impulsadas desde el trabajo en red y el encuentro entre diversas tradiciones, saberes, disciplinas y realidades organizacionales y sectoriales, planteadas a menudo como proyectos piloto o empresas emergentes que podrían luego llevarse a una escala mayor. Los planteamientos de la innovación social ponen el énfasis en la escucha a las personas usuarias o destinatarias y, en general, a todo agente (hablándose de innovación abierta, codiseño, coproducción, y cocreación); promueven intencional, activa, colaborativa y reticularmente la creatividad; juegan con la visualización de los sistemas y las soluciones; y trabajan con procesos de prototipado y experimentación rápida (Evers *et al.*, 2014).

Las instituciones europeas, además de referirse a la satisfacción de necesidades sociales o al bienestar (como finalidad más o menos mediata de la innovación social), se refieren a la creación de nuevas relaciones o colaboraciones sociales. Efectivamente, es bastante común que se afirme que las innovaciones sociales son innovaciones que son sociales tanto en sus fines como en sus medios (Comisión Europea, 2013).

Según investigadoras del Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona, la innovación social no surge necesariamente en



las comunidades más necesitadas, sino que tiende a hacerlo en las zonas que concentran más recursos para la acción colectiva. Por ello, conlleva el riesgo de terminar reforzando el problema redistributivo que está detrás de los procesos de segregación socioespacial (Blanco *et al.*, 2016).

Por todo ello, cabe pensar que resulten más inspiradoras aquellas versiones de la innovación social que ofrezcan coproducción y partenariado, fomentando unidades y tipos de organización que operan de maneras más integradas socialmente; promoviendo el reconocimiento de nuevos grupos y cuestiones sociales; construyendo colaboraciones y plataformas temáticas intersectoriales relacionadas con asuntos clave; favoreciendo la descentralización democrática a través de mecanismos participativos en los barrios. Aquellas más capaces de consolidar las formas de trabajo en equipo multiprofesional, incluyendo a las personas voluntarias y el compromiso cívico de las asociadas; producir una nueva profesionalidad, combinando el conocimiento anteriormente fragmentado a través del diálogo con (y la implicación de) las personas usuarias; y operar con financiación mixta, reuniendo recursos de partes interesadas de todos los sectores. Una innovación social que se focalice en las combinaciones de agentes del bienestar y llegue a todos los sectores del sistema local del bienestar, mejorando su componente comunitario; articulaciones del bienestar menos estandarizadas, más diversas y localizadas; un modelo del bienestar más allá de las líneas de demarcación establecidas, que se abre a las políticas medioambientales y de estilo de vida, vinculando las responsabilidades políticas sociales y económicas, las políticas del bienestar y urbanas, focalizándose menos en los grupos y más en las situaciones y territorios (Brandsen *et al.*, 2018).

Sea como fuere, en un contexto de verticalización de las políticas públicas como políticas sectoriales con enfoque de derechos y basadas en el conocimiento, en el que todas ellas han de tener una dimensión social, en el que cada una de esas políticas sectoriales se ocupa de un bien de primera necesidad (salud, seguridad, movilidad u otros) y en el que, tendencialmente, los cuatro tipos de agentes mencionados (y entre ellos, el tercer sector) pueden operar en cada una de las ramas o ámbitos sectoriales y, para hacerlo, han de apoyarse cada vez más en el conocimiento, la innovación y, específicamente, la innovación social aparece como un marco de referencia y motor de impulso insoslayable para las organizaciones solidarias dedicadas a la intervención social (Moulaert *et al.*, 2017).



#### **4. Construcción de capacidades de nuestras organizaciones solidarias para la innovación social en las políticas sociales**

Este último apartado del capítulo, de carácter más netamente propositivo y escrito sobre la base de los anteriores, se referirá, fundamentalmente a cuatro aspectos o dimensiones estratégicas que pueden ser incorporadas por las entidades de iniciativa social dedicadas a la intervención social y sus redes, todas ellas en clave de colaboración y alianzas:

- 1.** Colaboración y alianzas en la proximidad comunitaria de los servicios sociales y la atención integrada.
- 2.** Colaboración y alianzas en las redes de conocimiento e innovación sectoriales e intersectoriales.
- 3.** Colaboración y alianzas en el tercer sector de acción social y en la diversidad y sinergia del conjunto del tercer sector.
- 4.** Colaboración y alianzas en la política pública de servicios sociales y en la gobernanza territorial del bienestar.

Según el análisis que cabe hacer del sector de los servicios sociales en el contexto de las políticas sociales visto en páginas anteriores, este se encontraría en una ciaboga hacia la universalización que solo puede completarse con alguna posibilidad de éxito si los avances del conocimiento y la tecnología posibilitan estrategias de integración vertical entre la actual atención primaria, en gran medida de gestión pública municipal, y la actual atención secundaria, en buena medida gestionada por la iniciativa social sobre la base de una segmentación y segregación de la población usuaria en los tradicionales colectivos vulnerables de los que se ocupaba la asistencia social (como las personas menores, con discapacidad o mayores). Estrategias de integración vertical que incrementen la capacidad resolutive de la atención primaria con una orientación cada vez más preventiva, personalizada, participativa y comunitaria (Christensen y Pilling, 2020).

Por ello se propone que las entidades del tercer sector de acción social impulsen proactivamente experiencias piloto, a las que puedan volcar su caudal de conocimiento y su capacidad de gestión, en las que intervengan con las personas en la comunidad, pertenezcan o no al colectivo poblacional con el que la entidad ha trabajado tradicionalmente. Se trata de construir formatos de atención que faciliten la vida de las personas en la comunidad, que hagan más improbable que dichas personas sean clasificadas de alguna manera que las haga candidatas a ser alejadas de su entorno y que vayan permitiendo que la intervención social suceda más



en la comunidad (es decir, en los domicilios; en la calle o, en general, en el medio abierto o en el entorno digital) y menos en los centros (ambulatorios, diurnos o residenciales) de servicios sociales. Formatos que vayan rompiendo la dicotomía entre intervención individual e intervención comunitaria, en la medida en que toda intervención sea, a la vez, personalizada (porque así lo facilitan los avances tecnológicos de los macrodatos, el internet de las cosas, las plataformas colaborativas o la inteligencia artificial distribuida) y comunitaria (porque siempre es objeto de la intervención social la construcción de lazos comunitarios).

Se trataría de detectar y potenciar más y mejor el valor de las diferentes dimensiones de la intervención, partiendo de que hay compatibilidad y sinergia entre redistribución de recursos, asistencia, promoción y transformación social. Los cuidados domiciliarios a una persona que apenas sale de su casa y la animación callejera coproducida comunitariamente forman igualmente parte de los servicios sociales y ambas han de ser sometidas a la misma prueba del nueve, que es la de la satisfacción de necesidades, la mejora de la calidad de vida y el empoderamiento sostenible de las personas que participan en dichas actividades (Cottam, 2018).

Frente a unas entidades del tercer sector de acción social tradicional, pretendidamente especializadas en la asistencia integral (y, por tanto, frecuentemente, residual) a supuestos colectivos poblacionales entendidos como compartimentos estancos, se trataría de impulsar innovaciones en clave comunitaria e intersectorial y capaces de gestionar las relaciones interpersonales en las diversidades sexuales, generacionales, funcionales y culturales. Desde esta perspectiva estratégica, la incardinación sectorial de la actividad de las entidades del tercer sector de acción social en el ámbito de los servicios sociales se considera condición previa para la atención integrada intersectorial (Lipsky, 2010). Se considera que las entidades del tercer sector de acción social pueden operar en otros ámbitos sectoriales (como el del empleo o el de la vivienda, por ejemplo), pero que resulta prioritario el fortalecimiento de los servicios sociales como sector y sistema, dado que, en ausencia de este, las dinámicas intersectoriales se construyen sobre bases débiles (Thorstensen-Woll *et al.*, 2021). Las décadas que el discurso y las prácticas denominadas sociosanitarias llevan instaladas en una suerte de *día de la marmota* parecen indicarlo así.

No parece aconsejable ni sostenible que, en un determinado ámbito territorial, estén sucediendo a la vez diversos procesos que se reclaman como intersectoriales, multiagente y de trabajo en red y que estos procesos se realicen unos de espaldas a los otros (Nel-lo, 2021). Una estrategia de colaboración y alianzas multiagente



debe basarse en un análisis honesto (en un mapa riguroso) de quién es, verdaderamente, agente interesado e implicado en la mejora de la situación de las personas. En ese mapa, las entidades de iniciativa social dedicadas a la intervención social deben comprender bien su papel, que no es el de liderar el proceso o el de ser anfitrionas, papel que corresponde al sector público. Suplantar al sector público en ese papel retrasa los procesos y confunde, como confunde aquella entidad de iniciativa social que no tenga y haga visible suficiente claridad estratégica sobre su posicionamiento y sobre en qué medida se dedica a la prestación de servicios, a la defensa de derechos, al apoyo mutuo o a otras dimensiones de las propias del tercer sector (Fajardo *et al.*, 2021).

En segundo lugar, se propone para las entidades del tercer sector de acción social una mayor proactividad en su participación en las comunidades y redes de conocimiento sectorial (relacionado con los servicios sociales) e intersectorial. Esta orientación estratégica se deriva de la centralidad que, más arriba, se ha dado al conocimiento y a la innovación en el desarrollo de la intervención social y los servicios sociales.

Se trata de redes en las que deben coexistir y dialogar diversos tipos de conocimiento (ético, científico, técnico, tecnológico, innovador, práctico y estético) y en las que deben ejercer colaboración y tracción entre sí las universidades, otros centros formativos, centros de investigación, instituciones reguladoras, prestadoras de servicio, institutos de evaluación, entidades acreditadoras o certificadoras, organizaciones profesionales y científicas, defensorías de derechos, agencias de difusión, consultoras, entidades asociativas ciudadanas, industrias auxiliares u otros agentes, en el marco de estrategias públicas, sectoriales e intersectoriales, de investigación, tecnología e innovación (Lafuente, 2020). Por coherencia con la opción de fortalecer el ámbito sectorial de los servicios sociales, se propenderá a la construcción de la comunidad interdisciplinar de conocimiento de dicho sector, siempre, desde luego, en redes intersectoriales y siempre en procesos favorecedores de dinámicas sinérgicas de desarrollo territorial y creación de empleo (Mogollón, 2020), en las que los servicios sociales se configuren como tractores de otros y generadores de valiosos retornos económicos, laborales, ambientales y relacionales, llenando de contenido el concepto de *inversión social*.

El papel de las entidades del tercer sector de acción social sería especialmente activo en la producción de conocimiento filosófico, ético o ideológico y técnico, tecnológico o metodológico (en lo tocante a la intervención social y la organización operativa de los servicios sociales), construido como sistematización de



saber práctico y atento proactivamente al conocimiento teórico y metodológico producido por las comunidades científicas disciplinares más relacionadas con el sector de los servicios sociales (como son las del trabajo social, la educación y pedagogía social y la psicología de la intervención social).

En tercer lugar, se propone una proactividad de las entidades del tercer sector de acción social en la búsqueda de colaboraciones y alianzas con organizaciones del tercer sector de acción social y del tercer sector en general que sean diferentes a ellas. Volviendo a las metáforas anteriores, se trataría, fundamentalmente, de alianzas (hibridaciones y mestizajes) entre juncos y brotes: los juncos aportando, por ejemplo, escala y capacidad de gestión; los brotes, conexión comunitaria y capacidad de innovación, por ejemplo. Colaboraciones y alianzas, sí, y también fusiones y creaciones de nuevas entidades.

Es necesario que las políticas públicas de promoción del tercer sector (reciban este nombre o no) impulsen, apoyen y acompañen este cambio estratégico, pasando de un entorno favorecedor de las relaciones clientelares y el encaje de las entidades en nichos tradicionales a un entorno de política pública transversal de fomento del tercer sector que favorezca la diversidad en el ecosistema de las entidades: diversidad en tamaños, diversidad en formas jurídicas, diversidad en sistemas de financiación, diversidad en grado de participación en el sistema público de servicios sociales, diversidad en imbricación comunitaria, diversidad en capacidad de gestión del riesgo y así sucesivamente. Una política pública que incentive y visibilice trayectorias de construcción y desarrollo diversas, con una variedad de fórmulas, desde la financiación ética hasta las cláusulas sociales, desde los conciertos sociales a los bonos de impacto social, desde los convenios de colaboración hasta la participación pública en los órganos de gobierno y la dotación, desde la venta de productos y servicios en mercados sociales hasta las subvenciones en competencia competitiva. Cuando las personas con responsabilidades políticas adoptan un enfoque multiagente y establecen partenariados estratégicos, crean condiciones para ayudar a las organizaciones solidarias a entrar en los mercados públicos y privados, construir (o participar en) cadenas de valor y ganar acceso a recursos complementarios, habilidades o redes (Aguilar, 2021).

Por último, en cuarto lugar, se propone una mayor dedicación y alineamiento de las entidades del tercer sector de acción social en los procesos de construcción de la política pública de servicios sociales y la gobernanza territorial del bienestar. El tercer sector de acción social no puede referirse solo ni principalmente a su encaje en el sistema público de servicios sociales, sino que debe tener una posición sobre



el conjunto de la política pública de servicios sociales. Por otra parte, mediante el análisis de que las estrategias de trabajo en red e integración intersectorial (entre sectores de actividad de dos en dos o con más ámbitos participantes), cabe señalar que estas están pedaleando en el vacío en muchos lugares, siendo cada vez más frecuente la percepción de confusión e, incluso, de saturación. Por ello, corresponde a los poderes públicos (de la mano del resto de agentes), diseñar e implementar, a las diferentes escalas territoriales, una arquitectura ordenada para la integración intersectorial de las políticas y servicios del bienestar (Longo, 2019).

Se trataría de que, en las diferentes escalas territoriales (desde el barrio hasta la Unión Europea), las entidades del tercer sector de acción social y sus redes pudieran impulsar arquitecturas similares y coherentes, ordenadas y abiertas, de gobernanza participativa y atención integrada para el bienestar, partiendo de un sector económico y un sistema público (el de los servicios sociales) que ofrece condiciones para la construcción (a esas diferentes escalas) de ecosistemas multiagente amigables y potenciadores (Mazzucato *et al.*, 2019) para las entidades de iniciativa social dedicadas a la intervención social plurales y diversas, capaces de apoyarse en la innovación tecnológica y social para *beber en su propio pozo* de identidad, valores y prácticas solidarias; contribuir a la dinamización y desarrollo de comunidades y territorios sostenibles y construir y garantizar la ciudadanía social (Gomà y Ubasart, 2021).



## Bibliografía referenciada

- Aguilar, L.F. (2021): "La gestión del conocimiento en la Administración pública: una introducción", en Ramió, C. (coord.): *Administración digital e innovación pública*, Madrid, INAP, págs. 104-108.
- Blanco, I.; Cruz Gallach, H.; Martínez Moreno, R. y Parés, M. (2016): "El papel de la innovación social frente a la crisis", *Ciudad y Territorio*, nº 188, págs. 249-260.
- Brandsen, T.; Steen, T. y Verschuere B. (2018): *Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services*, Nueva York, Routledge.
- Casado, D. y Fantova, F. (2019): *Acción voluntaria. Caminos de libertad y de solidaridad*, Barcelona, Hacer.
- Christensen, K. y Pilling, D. (2020): "Introduction", en Christensen, K. y Pilling, D. (eds.): *The Routledge Handbook of Social Care Work around the World*, Abingdon, Routledge, págs. 1-12.
- Comisión Europea (2013): *Guide to Social Innovation*, Bruselas, Comisión Europea.
- Cottam, H. (2018): *Radical Help*, Londres, Virago.
- Donati, P. (2020): "Diritti sociali e welfare relazionale", en Moruzzi, M. y Prandini, R. (eds.): *Modelli di welfare. Una discussione critica*, Milán, Franco Angeli, págs. 77-112.
- Evers, A.; Brandsen, T. y Ewert, B. (2014): *Social Innovation for Social Cohesion. Transnational Patterns and Approaches from 20 European Cities*, Giesen, WILCO.
- Fajardo, G.; Vañó, M.J.; Merino Garrido, F. (2021): *Claves de la colaboración público-cooperativa en el ámbito local: vivienda, empleo y servicios públicos*, Valencia, Federación de Cooperativas de Viviendas y Rehabilitación de la Comunitat Valenciana.
- Fraser, N. (2017): "¿De la redistribución al reconocimiento?", Butler, J. y Fraser, N., *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate entre marxismo y feminismo*, Madrid, Traficantes de Sueños, págs. 23-66.
- Gomà, R. y Ubasart, G. (2021): "Cambio de época y Estado de bienestar", en Gomà, R. y Ubasart, G. (coords.): *Vidas en transición. (Re)construir la ciudadanía social*, Madrid, Tecnos, págs. 23-57.
- Gómez, P.J. y Vidal, F. (2019): "La gran desvinculación", en Fernández-Maíllo, G. (coord.): *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid, Fundación Foessa, págs. 33-98.
- Ignatieff, M. (2014): *Fuego y cenizas. Éxito y fracaso en política*, Madrid, Taurus.
- Innerarity, D. (2011): *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*, Madrid, Paidós.
- Lafuente, A. (2020): "Abrir la ciencia para cambiar el mundo", *International Journal of Engineering, Social Justice and Peace*, vol. 7, nº 2, págs. 52-67.

- Lapuente, V. (2015): *El retorno de los chamanes*, Barcelona, Península.
- Lipsky, M. (2010): *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Longo, F. (2019): "La Administración pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº especial 3, págs. 52-73.
- Mazzucato, M.; Kattel, R. y Ryan-Collins, J. (2020): "Challenge-driven innovation policy: Towards a new policy toolkit", *Journal of Industry, Competition and Trade*, nº 20, págs. 421-437.
- Mogollón, I. (2020): *Estrategias colectivas de sostenibilidad de la vida en tiempos de crisis. Acercamiento a los casos de Calafou, Wikitoki y Ecosocial Lerma*, Vitoria-Gasteiz, Universidad del País Vasco.
- Moulaert, F.; Mehmood, A.; MacCallum, D. y Leubolt, B. (eds.) (2017): *Social Innovation as a Trigger for Transformations. The Role of Research*, Bruselas, Comisión Europea.
- Nel-Lo, O. (2021): "Acción colectiva y políticas públicas frente a la segregación y sus efectos", en Nel-Lo, O. (ed.): *Efecto barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 385-395.
- Quilter-Pinner, H.; McNeil, C. y Hochlaf, D. (2020): *The Decades of Disruption. New Social Risks and the Future of the Welfare State*, Londres, IPPR.
- Thorstensen-Woll, C.; Wellings, D.; Crump, H. y Graham, C. (2021): *Understanding Integration. How to Listen to and to Learn from People and Communities*, Londres, The King's Fund.





# Los cuidados en y por la comunidad

**Lucía Martínez Virto y Mayte Huerta**

Universidad Pública de Navarra

## 1. Introducción

El sostenimiento de la vida, así como garantizar una adecuada provisión de cuidados, se ha convertido en uno de los grandes desafíos de nuestra sociedad. La gestión de los cuidados, al igual que en los países de nuestro entorno cercano, ha respondido a un patrón de provisión mixto, donde los diversos actores responden con diferentes grados de responsabilidad e intensidad a las tareas, y con distintas tipologías de cuidados en forma de prestaciones, servicios y, por supuesto, de cuidado social, emocional y relacional.

Las necesidades de cuidado han estado presentes a lo largo de nuestra historia y durante todo el ciclo vital de las personas, dependiendo de ello no solo sus vidas, sino también la sostenibilidad de las sociedades. No obstante, desde hace unas décadas los cambios demográficos, sociales, económicos y familiares acontecidos han convertido este ámbito en uno de los principales retos de las políticas públicas. El desafío no se define únicamente por un aumento cuantitativo de la población con necesidades de cuidado, sino por que emergen nuevas necesidades y enfoques que implican una revisión cualitativa de las formas de organización social de los cuidados basadas en las políticas públicas prestacionales, la gestión y provisión de las familias o los servicios de cuidado mercantil.

El objetivo de este capítulo es contribuir al debate sobre cómo repensar la provisión de cuidados en un escenario de nuevas necesidades, enfoques, perfiles y actores, así como enfatizar el papel de la comunidad con respecto a la organización social del cuidado. Esta reflexión presenta también los resultados de un trabajo de investigación realizado en la Comunidad Foral de Navarra, y focalizado en las redes de cuidados comunitarias surgidas en el marco de la pandemia de la covid-19.



El texto consta de tres partes. En primer lugar, se revisan los principales avances y debates presentes en la literatura especializada sobre la gestión de los cuidados a las personas mayores desde la comunidad. El siguiente apartado alude a las experiencias comunitarias implementadas en Navarra en los primeros meses de pandemia. Con todo ello, se presenta una reflexión que pretende ofrecer algunas claves sobre el papel de la comunidad en la provisión social de los cuidados.

## 2. La comunidad en la provisión social de los cuidados

El fenómeno del envejecimiento poblacional es un elemento que condiciona la gestión de los cuidados. A pesar de que el enfoque de cuidados a lo largo de la vida está muy presente en la discusión académica (Martínez-Buján, 2019), el incremento cuantitativo y cualitativo de necesidades de cuidado en los últimos años de vida se ha convertido en uno de los mayores desafíos para nuestro modelo del bienestar.

Nos encontramos en uno de los territorios con mayor envejecimiento poblacional de Europa. Según el informe de *Envejecimiento y atención a la dependencia en los territorios de Euskal Herria* (Arin et al., 2021), el peso de la población mayor de 75 años en la Comunidad Foral de Navarra es del 9,9%, y en la Comunidad Autónoma Vasca, del 11,3%. No obstante, las previsiones demográficas nos advierten de un aumento progresivo de ese indicador en ambas comunidades autónomas, el cual se incrementará hasta el 12,2% en Navarra y el 14,4% en Euskadi.

Nuestro territorio se caracteriza, además, por un mayor envejecimiento de las zonas rurales frente a las urbanas. Ello implica, sin duda, que contamos con necesidades de envejecimiento distintas que requieren fórmulas de cuidado diversas y adaptadas. En este marco, las políticas de cuidados de larga duración se enfrentan tanto a la revisión de su enfoque como a la forma de organización de sus actores de provisión.

El modelo español de atención a la dependencia, que define gran parte de la estructura de nuestro territorio, viene definido por el contenido y la distribución de responsabilidades que marca la Ley Orgánica 39/2006, de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia. Esta norma regula un modelo de carácter estatal que los Gobiernos autonómicos deben cofinanciar y gestionar. Los tiempos y espacios para el desarrollo de la ley han sido diversos en función de los territorios autonómicos, lo que ha dado lugar a una



multiplicidad de modelos de gestión en el marco de la atención a los cuidados (Aguilar Hendrickson, 2020).

Con anterioridad al desarrollo de dicha ley, la atención a las personas mayores en nuestro entorno se nutría, principalmente, de dos líneas de intervención diferenciadas. Por un lado, un sistema de atención público y prestacional en materia de pensiones y sanidad, financiado vía cotizaciones e impuestos generales. Por otro lado, un sistema de atención específico a la dependencia, subsidiario de los cuidados familiares y vinculado al sistema de servicios sociales (Sánchez Salmerón *et al.*, 2021).

La década previa a la denominada Ley de Dependencia fue testigo de algunos documentos normativos que fueron claves para avanzar en el reconocimiento del derecho subjetivo a los cuidados. Destacan el Plan Gerontológico de 1992 o el *Libro blanco de la dependencia* del 2004. Posteriormente, la Ley 39/2006 avanzó en el derecho y defendió un modelo público que abogaba por servicios, y no tanto por prestaciones económicas, reconociendo, en su fondo, el cuidado por parte de las familias, y especialmente de las mujeres. A pesar de ello, la insuficiente financiación y el gran crecimiento del sistema dio lugar a un desarrollo mayoritario de prestaciones económicas destinadas al cuidado frente a los servicios. El resultado ha sido un modelo que reconoce la provisión mixta de cuidados, caracterizado por una fuerte regulación pública, pero que mantiene a su vez, una amplia responsabilidad familiar (Vega *et al.*, 2018).

De manera paralela, los servicios sociales asumieron el encargo de cuidar a su ciudadanía, así como la gestión de los programas individuales de atención o la solicitud de las prestaciones. Si bien las bases de nuestro modelo de servicios sociales reconocen la atención tanto de casos como de entornos, desde los enfoques comunitarios y participativos, las tareas de gestión atribuidas al sistema han limitado su capacidad de desarrollo en el campo de la acción comunitaria (Martínez Virto y Pérez Eransus, 2018). A esta cuestión se le suman las consecuencias de crisis anteriores como la del 2008, que en el ámbito de la dependencia generó también cambios en la atención a los cuidados y la reasistencialización de la atención social (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego, 2013).

Como consecuencia, el modelo de atención a la dependencia del contexto estatal, con diferencias entre comunidades autónomas, comparte algunos elementos importantes que lo definen: una financiación inferior en términos de PIB frente a otros países europeos, una atención dicotómica entre la atención residencial y la atención domiciliaria, así como un modelo de financiación mediante copago entre



el sistema público y las personas usuarias (Díaz-Veiga y Sancho, 2013; Aguilar Hendrickson, 2020).

En este contexto, recientes estudios en la materia han señalado las limitaciones de este modelo. Por un lado, el enfoque sobre el que se ha diseñado desarrolla, principalmente, las políticas de atención a la dependencia sin atender otros elementos clave, como el envejecimiento activo y la prevención de las situaciones de dependencia (Sánchez Salmerón *et al.*, 2021). Sin embargo, las personas mayores no dependientes se enfrentan a una etapa vital que reclama un enfoque activo y no prestacional.

En términos de enfoque, hasta el momento las principales prestaciones y servicios han estado orientados al tratamiento y a la atención a la dependencia. Sin embargo, el crecimiento cuantitativo y cualitativo de las necesidades sitúa a la promoción de la autonomía personal y la prevención de la dependencia como ejes clave de la atención. Poner el foco en prevenir el deterioro y promover la autonomía ofrece un abanico mayor de oportunidades para atender al colectivo en su diversidad. Como ya se ha señalado, el envejecimiento poblacional se constituye como un elemento de presión importante, en tanto que debe responder a un fenómeno creciente con un enfoque participativo que dé cabida al conjunto de actores sociales.

Otra de las características de nuestro modelo tradicional es que desarrolla una atención a la dependencia dicotómica, donde las oportunidades de cuidado se dan en el domicilio o en el entorno residencial. La heterogeneidad de las necesidades reclama también la puesta en marcha de un modelo de cuidados descentralizado y vinculado a los territorios. Si bien estos enfoques son indispensables en la búsqueda de soluciones al actual escenario, hasta el momento las políticas de prevención y el modelo de atención descentralizado cuentan con un desarrollo muy limitado (Martínez Virto y Hermoso Humbert, 2020).

Las recomendaciones europeas de las últimas décadas reconocen la necesidad de adoptar estos nuevos enfoques basados en los sistemas de prevención. Esta cuestión es especialmente importante para atender a las personas que se encuentran en situaciones de riesgo o exclusión social, un colectivo que presenta una mayor vulnerabilidad en el modelo tradicional (Sánchez Salmerón *et al.*, 2021).

Otra de las características definitorias de nuestro modelo, según Bennett *et al.*, (2018), es su carácter fragmentado y altamente burocrático. Esta realidad reclama mejorar la coordinación entre el conjunto de agentes involucrados en la provisión social de los cuidados. Nuestro modelo de provisión y gestión mixta cuenta con



la participación de distintos actores. Entre ellos, destaca el papel esencial de la red familiar, pero también el del sistema público, el del sector privado-mercantil y el de las organizaciones del tercer sector (Martínez-Buján, 2009). Este modelo de gestión mixta es compartido con buena parte de los países europeos, si bien estos presentan diferencias importantes en cuanto a la distribución de las responsabilidades (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego, 2013).

Este planteamiento parte de una dificultad vinculada a la insuficiente incorporación del ámbito de lo común a la gestión de los cuidados (Martínez-Buján, 2019). En este sentido, la literatura especializada vincula el reconocimiento como actores de las redes comunitarias al *welfare of the common* o *commonfare*. Este concepto designa los sistemas del bienestar que satisfacen necesidades a través de fórmulas colaborativas ciudadanas, y en los que puede apreciarse al agente comunitario como garante esencial en la protección social del bienestar. La rearticulación de estas relaciones entre actores en clave de alianzas posibilitaría el desarrollo de nuevos enfoques de atención más participados, democráticos y conectados con el entorno (Vega *et al.*, 2018).

En nuestro territorio, también el tejido social y asociativo ha tenido, tradicionalmente, una presencia importante en la organización social y la atención a las necesidades sociales. Ello nos coloca en una posición de ventaja en la búsqueda de alianzas mixtas. No obstante, también contamos con un modelo de atención donde prepondera lo prestacional, lo cual dificulta dilucidar el lugar que han de ocupar las organizaciones comunitarias en el marco de los cuidados.

En definitiva, que la comunidad también constituye un agente en la provisión social del bienestar, y específicamente, en el marco de los cuidados de larga duración es cada vez más un elemento de consenso. Sin embargo, su reconocimiento e incorporación requiere la promoción de nuevas alianzas entre actores para responder conjuntamente al reto de los cuidados.

### **3. Experiencias comunitarias del territorio foral en la época de la covid-19**

Si bien nos enfrentábamos previamente a la necesidad de incorporar nuevos enfoques y alianzas a la gestión de los cuidados, la crisis de la covid-19 ha puesto de manifiesto la interdependencia humana para la sostenibilidad de la vida (Martínez-Buján y Vega Solís, 2021). La inesperada pandemia también impulsó la emergencia de redes espontáneas llamadas a responder en contextos de crisis. Esta



situación puso de relieve las limitaciones que caracterizan a nuestro modelo de provisión social de cuidados, al tiempo que evidenció ciertas experiencias y nuevas fórmulas de acción derivadas de la emergencia sanitaria.

Lo cierto es que en ese escenario se dieron, además, dos procesos diferenciados en la acción comunitaria. Mientras las redes comunitarias y entidades del tercer sector se desarrollaban para atender las necesidades de los entornos, el sistema público replegaba sus servicios por el decreto de estado de alarma, pues las medidas de confinamiento y el cierre de la actividad presencial frenaron su actividad de atención social.

En este contexto, las profesionales de los servicios públicos se vieron forzadas a repensar las dinámicas de intervención social, así como los recursos y las metodologías, para dar respuesta a las nuevas necesidades sociales. De hecho, cobraron especial relevancia las tecnologías de la información y la comunicación, ya que permitieron mantener activo el contacto y la interacción social en épocas de confinamiento (Lopes-Dos Santos, 2021).

En el marco de la atención a los cuidados de larga duración, esta última crisis evidenció la fragilidad y desigualdad del sistema, motivando la necesidad de revisar su provisión. Por este motivo, tal y como exponen Vega *et al.* (2018), el contexto social, económico y político de los países del sur de Europa plantea la necesidad de incorporar de nuevo, o al menos, considerar las experiencias de sostenimiento comunitario en los territorios. Recuperar las experiencias comunitarias no supone reducir las responsabilidades de las administraciones públicas o traspasarlas al sector mercantil, sino más bien alude a una corresponsabilidad del conjunto de los agentes y a la necesidad de trabajar conjuntamente (Martínez Virto y Hermoso Humbert, 2020).

El decreto del estado de alarma, en marzo de 2020, también motivó la creación de redes comunitarias que surgían en nuestros territorios para responder a la situación de nueva emergencia social. En Navarra, se detectaron hasta 37 iniciativas que, desde la comunidad y la población civil, estaban destinadas a atender a las personas que requerían algún tipo de cuidado. Este nuevo mapa implicaba la necesidad de analizar en profundidad las dinámicas de relación, las alianzas construidas y la tipología de necesidades atendidas.

En la Comunidad Foral de Navarra, el sistema de servicios sociales viene reconociendo, en su normativa originaria, las aportaciones de la sociedad civil, lo que ha contribuido a consolidar y a reconfortar el tejido social (Gobierno de Navarra, 2000). Quizá este enfoque ha permitido el estallido y la presencia de una gran



diversidad de experiencias comunitarias y de acciones locales concretas en la pandemia de la covid-19.

Meses más tarde, en junio de 2020, con el fin de conocer mejor este fenómeno, el equipo de investigación Alter de la Universidad Pública de Navarra, en el marco de las actividades de la Cátedra Unesco de Ciudadanía, Pluralismo y Convivencia de la misma universidad, diseñó una encuesta que abordaba elementos vinculados a la descripción, la organización y la valoración de los recursos comunitarios desarrollados. Este cuestionario se envió a las distintas redes aún activas, y se logró contactar y obtener información de 21 de ellas.

El análisis de estas experiencias arroja algunos elementos de interés para este análisis. Si bien todas ellas aluden a su papel en el cuidado de la comunidad, el 42,9% se han dedicado específicamente al colectivo de las personas mayores; el 23,8%, a infancia y adolescencia; el 9,5%, a personas en riesgo o situación de exclusión social; mientras que el 19% ha intervenido de manera más generalizada. La atención a las personas mayores ocupa un lugar destacado, ya que 4 de cada 10 iniciativas señalan haber dedicado intensamente su acción a este grupo y sus necesidades básicas. Cabe subrayar que este fue uno de los colectivos más afectados, pues a finales del 2020, se produjo un incremento de la mortalidad de 86.112 personas respecto a 2019, y evidentemente, se aprecia una sobremortalidad en personas mayores de 75 años.

La atención a este grupo, como hemos visto anteriormente, combina la atención prestacional pública, el cuidado familiar y el cuidado mercantil, habitualmente desarrollado por personas cuidadoras empleadas en un sector precario y de escaso reconocimiento social. A pesar de que el cuidado fue clasificado como actividad esencial en el marco de la pandemia, ello no ha repercutido en una mejora de las condiciones laborales de estas trabajadoras. De hecho, si bien el Gobierno diseñó un subsidio específico para el empleo del hogar para atender al desempleo sobrevenido por la covid-19, un 30% de las personas cuidadoras no pudo beneficiarse de él, al encontrarse inmersas en la economía sumergida (Martínez Virto y Elizalde San Miguel, 2021).

En este sentido, la crisis de la covid-19 ha sido un contexto realmente complejo para las labores de cuidado y domésticas a las personas mayores, debido a las restricciones gubernamentales aplicadas en los territorios. Del mismo modo, ha sido esencial reflexionar sobre la medicalización de las residencias y sobre la necesidad de mejorar e incrementar la coordinación entre los servicios sociales y los servicios de salud (Arin *et al.*, 2021).



Otro elemento reseñable que constata la encuesta es el papel ejercido por parte de las mujeres en el conjunto de las iniciativas estudiadas. De hecho, la mayoría de los cuestionarios han sido respondidos por ellas. Este hecho evidencia, de nuevo, la tradicional responsabilización del cuidado por parte de las mujeres (Martínez Virto y Elizalde San Miguel, 2021).

En cuanto a su motor, más de la mitad de las iniciativas detectadas (55%) han surgido de manera específica para hacer frente a alguna necesidad puntual derivada de la crisis de la covid-19, mientras que el resto se han activado en el marco de la pandemia, pero no tenían una motivación claramente vinculada a ella. Sin embargo, casi 7 de cada 10 señalan que han respondido a necesidades estrechamente derivadas de las medidas implementadas en el estado de alarma y, por tanto, en el marco de la pandemia han reorientado su actividad a la emergencia.

En términos geográficos, tampoco estas redes se han activado de manera similar. Es especialmente destacable el desarrollo de las experiencias comunitarias en los entornos urbanos. De hecho, el 85,7% se desarrollan en Pamplona y Comarca; el 9,5%, en Estella; y el 4,8%, en Tudela. Estos datos parecen arrojar la hipótesis de que los territorios con mayor volumen poblacional, a menudo con lazos comunitarios y sociales más deteriorados, han necesitado del estallido de experiencias comunitarias para la supervivencia de sus comunidades.

En cuanto a la promoción de la red, cabe indicar que un 57,1% de las experiencias señalan haber sido impulsadas por los servicios sociales municipales, mientras que 2 de cada 10 se vinculan únicamente a las redes vecinales. Esta realidad evidencia que la irrupción de estas redes no implica un repliegue de los servicios públicos. Más bien al contrario, la experiencia, conocimiento técnico y medios a su disposición convierte a los servicios públicos en actores principales para el motor y sostenimiento de esas experiencias. De hecho, una de los principales problemas detectados es la dificultad de estas redes para sobrevivir más allá de un tiempo corto y muy delimitado. La ausencia de medios económicos —solo un tercio señala tener fuentes externas de financiación— ha hecho que solo 2 de cada 10 hayan podido mantenerse más allá de la pandemia (22,2%).

En definitiva, de estos resultados se derivan varias conclusiones interesantes que nos ayudan a comprender qué ha pasado en este tiempo de pandemia. Por un lado, el colectivo de personas mayores se erigió como un grupo poblacional con altas necesidades, lo que llevó a orientar buena parte de la acción comunitaria en esa dirección. Sin embargo, la concepción de los cuidados en los discursos



comunitarios asume también la necesidad de cuidar el entorno y a todas sus personas, reconociendo también otros grupos vulnerables. Por otro lado, destaca el papel activo que los servicios sociales públicos han tenido en buena parte de estas redes, una alianza que puede ser eficaz para el futuro, pues la ausencia de medios técnicos y económicos es una de las principales causas de desaparición de estas iniciativas. Por último, destaca también el papel preponderante de estas redes en los entornos urbanos frente a los rurales. Estos resultados aportan algunas luces sobre cómo revisar el mapa de provisión de cuidados en clave de alianza.

#### **4. Conclusiones y propuestas**

Las políticas públicas de cuidado de larga duración se enfrentan a un desafío no solo cuantitativo, sino que su propia definición en un contexto social sustancialmente distinto al actual requiere de una revisión de enfoque y de distribución de responsabilidades. El objetivo es transitar hacia modelos más conectados con las necesidades y los perfiles actuales, que tengan en cuenta la diversidad y la necesaria equidad para este grupo poblacional (Yeatman *et al.*, 2009).

La atención a los cuidados de larga duración se basa en modelos garantizados y universales, si bien es cierto el nivel de renta y el grado de dependencia resultan claves a la hora de determinar la participación económica o el copago de las personas usuarias. Desde hace una década, el modelo de cuidados de larga duración se enfrenta a algunos cambios de contexto importantes que limitan su eficiencia. El envejecimiento de la población y su tendencia en aumento es, sin duda, un elemento crucial. No obstante, también lo son los nuevos perfiles de envejecimiento, que, sin duda, han cambiado las necesidades. Ello exige avanzar hacia un modelo más flexible y participado, con acciones preventivas integrales y que responda al modelo de atención centrado en la persona (Arin *et al.*, 2021), el cual es reclamado por un gran número de proveedores y beneficiarios de los recursos, tanto en el ámbito residencial como en el domiciliario.

Del mismo modo, el reto del envejecimiento poblacional nos orienta a hallar un punto de equilibrio entre el conjunto de actores involucrados en la provisión social de los cuidados que derive en una responsabilidad compartida. La crisis sanitaria ha dado luz a una realidad latente en parte de nuestros territorios. Así pues, la comunidad ocupa también un lugar importante en la provisión social del bienestar y, específicamente, en el modelo de cuidados de larga duración.



La comunidad como agente, además, se alinea con un nuevo enfoque más participado donde democráticamente las personas pueden contribuir a dar respuesta a sus necesidades. No obstante, algunos trabajos de referencia alertan que esta provisión mixta no debe caer en algunos errores del pasado, que, por su lógica feminista y patriarcal, han implicado una sobrecarga de la responsabilidad del cuidado sobre las mujeres (Martínez-Buján, 2019). En cualquier caso, la asunción directa de la provisión social de los cuidados hacia el agente familiar, y más específicamente, hacia las mujeres, reclama desarrollar una provisión social mixta en la atención a las situaciones de dependencia, donde el agente comunitario cumpla un papel de proveedor junto con otros agentes involucrados.

Quizá la ausencia del ámbito comunitario en las investigaciones sociales con respecto a la provisión social de los cuidados se orienta según lo expuesto en las investigaciones feministas, que inciden en que la comunidad se constituye como un agente opresor de las dinámicas familiares y domésticas (Martínez-Buján y Vega Solís, 2021). En este sentido, el cuidado en las comunidades, lejos de favorecer la autonomía, ratifica la dependencia de las mujeres en el ámbito doméstico. Este asunto debe, por tanto, considerarse en cualquier discusión sobre el modelo de cuidados que queremos construir.

El análisis expuesto en este capítulo evidencia un cambio necesario hacia nuevos enfoques, pero también una realidad de nuestros entornos basada en el reconocimiento de la comunidad como agente esencial en la provisión social de los cuidados. El reto ahora para nuestra sociedad es definir el papel que tienen que jugar las políticas públicas para garantizar ese modelo de atención equitativo y sostenible, que tenga en cuenta procesos de envejecimiento desiguales, perfiles socioeconómicos distintos o necesidades territoriales diversas.

Para contribuir a responder a este desafío clave, proponemos algunos elementos de discusión que, a nuestro juicio, deben tomarse en cuenta:

- *Diseñar políticas de cuidados más participadas y desde los niveles preventivos.* Los recursos de atención a los cuidados están diseñados desde un enfoque paliativo, y no tanto preventivo, por lo que es conveniente reflexionar sobre el tipo de servicio y su adecuación a las personas beneficiarias. Además, es fundamental considerar especialmente los determinantes sociales en salud, así como acompañar a las unidades familiares en los procesos de toma de decisiones en el marco de la atención a los cuidados, y especialmente, en su prolongación en el tiempo.



- *Superar la dicotomía domicilio/residencia: cuidar con y en el entorno.* Cada vez son más las propuestas que animan a impulsar recursos a medio camino entre la atención domiciliaria y los centros residenciales, donde la provisión de vivienda y de cuidados se disgreguen entre sí. Asimismo, es preciso desarrollar un mecanismo que permita ejercer la libertad de elección entre las prestaciones y servicios en el marco de la atención a los cuidados de larga duración. El mantenimiento de las personas mayores en su domicilio (*ageing in place*) orienta el diseño de las políticas sociales y sociosanitarias de atención a la dependencia en nuestro territorio. En esta línea, se aprecia una tendencia hacia el refuerzo de las redes e iniciativas de autoorganización comunitaria, ya que permiten combinar los servicios formales de responsabilidad pública con recursos de proximidad, para el desarrollo de acciones preventivas en el marco de la pérdida de la autonomía y la lucha contra el aislamiento social (Arin *et al.*, 2021).
- *Abordar la provisión mixta de cuidados mediante una lógica ecosistémica.* El envejecimiento poblacional está suponiendo un incremento en la necesidad de una mayor variedad de prestaciones y servicios a la dependencia. Sin embargo, la financiación pública con respecto a los servicios es escasa en comparación con los países del entorno europeo, por lo que las unidades familiares deben hacerles frente mediante copago. Ello implica algunos elementos de desigualdad para aquellas personas de entornos más desfavorecidos. En este sentido, los servicios de atención a los cuidados de larga duración requieren del conjunto de recursos disponibles en el territorio. Para ello, la aplicación de un modelo de atención orientado por un abordaje ecosistémico y comunitario que involucre a todos los subsistemas implicados en el entorno de la persona beneficiaria de los cuidados puede ser una buena forma de avanzar hacia esta lógica de la corresponsabilidad.
- *Promover y desarrollar un sistema de atención equitativo y garantista por parte de los agentes públicos.* El trabajo social aplicado a través del sistema de servicios sociales es un espacio necesario para articular y canalizar la acción comunitaria, tal y como ha evidenciado el estudio realizado. En este sentido, la aparición o reconocimiento de nuevos agentes no debe implicar un repliegue del público. Más bien al contrario, la red pública tiene capacidad para favorecer una intervención equitativa y garantista de todas las personas con necesidades, impulsando la coordinación con otros agentes de provisión social y apoyando el desarrollo y manteniendo las redes comunitarias, siempre que no se caiga en el error de subordinar a ellas sus principales funciones de promoción y bienestar social.



- *Avanzar hacia un sistema de provisión con perspectiva de género corresponsable y que revalorice el empleo de cuidados.* El escaso reconocimiento al trabajo de cuidado incide directamente en las condiciones sociales y laborales de las personas cuidadoras y, por ello, es imprescindible avanzar en la mejora de las condiciones del sector. Reconocer el alto valor de los cuidados para el desarrollo de nuestras sociedades o crear sociedades que cuiden para tener territorios socialmente sostenibles puede contribuir a avanzar en la mejora de las condiciones del sector.

Sin embargo, jamás caminaremos hacia esos escenarios si se mantienen las desigualdades sociales perpetuadas en el marco de la atención a los cuidados de larga duración: un sistema con elevada tasa de economía sumergida, basado en la división sexual del trabajo y que sostiene el servicio en la alta precariedad del sector. La incorporación de la comunidad en este campo puede plasmar el reconocimiento de la corresponsabilidad hacia los cuidados, pero debe evitar la consolidación de un sistema de cuidados precario, sostenido en el trabajo y en la sobrecarga de las mujeres.

En definitiva, tras quince años de Ley de Dependencia y de apuesta por la universalidad, nos ubicamos ante un sistema de provisión social de los cuidados altamente fragmentado y con necesidades acuciantes, como hemos visto a lo largo de este texto. El reto demográfico nos sitúa ante necesidades cuantitativas, pero también cualitativas. Cualquier cambio invita a transitar hacia modelos de intervención más personalizados, con responsabilidades compartidas entre agentes sociales y centrados en los entornos de vida de las personas con necesidades. Por ello, se reclama el diseño de políticas de cuidados más participadas y enfocadas desde una dirección preventiva, tratando de superar la dicotomía entre cuidado en el domicilio y en centros residenciales y abordando la provisión mixta de los cuidados mediante una lógica ecosistémica. Todo ello sin dejar de incorporar la perspectiva de género y de desigualdad para promover un sistema de atención equitativo y garantista, que no perpetúe los errores de nuestro actual modelo de provisión.



## Bibliografía referenciada

- Aguilar Hendrickson, M. (2020), "Long-term care in Spain: A reform failure or the regulation of a development path?"; *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 40, nº 11, págs. 1.301-1.317.
- Arin, A.; Berasategui, M.; Martínez Virto, L.; Melito, L.; Toña, A. y Zalakain, J. (2021): "Envejecimiento y atención a la dependencia en los territorios de Euskal Herria"; *Zerbitzuan*, nº 74, págs. 115-131.
- Bennett, L.; Honeyman, M. y Bottery, S. (2018): *New Models of Home Care*, The King's Fund.
- Díaz-Veiga, P. y Sancho, M. (2013): "Residencias, crisis y preferencias de las personas mayores"; *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, vol. 48, nº 3, págs. 101-102.
- Gobierno de Navarra (2000): *Documento base para un plan de atención comunitaria de servicios sociales*, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- Imsero (1993): *Plan Gerontológico*, Imsero.
- 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, 15-12-06, págs. 44.142-44.156.
- Lopes-Dos Santos, C. (2021): "La intervención social en pandemia"; *Cuadernos Gerontológicos*, nº 29, págs. 32-38.
- Martínez-Buján, R. (2009): "Política social, migración internacional y trabajo de cuidados: el caso español"; en Cachón, L. y Laparra, M. (eds.), *Inmigración y políticas sociales*, Barcelona, Bellaterra, págs. 269-293.
- (2019): "Cuidados con 'sentido común': desafíos, vacíos y contradicciones"; *Investigaciones Regionales. Journal of Regional Research*, vol. 2, nº 44, págs. 111-124.
- Martínez Virto, L. y Elizalde San Miguel, B. (2021): "El cuidado a personas mayores: ¿qué nos ha enseñado la actual crisis del Covid-19?"; *Cuadernos Gerontológicos*, nº 29, págs. 53-61.
- Martínez Virto, L. y Hermoso Humbert, A. (2020): "Hacia un modelo público de cuidados en la comunidad"; *Revista Española de Sociología*, vol. 30, nº 2, págs. 1-20.
- Martínez Virto, L. y Pérez Eransus, B. (2018): "El modelo de atención primaria de servicios sociales a debate: dilemas y reflexiones profesionales a partir del caso de Navarra"; *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 31, nº 2, págs. 333-354.
- Martínez-Buján, R. y Vega Solís, C. (2021): "El ámbito comunitario en la organización social del cuidado"; *Revista Española de Sociología*, vol. 30, nº 2, a25.
- Rodríguez Cabrero, G. y Marbán Gallego, V. (2013): "La atención a la dependencia en una perspectiva europea: de la asistencialización a la cuasi-universalización"; en Del Pino, E. y Rubio, M.J. (eds.), *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid, Tecnos, págs. 237-261.



- Rodríguez Castedo, Á. (2004): *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro blanco*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Sánchez Salmerón, V.; Pérez Eransus, B. y Martínez Virto, L. (2021): "El modelo español de cuidados de larga duración ante el desafío de la desigualdad: el reto de garantizar apoyos adecuados para la población dependiente más vulnerable", *Revista Prima Social*, nº 32, págs. 167-195.
- Vega, C.; Martínez Buján, R. y Paredes, M. (2018): *Cuidado, comunidad y común: extracciones, aportaciones y sostenimiento de la vida*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- Yeatman, A.; Dowsett, G.; Fine, M. y Gursansky, D. (2009): *Individualization and the Delivery of Welfare Services. Contestation and Complexity*, Nueva York, Palgrave MacMillan.

# Ciudadanía activa: respuesta al edadismo desde el papel social de las personas mayores

Elena del Barrio y Mayte Sancho

Matia Instituto

## 1. Hacia una nueva conceptualización de las personas mayores

La discriminación por razón de edad se considera hoy uno de los grandes retos del siglo XXI, aún más relevante después de lo sucedido tras la crisis de la covid-19. Esta pandemia (o sindemia) han acentuado la exclusión y los prejuicios contra las personas mayores y ha aumentado la brecha entre generaciones. Según la Organización Mundial de la Salud, abordar la discriminación por motivos de edad es fundamental para crear un mundo más igualitario en el que se respete y proteja la dignidad y los derechos de todos los seres humanos (OMS, 2021). El presente capítulo examina este reto, que supone un importante cambio de las políticas públicas en torno al envejecimiento, que han de pasar de un planteamiento basado en el bienestar y la protección como ejes estáticos a replantear una política basada en las nociones de autonomía, pertenencia, inclusión y ciudadanía activa (Quinn y Doron, 2021). Este último concepto emerge de las políticas de envejecimiento activo, que ponen el foco en los derechos de las personas mayores como sujetos activos de la sociedad, y del contexto social, donde las nuevas generaciones de mayores desempeñan nuevos papeles y ocupan nuevos espacios, reclamando el mantenimiento de la identidad individual y el trato igualitario. La noción de ciudadanía activa en la vejez supone un paso adelante que parte del envejecimiento activo a un concepto más amplio que integra el principio de igualdad entre las personas con independencia del género, la edad y la necesidad de apoyos.



## 2. Edadismo: uno de los retos del siglo XXI

El edadismo es una de las formas más comunes y socialmente aprobadas de prejuicio y discriminación. Aunque no existe una definición única, suele entenderse como el conjunto de estereotipos —aquellas percepciones exageradas y simplistas que se reflejan en nuestra forma de pensar—, de prejuicios —lo que nos hace sentir— y de actitudes discriminatorias —nuestra forma de actuar hacia las personas en función de su edad— (OMS, 2021). Quien acuñó este concepto fue el gerontólogo Robert Butler en 1969, haciendo alusión al edadismo hacia las personas mayores. Este autor hacía referencia a que “el edadismo puede verse como un proceso de estereotipación y discriminación sistemática de las personas por el hecho de ser mayores, al igual que el racismo y el sexismo lo consiguen con el color de la piel y el género” (1975). De esta forma, la representación social de la vejez se constituye según unos estereotipos marcados, normalmente negativos, que posicionan al resto de generaciones desde una visión opuesta del otro como diferente (Butler, 1975), lo que repercute en la distancia entre generaciones.

La definición de edadismo ha ido evolucionando desde su origen, incorporando a otros grupos de edad más allá de las personas mayores —quizás en este momento la juventud ocupe uno de los lugares más destacados entre las víctimas del edadismo—, y puede ser no solo negativo, sino también positivo (Palmore, 1990: 4). Uno de los intentos más exhaustivos de definir el término fue el de Iversen, Larsen y Solem (2009), que lo conceptualizaron como los estereotipos, los prejuicios y la discriminación que operan de forma consciente e inconsciente en todos los niveles sociales, tanto micro, como meso y macro. El edadismo es una alteración de los sentimientos, las creencias o el comportamiento en respuesta a la edad cronológica percibida de un individuo o grupo (Levy y Banaji, 2002) y tiene efectos a lo largo de todo el ciclo vital (Bugental y Hehman, 2007). El reciente informe sobre el edadismo publicado por la OMS (2021) contempla esta definición más global del término y propone un abordaje mediante una sociedad para todas las edades.

Algunos datos sobre esta cuestión muestran, a modo de ejemplo, que en los Estados Unidos el 80% de las personas de 50 y más años perciben sufrir edadismo en su vida diaria (Malani *et al.*, 2020), que a nivel mundial una de cada dos personas son edadistas contra las personas mayores, y que en Europa una persona de cada tres afirma haber sido objeto de edadismo (OMS, 2021). En el contexto de Euskadi, los datos revelan cómo un 30,8% de las personas de 55 y más años consideran que la sociedad trata mal a las personas mayores (Molina, Marsillas y Del Barrio, 2021).

Respecto a las personas mayores, los estereotipos más comunes hacen referencia al aislamiento social, el deterioro físico y cognitivo, la falta de actividad o la idea de carga. Este imaginario social afecta a la forma de actuar, al comportamiento, y es lo que acaba repercutiendo en forma de discriminación, incluso de maltrato. Desde hace tiempo, diversas investigaciones vienen demostrando que interiorizar los estereotipos negativos sobre la edad puede afectar negativamente a la salud de las personas, pero también tiene efectos perjudiciales en los planos social y económico (OMS, 2021). El edadismo perjudica la salud y bienestar, y constituye un obstáculo importante para la formulación de políticas eficaces y la adopción de medidas relativas al envejecimiento saludable, tal como reconocieron los Estados miembros de la Organización Mundial de la Salud en la *Estrategia y plan de Acción Mundiales sobre el Envejecimiento y la Salud*, y mediante el Decenio del Envejecimiento Saludable 2021-2030 (OMS, 2021). En este momento se ha abierto un controvertido debate suscitado en el seno de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre si la vejez es considerada una enfermedad en la nueva Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas de Salud Relacionados (CIE-11), algo que se contrapondría con el posicionamiento anterior y que ha levantado muchas críticas en el ámbito de la gerontología y la geriatría (Banerjee *et al.*, 2021; Ribera-Casado y García Navarro, 2021).

Algunas teorías explican el edadismo hacia las personas mayores desde el miedo a la muerte que se asocia a la vejez. Otras, desde una visión más macro, lo enmarcan como resultado de la división de edades en la etapa industrial. Según uno de estos enfoques, se argumenta que, en el marco de la economía industrial y capitalista, se instauró la división funcional entre las tres etapas de la vida, lo que supuso dividir la sociedad en tres grupos distintos y separados: la juventud, cuyo objetivo era crecer y adquirir las habilidades necesarias para convertirse en futuros trabajadores/as; las personas adultas, las que estaban en el mercado laboral, cuya finalidad era ser el motor de la economía; y, por último, las personas mayores jubiladas o pensionistas, que no tenían ningún papel significativo, aparte de disfrutar de un breve período de relativa libertad antes de fallecer. Uno de los resultados de esta nueva división fue no solo la irrelevancia e insignificancia de la población mayor, sino también su exclusión, pérdida de identidad y desconexión social del resto de la sociedad (Quinn y Doron, 2021), lo que supuso la base del edadismo.

En la actualidad, el impacto social, económico y de salud de la crisis de la covid-19 ha puesto en relieve algunas de las deficiencias del sistema y ha mostrado con mayor virulencia las desigualdades. Las personas mayores han sido uno de los grupos que más ha padecido este impacto en diferentes sentidos; principalmente,



en el ámbito de su salud, con un alarmante exceso de fallecimientos, pero también en su papel social, como grupo discriminado. Esta crisis ha puesto a la vejez en el debate social, político e incluso ético, y ha dado lugar a discursos edadistas en todos ellos. Varias investigaciones han evidenciado cómo la pandemia de la covid-19 ha acentuado la exclusión y el prejuicio contra las personas mayores (Fraser *et al.*, 2020) y cómo, desde el principio, se ha presentado como “el problema de las personas mayores” y se ha promovido una clara división por edades, separando a las personas jóvenes de las personas de más edad (Zhou *et al.*, 2020). Algunos autores hablan de cómo ha surgido una explosión de “lenguaje gerontocida” (Hyde, 2020) y cómo ha empeorado la narrativa del envejecimiento (Einsenberg, 2020). La crisis ha puesto de manifiesto un inquietante discurso público sobre el envejecimiento que cuestiona el valor de la vida de las personas mayores y desprecia sus valiosas contribuciones a la sociedad (Fraser *et al.*, 2020). Además, se ha informado de prácticas discriminatorias en el acceso a los servicios de salud y otros recursos críticos en varios países, especialmente entre las personas mayores que viven en centros de cuidados de larga duración o residencias. La edad cronológica también se ha utilizado para determinar las medidas de aislamiento físico en diferentes lugares, sin tener en cuenta que esto podría aumentar el riesgo de aislamiento social y soledad, limitar la capacidad de las personas mayores para adoptar conductas de autocuidado y poner en tela de juicio la capacidad de los sistemas de atención sanitaria y social para responder a las necesidades médicas y sociales preexistentes, lo que, en última instancia, podría repercutir negativamente en su salud y bienestar (OMS, 2021).

Pero este edadismo no solo ha afectado a la percepción sobre las personas mayores, sino que también ha impactado en los estereotipos sobre la población joven. Mientras que las personas mayores se presentan como susceptibles a los efectos negativos de la covid-19 como población frágil y de riesgo, las generaciones más jóvenes tienden a considerarse inmunes al virus (Ayalon *et al.*, 2021) y como imprudentes e irresponsables (Gharzai, Beeler y Jagsi, 2020; OMS, 2021). Ambas generaciones se han puesto en el debate social desde una mirada estereotipada y homogeneizadora. Ello ha supuesto un ensanchamiento de la brecha entre generaciones ya existente, con un aumento de la distancia psicológica entre personas jóvenes y mayores, grupos ambos estigmatizados por la pandemia (Terracciano *et al.*, 2020). En este sentido, los resultados de un estudio realizado en España durante el confinamiento mostraron un patrón predominante de estereotipos negativos y actitudes discriminatorias hacia las personas mayores en el contexto de la crisis de la covid-19, y que, además, ese sesgo era más pronunciado entre el grupo de menores de 35 años (García-Soler *et al.*, 2020).



Diversos autores apuntan sobre la necesidad de una perspectiva integrada que incluya tanto a las personas mayores como a las más jóvenes cuando se estudia el edadismo (Hagestad y Uhlenberg, 2005; Roberts, 2006; Bratt, Abrams y Swift, 2020). Un estudio reciente sobre este asunto concluyó que las normas contra la discriminación por edad explican los niveles de edadismo experimentados entre las personas mayores, pero no entre las más jóvenes, lo que amplía la evidencia más general de que las personas no aplican los valores de igualdad de forma homogénea a todos los grupos (Bratt, Abrams y Swift, 2020). Estos resultados ponen de relieve que las estrategias para reducir los prejuicios por razón de edad deben abordar el edadismo como un reto multigeneracional. Encontrar formas de mejorar la cohesión y el apoyo intergeneracional se convertirá en una tarea cada vez más urgente a medida que aumente la esperanza de vida y las sociedades sean cada vez más diversas en cuanto a la edad (Bratt, Abrams y Swift, 2020).

La detección del impacto social negativo del edadismo ha promovido la puesta en marcha de un movimiento para cambiar la narrativa en torno a la edad. Este movimiento tiene como punto de partida mundial el lanzamiento de la campaña de la OMS contra el edadismo y declara que abordar la discriminación por motivos de edad es fundamental para crear un mundo más igualitario, en el que se respeten y protejan la dignidad y los derechos de todos los seres humanos (OMS, 2021).

La discriminación por razón de edad se considera, en este momento, un gran reto en el siglo XXI (Quinn y Doron, 2021). Este reto implica un importante replanteamiento de la política en torno al envejecimiento: en lugar de una política basada en el bienestar y la protección como ejes estáticos, es necesaria una política basada en las nociones de autonomía, pertenencia, inclusión y ciudadanía activa (Quinn y Doron, 2021), elaborada mediante la superación de las barreras de la edad. Repensar la realidad precisa partir de una concepción plena de ciudadanía, en la que estén reconocidas todas las personas, sea cual sea su edad, género u origen (Subirats, 2011: 89).

### **3. Ciudadanía activa y envejecimiento**

El debate de la ciudadanía activa en el ámbito de las personas mayores surge en un contexto de envejecimiento demográfico y de la emergencia de políticas de envejecimiento activo (OMS, 2002); tendencias que rebaten el paradigma de la pasividad y la dependencia asociado tradicionalmente a la edad (Del Barrio *et al.*, 2018 y 2020; Petretto *et al.*, 2016; Subirats, 2018). En concreto, el contexto político de



partida se remonta a la publicación del informe *Active Ageing: A Policy Framework* (OMS, 2002), que propuso un enfoque basado en los derechos de las personas mayores, más que en sus necesidades (OMS, 2002; Kalache, 2015). Este enfoque avanzó desde un posicionamiento donde las personas mayores son tratadas como objetos pasivos, a otro donde se les reconoce la igualdad de oportunidades y de trato, y se respalda su responsabilidad para ejercer su participación en el proceso político —poder gris— (Cambero y Baigorri, 2019) y en otros aspectos de la vida comunitaria (Del Barrio *et al.*, 2018 y 2020). En este sentido, el Año Europeo de Envejecimiento Activo y Solidaridad Intergeneracional (2012) pretendía resaltar la necesidad de favorecer el envejecimiento activo para ayudar a las personas a desempeñar un papel en la sociedad como ciudadanía activa, así como de promover la salud en el envejecimiento (Del Barrio, Marsillas y Sancho, 2018).

El fomento de la ciudadanía activa es uno de los principios que se establecieron como facilitadores en la consecución de los objetivos del envejecimiento activo, siendo uno de estos la característica participativa y empoderante del envejecimiento (Walker, 2010). Se pretendía, por tanto, promover una ciudadanía activa que, mediante la participación, defendiera sus opciones y preferencias y promoviera una comunicación más fluida y horizontal entre la sociedad y los ámbitos políticos (Walker, 2010; Del Barrio, Marsillas y Sancho, 2018). En la actualidad, el envejecimiento activo ocupa un lugar destacado en la agenda política de la mayoría de los organismos internacionales y se podría considerar como la respuesta política más importante al envejecimiento demográfico (Walker y Maltby, 2012). No obstante, ha recibido algunas críticas que señalan que, en la práctica, se está haciendo cada vez más estrecho y opresivo (Boudiny, 2013; Foster y Walker, 2015), lo que supone la superación del concepto mediante otros abordajes.

En el contexto económico desde el que emerge el concepto de ciudadanía, destaca la visión más productivista por la que se promueve que las personas mayores participen en el mercado laboral, en coherencia con el impacto de la longevidad en las sociedades modernas y la necesaria sostenibilidad del sistema de pensiones (Del Barrio *et al.*, 2020). En este sentido, la Comisión Europea en 2001 sugirió que los Estados miembros debían desarrollar políticas de envejecimiento activo mediante la adopción de medidas para mantener la capacidad de trabajo y las cualificaciones de los trabajadores de más edad, además de introducir disposiciones de trabajo flexibles y aumentar la capacidad de los empleadores de hacer frente al envejecimiento de la población (Walker y Maltby, 2012). En ese momento, surge el concepto de *silver economy* (economía plateada), que analiza la emergente economía de mercado en el ámbito del envejecimiento y sitúa a las personas



mayores como grandes consumidoras de recursos y servicios, y, en consecuencia, generadoras de riqueza (Hall, 2011; Del Barrio *et al.*, 2020). El concepto se asocia principalmente con el ámbito de la económica de los cuidados, pero también con otros sectores relacionados con el uso del tiempo libre o la tecnología, por ejemplo.

Este contexto viene generado, además, por un marco social en el que aflora un nuevo modelo de vejez donde las personas mayores detentan y reclaman nuevos papeles (Lassen y Moreira, 2014; Foster y Walker, 2015; Del Barrio *et al.*, 2020). Estas nuevas generaciones de mayores presentan características que las diferencian de sus antecesoras:

Están mejor formadas y hay un espíritu de activismo y rebelión en su núcleo. Es una generación que ha combatido contra el racismo, la homofobia y el autoritarismo político, y que luchó por los derechos de las mujeres, el empoderamiento de la ciudadanía y la libertad sexual. Se trata de una generación que está cómoda demandando ser escuchada, y que está reinventando la manera en que se vive y se considera la vejez (Kalache, 2015: 37).

En la actualidad, estamos en una fase de transición en la que los hitos vitales marcados por edades no se adaptan a las nuevas circunstancias. Las tres fases que componen el ciclo vital de una persona (aprendizaje-juventud, trabajo-adulthood y retiro-envejecimiento), conceptualizadas desde los inicios del siglo pasado y que han resultado funcionales para la regulación socioeconómica, han suscitado críticas relacionadas con la inserción social de las personas mayores y han resultado siempre problemáticas desde el punto de vista de la libertad de los individuos, entendida como autonomía para establecer y perseguir sus propios proyectos vitales (Seguí-Cosme y Alfageme, 2008: 391). Los hitos vitales con los que se dividían las distintas etapas ya no nos sirven para seguir distinguiendo la infancia de la juventud, la juventud de la adultez o la adultez de la vejez (Subirats, 2016; Prieto, Herranz y Rodríguez, 2015). Sin embargo, de manera más o menos automática, se siguen manejando criterios de diferenciación de edades, mientras que entre las nuevas generaciones de personas mayores parece empezar a calar la idea de flexibilidad de las etapas vitales y los papeles asociados a ellas. Según Prieto, Herranz y Rodríguez (2015), la actualidad se define como una época de "crisis de las instituciones", donde las etapas o edades antes construidas con relación a unos ámbitos de desempeño ya no ejercen como tales, o al menos no del mismo modo, diluyéndose sus formas anteriores y marcando caminos menos predecibles, más sinuosos. Las nuevas generaciones de personas mayores reclaman un espacio donde poder desarrollarse y posicionarse con relación a la posibilidad de aportación a la sociedad. Desempeñar



un papel en el que se reconozcan, no donde les digan quiénes son, sino un lugar donde seguir siendo (Prieto *et al.*, 2015). Se busca el mantenimiento de la identidad más allá de la que marca la edad, rompiendo así los estereotipos establecidos. De esta manera, estas generaciones quieren seguir contribuyendo y están dispuestas a integrarse en procesos con grupos y comunidades con los que se identifican de forma independiente a su edad. Por tanto, el reto de la sociedad está en la capacidad de generar espacios que den respuesta a esta búsqueda de reconocimiento a través de un desarrollo personal compartido, teniendo en cuenta la experiencia particular de cada persona, permitiéndola encontrar una plataforma de vinculación al mundo desde la que pueda desempeñar un papel en el que se reconoce, en continuidad con lo que ha sido a lo largo de su vida (Prieto *et al.*, 2015).

En este marco, el debate sobre envejecimiento activo toma otra dimensión (Subirats, 2016). Ya no se trata solo de adaptar o acomodar lo que se hacía a un nuevo paradigma más complejo e integral. Ahora, de lo que se trata es de ver cuál es el papel de los poderes públicos en el nuevo escenario (Subirats, 2016). Cada vez será más difícil hablar del "colectivo" de personas mayores como algo susceptible de ser caracterizado de manera más o menos homogénea. La situación sumamente "líquida" (Bauman, 2015) de las trayectorias personales no permite seguir con esos paradigmas. Es necesario hablar de dinámicas generacionales diversificadas y heterogéneas (Subirats, 2011). En definitiva:

El aumento de la esperanza de vida, la nueva realidad tecnológica, el cambio en las trayectorias vitales y laborales, las diferencias de identidad cultural y de base formativa, exigirán perspectivas que partan del reconocimiento de la diversidad, que asuman el protagonismo de las personas mayores en la co-producción de políticas que les afecten, que asuman como necesario el empoderamiento de esas personas para poner en cuestión y participar en todo lo que les concierne (Subirats, 2016: 37).

Por lo tanto, el gran reto social y político en torno al envejecimiento reside en avanzar en la aportación que hacen estas personas a la sociedad, en revertir todo su conocimiento y experiencia y en traspasar las barreras de la edad (Del Barrio, Marsillas y Sancho, 2018). De esta manera, es necesario generar proyectos a favor de la comunidad que sean atractivos para todas las generaciones, donde la edad no sea un hecho diferenciador o excluyente, donde simplemente se compartan intereses, inquietudes y objetivos comunes. Uno de estos proyectos viene de la mano del concepto de amigabilidad, acuñado también por la OMS (2007), que se caracteriza por la adaptación de entornos sociales y físicos mediante un modelo participativo de gobernanza colaborativa y, sobre todo, de inclusión (Lui *et al.*, 2009).



La OMS lanzó el proyecto Age-Friendly Cities and Communities (AFCC) con el objetivo de poner en la práctica en lo local la estrategia de envejecimiento activo. El movimiento AFCC es probablemente, en este momento, el punto de encuentro internacional para la discusión sobre políticas públicas innovadoras de envejecimiento, que intenta adaptarse a los cambios demográficos globales y a la urbanización mundial (Moulaert y Garon, 2016). Pero una ciudad verdaderamente amigable no se centra en una sola generación, sino que incluye y abarca todas las generaciones (OMS, 2007), lo que también se refleja en los principios de diseño, incluido el concepto de diseño universal (Van Hoof *et al.*, 2018).

En las políticas sociales de Euskadi, se ha apostado por este tipo de iniciativas desde el lanzamiento, en 2012, del proyecto Euskadi Lagunkoia por parte del Gobierno Vasco (Del Barrio *et al.*, 2017). Este programa impulsa una red de municipios adheridos que avanzan en la mejora del entorno físico y social de sus barrios mediante el trabajo comunitario, la ciudadanía activa y la gobernanza colaborativa. En la actualidad, la red se compone de 67 municipios del todo el territorio y colabora con ayuntamientos y asociaciones, dotando de protagonismo y liderazgo a la ciudadanía en general y a las personas mayores en particular. En suma, el programa promueve el papel activo de las personas mayores en las decisiones sociales y políticas (Del Barrio, Marsillas y Sancho, 2018).

Este proyecto se desarrolla mediante el fomento de la ciudadanía activa, en la que conceptos como la reciprocidad y la generación de bienestar por parte de todas las generaciones recuperan su sentido. Aunque en la práctica, uno de los retos de este tipo de iniciativas es ampliar su mirada para la implicación efectiva de las diferentes generaciones, emerge de un abordaje mediante la ciudadanía que supone avanzar hacia una sociedad para todas las edades a partir de un propósito común.

Es necesario, por tanto, repensar estas políticas a partir de una concepción de plena ciudadanía, una ciudadanía de la que todas las personas puedan formar parte, con independencia de su edad. Desde este marco, se plantea la ciudadanía activa como elemento clave para la formulación de las políticas públicas en el ámbito del envejecimiento, para avanzar de esta forma en el concepto de envejecimiento activo. La conocida ya como revolución de la longevidad plantea importantes retos sociales y personales para construir una sociedad mejor, más igualitaria y capaz de reconocer el valor de cada persona con independencia de su edad y condición social, cultural o racial. Parece que es este el itinerario que camina hacia las relaciones de igualdad, la garantía de la conservación de la identidad con independencia de estratificaciones generacionales que cada vez serán más difusas.



#### 4. Recomendaciones

La literatura científica ha evidenciado algunas estrategias eficientes para la promoción de la ciudadanía activa que tienen en cuenta su visión más solidaria y social (Del Barrio *et al.*, 2020), como son las intervenciones relacionadas con la educación y el aprendizaje a lo largo de la vida (Walker y Maltby, 2012; Pound, 2011; Jackson, 2006; García, Mínguez y Moreno, 2009) o la promoción del capital social (Lie, Baines y Wheelock, 2009; Hardill y Baines, 2009; Craig, 2004; Jackson, 2006) mediante la solidaridad entre generaciones, el trabajo conjunto mediante la reciprocidad, la generación de confianza en el grupo, la promoción del sentimiento de pertenencia o identidad, o mediante el trabajo de los grupos de iguales o de apoyo (Del Barrio *et al.*, 2020).

El apoyo al liderazgo y el empoderamiento ciudadano también es un aspecto fundamental para la promoción de la ciudadanía activa (Pound, 2011; Lie, Baines y Wheelock, 2009; Scourfield, 2007; García, Mínguez y Moreno, 2009; del Barrio *et al.*, 2020), en este caso, a través del apoyo a la autonomía, la independencia y la toma de decisiones, que puede ser facilitada a través del uso de las tecnologías o el asesoramiento profesional, en el caso de personas con limitaciones, principalmente a través de la metodología de la gestión de casos. Todos estos aspectos se relacionan con el impulso de actividades de participación tales como: el voluntariado o el asociacionismo, además del apoyo a las familias, a través de la corresponsabilidad en el cuidado (Del Barrio *et al.*, 2020), y se fundamentan en el interés colectivo o el bien común, que tienen como clave el compromiso.

La inclusión social también es un asunto importante para el ejercicio de la ciudadanía (Leonard y Johansson, 2008; Lie, Baines y Wheelock, 2009; Cambero y Baigorri, 2019; Jackson, 2006; Del Barrio *et al.*, 2020), en concreto mediante el acceso a los recursos, el acceso a la información, la intervención en los entornos inclusivos y normalizadores, y, por supuesto, mediante el trabajo en programas contra los estereotipos y la discriminación.

Aunque combatir el edadismo es, en sí mismo, una acción para la promoción de la ciudadanía activa, algunas estrategias concretas para avanzar en este sentido se recogen en el *Informe mundial contra el edadismo* (OMS, 2021) y se clasifican torno a tres ejes: la política y legislación, las intervenciones educativas y las intervenciones de contacto entre generaciones. Respecto a las estrategias políticas y legislativas, resultan clave los crecientes llamamientos a la redacción de una convención internacional sobre los derechos de las personas mayores, similar a que existe



en el ámbito de la discapacidad, pero también evitar utilizar la edad cronológica como instrumento de generación de normas. En el ámbito de la educación, se reclama que se incluyan intervenciones en todos los niveles e itinerarios educativos para mejorar la empatía y reducir los prejuicios y los estereotipos. Y respecto al contacto entre generaciones, se destaca la necesidad de avanzar en relaciones naturalizadas y basadas en el trato igualitario y la reciprocidad. Se trataría de promover la empatía, ponerse en lugar del otro/a y la escucha, siempre mediante un trato entre iguales alejado de la minusvaloración, pero también de la veneración, traducida en un supuesto “respeto” al que todo ciudadano tiene derecho con independencia de su edad. Este contacto entre generaciones debe darse partiendo de la reciprocidad, de la concepción de interdependencia. Estas relaciones deben basarse, además, en la naturalización, alejadas de la imposición, y promovidas desde mediante un propósito común.

A estas estrategias, también hay que sumar el trabajo que deben hacer los medios de comunicación para cambiar la narrativa de la edad, evitando el discurso homogeneizador y estereotipado y haciendo un uso del lenguaje y de la imagen ajustado a la realidad. Los medios de comunicación son una herramienta fundamental en el ámbito de la difusión de la imagen en cualquiera de sus formatos. A través de ellos, se transmite, se enseña, se informa, se construyen opiniones. La televisión, la prensa e internet son medios masivos que repercuten en la totalidad de la población y deben ser tenidos en cuenta también para el abordaje del edadismo.

Pero lo que, sin duda, está rompiendo y romperá con los discursos edadistas y los estereotipos son las propias personas mayores. Son ellas las que rompen etiquetas y moldes, reclamando una identidad propia alejada de una edad cronológica. Utilizando las metáforas del sociólogo Zygmunt Bauman, vivimos en una sociedad líquida (2015), de relaciones líquidas (2005) y donde también se diluyen las edades. La identidad de la persona se configura por variables que cada vez tienen más relación con el estilo de vida o el consumo y menos con la edad o el sexo. En este sentido, algunos autores declaran el surgimiento de un nuevo movimiento, el “ageivismo”, que conjuga la edad y el activismo haciéndose eco de otros “-ismos” similares (Doron, 2020). Esta forma de activismo proporciona la base ideológica para abogar, mediante la acción social, a favor de los derechos, las competencias y las oportunidades de las personas mayores, basándose en los principios políticos, sociales y económicos de la identidad, la dignidad y la justicia social (Quinn y Doron, 2021). Ya hay quienes afirman que la próxima generación del movimiento social será, efectivamente, la de las personas mayores (Kohn, 2010, 2011). Necesi-



taremos un movimiento similar al *Me Too* para promover un trato adecuado hacia las personas con independencia de la edad, basado en el principio de igualdad y no tanto en el de no discriminación.



## Bibliografía referenciada

- Ayalon, L. *et al.* (2021): "Aging in times of the COVID-19 pandemic: Avoiding ageism and fostering intergenerational solidarity", *The Journals of Gerontology. Series B*, vol. 76, nº 2, págs. e49-e52.
- Banerjee, D. *et al.* (2021): "Not a disease: A global call for action urging revision of the ICD-11 classification of old age", *The Lancet Healthy Longevity*, vol. 2, nº 10, págs. e610-e612.
- Bauman, Z. (2005): *Amor líquido*, Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. (2015): *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica.
- Boudiny, K. (2013): "'Active ageing': From empty rhetoric to effective policy tool", *Ageing y Society*, vol. 33, nº 6, págs. 1.077-1.098.
- Bratt, C.; Abrams, D. y Swift, H.J. (2020): "Supporting the old but neglecting the young? The two faces of ageism", *Developmental Psychology*, vol. 56, nº 5, págs. 1.029-1.039.
- Bugental, D.B. y Hehman, J.A. (2007): "Ageism: A review of research and policy implications", *Social Issues and Policy Review*, vol. 1, nº 1, págs. 173-216.
- Butler, R.N. (1969): "Age-ism: Another form of bigotry", *The Gerontologist*, vol. 9, nº 4, 1ª parte, págs. 243-246.
- Butler, R.N. (1975): *Why Survive? Being Old in America*, Nueva York, Harper & Rowe.
- Camero, S. y Baigorri, A.J. (2019): "Envejecimiento activo y ciudadanía senior", *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, nº 43, págs. 59-87.
- Craig, G. (2004): "Citizenship, exclusion and older people", *Journal of Social Policy*, vol. 33, nº 1, págs. 95-114.
- Del Barrio, E.; Marsillas, S. y Sancho, M. (2018): "Del envejecimiento activo a la ciudadanía activa: el papel de la amigabilidad", *Aula Abierta*, vol. 47, nº 1, págs. 37-44.
- Del Barrio, E. *et al.* (2017): "Euskadi Lagunkoia–Age-Friendly Basque Country", *Innovation in Aging*, vol. 1, supl. 1, págs. 1.092.
- Del Barrio, E. *et al.* (2018): "From active aging to active citizenship: The role of (age) friendliness", *Social Sciences*, vol. 7, nº 8.
- Del Barrio, E. *et al.* (2020): "Ciudadanía activa y personas mayores: viejos conceptos, nuevos abordajes. Una revisión sistemática y metasíntesis cualitativa", *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, vol. 55, nº 5, págs. 289-299.
- Doron, I. (2020): "Ageivism", en Phelan, A. y O'Shea, D. (eds.): *Changing Horizons in the 21st Century: Perspectives on Ageing*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, págs. 256-267.
- Eisenberg, R. (2020): "Will COVID-19 make the decline narrative of aging worse? *Forbes.com*, 8-5-2020.



- Foster L. y Walker A. (2015): "Active and successful aging: A European policy perspective", *The Gerontologist*, vol. 55, nº 1, págs. 83-90.
- Fraser, S. et al. (2020): "Ageism and COVID-19: What does our society's response say about us?", *Age and Ageing*, vol. 49, nº 5, págs. 692-695.
- García-Soler, A. et al. (2020): "Ageism and COVID-19: Study on social inequality through opinions and attitudes about older people in the coronavirus crisis in Spain", *LTC-covid.org*, 12-6-2020.
- Gharzai, L.A.; Beeler, W.H. y Jagsi, R. (2020): "Playing into stereotypes: Engaging millennials and Generation Z in the COVID-19 pandemic response", *Advances in Radiation Oncology*, vol. 5, nº 4, págs. 679-681.
- Gobierno Vasco (en prensa): *Encuesta condiciones de Vida de las Personas de 55 y Más Años en Euskadi*.
- Hagestad, G.O. y Uhlenberg, P. (2005): "The social separation of old and young: A root of ageism", *Journal of Social Issues*, vol. 61, nº 2, págs. 343-360.
- Hall, E. (2011): "Shopping for support: Personalisation and the new spaces and relations of commodified care for people with learning disabilities", *Social & Cultural Geography*, vol. 12, nº 6, págs. 589-603.
- Hardill, I. y Baines, S. (2009): "Active citizenship in later life: Older volunteers in a deprived community in England", *The Professional Geographer*, vol. 61, nº 1, págs. 36-45.
- Hyde, M. (2020): "Ageism and the coronavirus crisis. Why an age-based selective lockdown policy is wrong", *Agescapes.blog*, 1-5-2020.
- Iversen, T.N.; Larsen, L. y Solem, P.E. (2009): "A conceptual analysis of ageism", *Nordic Psychology*, vol. 61, nº 3, págs. 4-22.
- Jackson, S. (2006): "Jam, Jerusalem and calendar girls: Lifelong learning and the Women's Institutes (WI)", *Studies in the Education of Adults*, vol. 38, nº 1, págs. 74-90.
- Kalache, A. (2015): *Active Ageing: A Policy Framework in Response to the Longevity Revolution*, Gávea, International Longevity Centre Brazil.
- Lassen, A.J. y Moreira, T. (2014): "Unmaking old age: Political and cognitive formats of active ageing", *Journal of Aging Studies*, vol. 30, págs. 33-46.
- Leonard, R. y Johansson, S. (2008): "Policy and practices relating to the active engagement of older people in the community: A comparison of Sweden and Australia", *International Journal of Social Welfare*, vol. 17, nº 1, págs. 37-45.
- Levy, B.R. y Banaji, M.R. (2002): "Implicit ageism", en Nelson, T. (ed.), *Ageism: Stereotyping and Prejudice Against Older Persons*, Cambridge, MIT Press, págs. 49-75.
- Lie, M.; Baines, S. y Wheelock, J. (2009): "Citizenship, volunteering and active ageing", *Social Policy & Administration*, vol. 43, nº 7, págs. 702-718.
- Lui, C.W. et al. (2009): "What makes a community age-friendly: A review of international literature", *Australasian Journal on Ageing*, vol. 28, nº 3, págs. 116-121.

- Malani, P. et al. (2020): *National Poll on Healthy Aging: Everyday Ageism and Health*, University of Michigan.
- Molina, M.A.; Marsillas, S. y Del Barrio, E. (2021): *Edadismo, percepciones sobre el envejecimiento y la jubilación*, Vitoria-Gasteiz, Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, <[https://bideoak2.euskadi.eus/2021/12/01/news\\_73771/edadismo\\_es.pdf](https://bideoak2.euskadi.eus/2021/12/01/news_73771/edadismo_es.pdf)>.
- Montero García, I.; García Mínguez, J. y Bedmar, M. (2009): "Ciudadanía activa y personas mayores. Contribuciones desde un modelo de educación expresiva", *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 55, nº 5.
- Moulaert, T. y Garon, S. (eds.) (2016): *Age-friendly Cities and Communities in International Comparison: Political Lessons, Scientific Avenues, and Democratic Issues*, serie of the International Perspectives on Aging, nº 14, Cham, Springer International.
- OMS et al. (2002): *Active Ageing: A Policy Framework*, Organización Mundial de la Salud.
- OMS (2007): *Global Age-Friendly Cities: A Guide*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- OMS (2021): *Global Report on Ageism*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Palmore, E. (1999): *Ageism: Negative and Positive*, 2ª ed, Nueva York, Springer.
- Petretto, D.R. et al. (2016): "Envejecimiento activo y de éxito o saludable: una breve historia de modelos conceptuales", *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, vol. 51, nº 4, págs. 229-241.
- Pound, C. (2011): "Reciprocity, resources, and relationships: New discourses in health-care, personal, and social relationships", *International Journal of Speech-Language Pathology*, vol. 13, nº 3, págs. 197-206.
- Quinn, G. y Doron, I. (2021): *Against Ageism and Towards Active Social Citizenship for Older Persons: The Current Use and Future Potential of the European Social Charter*, Estrasburgo, Consejo de Europa.
- Ribera-Casado, J.M. y García Navarro, J.A. (2021): "La vejez no es una enfermedad", *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, vol. 56, nº 5, págs. 257-258.
- Scourfield, P. (2007): "Helping older people in residential care remain full citizens", *British Journal of Social Work*, vol. 37, nº 7, págs. 1.135-1.152.
- Subirats, J. (2011): "Ciudadanía y personas mayores", en Causapié, P. et al. (coords.), *Envejecimiento activo: libro blanco*, Madrid, Imserso.
- Subirats, J. (2018): "Una concepción del envejecimiento abierta e inclusiva. Edad y ciudadanía", *Aula Abierta*, vol. 47, nº 1, págs. 13-20.
- Terracciano, A. et al. (2021): "Changes in subjective age during COVID-19", *The Gerontologist*, vol. 61, nº 1, págs. 13-22.
- Van Hoof, J. et al. (2018): "The challenges of urban ageing: Making cities age-friendly in Europe", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 15, nº 11, 2.473.



- Walker, A. (2010): "The emergence and application of active aging in Europe", en Naegele, G. (ed.), *Soziale Lebenslaufpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, págs. 585-601.
- Walker, A. y Maltby, T. (2012): "Active ageing: A strategic policy solution to demographic ageing in the European Union", *International Journal of Social Welfare*, vol. 21, nº 1, 117-130.
- Zhou, F. *et al.* (2020): "Clinical course and risk factors for mortality of adult inpatients with COVID-19 in Wuhan, China: A retrospective cohort study", *The Lancet*, vol. 395, págs. 1.054-1.062.

# La cuestión del pacto intergeneracional

Javier Yanguas y Amaia Arregi

Aubixa Fundazioa

## 1. ¿Qué está sucediendo con las relaciones intergeneracionales?<sup>1</sup>

En nuestra sociedad, existe un pacto no escrito que establece un principio de reciprocidad moral, según el cual los padres tienen que cuidar de los hijos y los hijos, más adelante, cuidarán de los padres. En este capítulo, nos proponemos reflexionar sobre la vigencia de dicho pacto, confrontando esa obligación moral con las dificultades que se interponen en su efectivo cumplimiento. Con ese objetivo, examinaremos el contexto sociodemográfico en que las se desarrollan hoy día las relaciones intergeneracionales, para después centrarnos en las expectativas vitales y percepciones de jóvenes, adultos y personas mayores respecto al cuidado recíproco. Terminaremos abogando por repensar las relaciones sociales en términos de ética intergeneracional.

Varias dinámicas que se están produciendo sincrónicamente está tensionando las relaciones entre generaciones, cuestionando sus cimientos (SIIS Centro de Documentación y Estudios, 2021). Así, el cambio demográfico en la estructura por edades —lo que mal llamamos envejecimiento de la población— influye directamente en la relación entre las generaciones. Por poner en perspectiva la magnitud y el alcance de este proceso: según Eurostat (2020b), la tasa de fecundidad en Europa está en 1,55 hijos por mujer, muy por debajo del famoso 2,1, que es el nivel del reemplazo. Es decir, en ausencia de inmigración, perdemos población, lo que dificulta el intercambio entre generaciones.

Además, entre 1980 y 2015 la esperanza de vida habría aumentado en 7,2 años de media para el conjunto de la OCDE (2017), mientras que, para el conjunto de la

---

<sup>1</sup> Un estudio más extenso sobre este asunto puede encontrarse en Yanguas, J., *Pasos para una nueva vejez*, Barcelona, Destino, 2021.



Unión Europea, desde la década de los sesenta hasta la actualidad, la esperanza de vida habría aumentado en más de dos años por década. En 1980, en la OCDE había, de media, cinco personas en edad de trabajar (20-64 años) por cada persona mayor de 65 años; y en 2015, 3,5 personas en edad de trabajar por cada mayor de 65 años. En el 2080, se estima que la ratio rondará el 1,6, es decir, por cada 100 personas en edad de trabajar, más de 62 tendrán 65 años o más.

En lo relativo a la familia (Eurostat, 2020a), los cambios en las costumbres y tradiciones familiares hace que las trayectorias vitales se vean menos limitadas y sean más individuales, lo que tiene profundas consecuencias en lo relativo al modelo de familia y las relaciones intergeneracionales, que todavía son difíciles de precisar. Algunos datos para Europa: el número de divorcios se ha casi triplicado entre 1965 y 2017; la tasa bruta de matrimonios se ha reducido a la mitad; la edad media del primer matrimonio aumentó entre 1998 y 2018 en más de cuatro años; la edad a la que se tiene el primer hijo se ha retrasado (a 31 años en España y a 28,8 años, de media, en Europa); los hijos nacidos fuera del matrimonio han pasado del 22,9% en 1998 al 41,6% en 2018; los hogares monoparentales han aumentado y el número de hogares de adultos solos sin hijos se ha elevado del 30,6% al 34,6% entre 2009 y 2019 (este es el tipo de hogar que más ha crecido); finalmente, en la mayoría de los países del sur y este de Europa los jóvenes se emancipan cumplidos los 30 años (en el norte y centro, a los 25 años, cinco años antes).

Todos estos cambios con amplias consecuencias en las estructuras familiares tienen asimismo repercusiones en las relaciones intergeneracionales y, especialmente, en las relaciones de cuidado, bien de padres a hijos, bien de hijos a padres. Por ejemplificarlo, no da lo mismo, en términos relacionales, cuidar a un padre en su vejez que cuidar a la segunda pareja de tu padre; es distinto repartir la carga de los cuidados entre varios hijos que que la asuma solo uno; es diferente cuidar a la pareja con la que has vivido habitualmente que cuidar de tu pareja con la que pasabas fines de semana alternos, dado que la implicación y compromiso pueden ser diferente, como reconoce Mari France Hirigoyen (2018).

Respecto al mercado laboral, la entrada en este se da más tarde para las generaciones más jóvenes respecto a las cohortes anteriores, con una tasa de empleo sensiblemente inferior, lo que dificulta la emancipación y un proyecto de vida propio. A la vez, se está imponiendo un retraso en la edad de jubilación —con fuertes diferencias en la Unión Europea, no obstante—, retraso que afecta de forma todavía muy relativa al conjunto de los trabajadores. Lo que sí parece importante son las diferencias salariales existentes entre las personas con mayor y menor nivel



educativo, que han descendido (en Francia, Italia, Irlanda y España) desde niveles cercanos al 80-100 % a niveles en torno al 40 % por los siguientes motivos: la incorporación de las mujeres, con un menor nivel educativo, al mercado laboral de forma masiva; la extensión de la educación terciaria, que lleva a un aumento de la proporción de personas con alto nivel educativo, por lo que disminuye la presión ascendente en los salarios; y la sobrecualificación, que lleva a personas con alto nivel educativo a hacer trabajos que requieren una menor cualificación.

Quizá la cuestión más relevante en el análisis de las relaciones intergeneracionales sea el hecho —inédito en nuestra historia contemporánea en época de paz— de que las cohortes más jóvenes vivirán peor que las precedentes. Las vidas de las últimas generaciones se han caracterizado por una mejora general —salvo excepciones— de las condiciones de vida a lo largo del tiempo. La percepción actual de los jóvenes es bien distinta: creen vivir peor que sus padres. La realidad, además, así lo confirma: los jóvenes tienen peores condiciones de vida que sus padres. La evidencia empírica existente avala esta última afirmación. Cuando se pregunta en distintos países en qué medida se considera que la juventud actual tendrá una vida mejor o peor que la de sus padres, las respuestas difieren: a) en los países con mayor PIB y más avanzados tecnológicamente y socialmente (Italia, Alemania, Suecia, España, Japón, Australia, Francia), los ciudadanos creen que los jóvenes vivirán peor que los padres, es decir, que el ascensor social se ha parado; y b) en aquellos países supuestamente en vías de desarrollo, los ciudadanos creen que los jóvenes vivirán mejor que sus padres (Page, 2017).

La renta real disponible para los jóvenes habría crecido de media un 1,3 % anual entre 1910 y 1980, pero ese incremento no ha continuado posteriormente, según datos de la OCDE (2017). Así, a la edad de 30 años, las cohortes correspondientes a la década de 1980 tenían unos ingresos reales similares a las de la década anterior, lo cual también ocurría a la edad de 40 años con las cohortes de 1970 respecto a la década de 1960. En la actualidad, no solo existe un estancamiento generacional de los ingresos reales, sino que, en el caso de España, existen pérdidas: las cohortes más jóvenes tienen menos ingresos, mientras que los mayores de 60 años (sus padres) han mejorado sustancialmente sus ingresos en las últimas décadas, tanto en términos absolutos como relativos.

El patrón generacional de pobreza se ha modificado sustancialmente: en la década de 1980, las personas mayores padecían el doble de riesgo de pobreza. Este riesgo se ha ido reduciendo paulatinamente, mientras que ha aumentado de manera continuada la pobreza entre los menores de 50 años y, especialmente, entre



las personas de entre 18 y 25 años, que presentan unas tasas de pobreza promedio cercanas al 14 %.

En términos subjetivos, creer en una vida peor y tenerse que adaptar a peores condiciones de vida cuando se ha gozado de unas mejores no favorece la continuidad de un pacto intergeneracional, entre otras cuestiones, porque existe una deslegitimación ante las generaciones que sufren las pérdidas de las generaciones que les preceden, a las que, teóricamente, deben cuidar. La percepción de una vida peor se agrava, además, entre las generaciones. Así, en las escasas comparaciones existentes entre generaciones, se observa que en la medida en que nos acercamos a las generaciones más jóvenes —si se compara una generación determinada con la siguiente más joven— la percepción de una vida peor aumenta, agravándose la percepción de desigualdad en el tiempo, a la vez que se deslegitima la idea de pacto intergeneracional. Aunque el agravamiento de las condiciones de vida ocurre en toda Europa, existen diferencias importantes entre los distintos países, siendo España (no hay datos regionales disponibles) uno de los especialmente comprometidos.

Volviendo a una mirada más empírica, los datos de Eurostat (2020a) confirman el menor poder adquisitivo de las generaciones más jóvenes en Europa con respecto a las más mayores y una distribución de ingresos claramente favorecedora de las generaciones de mayor edad, cuya diferencia, con variaciones, se va ampliando entre 2007 y 2017, periodo de la crisis económica. Juntamente con todo lo anteriormente señalado, los niveles de desigualdad entre las personas de las cohortes más jóvenes son mucho mayores que entre sus padres a la misma edad, y los niveles de desigualdad de estos, a su vez, fueron superiores a los de sus respectivos padres.

Por otro lado, en el futuro las herencias incidirán de manera mucho más rotunda en el futuro de las generaciones jóvenes. La herencia que recibieron las generaciones que ahora son mayores o muy mayores no significó una importante fuente de ingresos (excepto en el caso de las rentas más altas); de hecho, la mitad aproximadamente no se habrían beneficiado en absoluto. Para los jóvenes actuales, debido a la renta acumulada por sus padres (especialmente relacionada con la tenencia de vivienda), aquellos que reciban una herencia más o menos relevante vivirán con un estatus económico muy diferente al de quienes no tengan esa suerte, lo cual acrecentará las desigualdades. Un dato: algunas estimaciones avalan la idea de que alrededor del 40 % de la riqueza de las personas mayores, acabará en manos de un 10 % de individuos de las generaciones más jóvenes (Hood y Joyce, 2017). Antes de seguir, permítanme una reflexión: ¿qué sucederá si, por falta de reemplazo intergeneracional, los cuidados familiares decrecen? Que esa trasmisión



sión de rentas será todavía más selectiva y polarizada: las clases más pudientes seguirán transfiriendo rentas, las clases medias cada vez tendrán menos riqueza que transmitir y las clases más pobres serán más vulnerables todavía.

La vivienda también es trascendental, no solo en términos de herencia, sino de proyecto de vida. Según Willets y colaboradores (2018), las generaciones más jóvenes han visto reducidas a la mitad sus posibilidades de tener una vivienda en comparación con las generaciones del *baby boom*, y se han incrementado en más de un 400% quienes habitan en viviendas de alquiler. A consecuencia de lo anterior, hay mayor inseguridad, con unos alquileres, además, disparados, que amenazan a los jóvenes (generaciones nacidas entre mediados de los ochenta a mediados de los noventa), quienes destinan tres veces más recursos económicos a la vivienda que los que destinaban generaciones anteriores (nacidas en 1940 y 1950).

Este es el panorama, nuevo y desconocido, al que se enfrentan las sociedades del bienestar. ¡No solo tenemos un reto con el envejecimiento, que lo tenemos, y enorme! Tenemos otro desafío enorme de justicia generacional, en el que nos jugamos la cohesión social y el futuro.

## 2. Los cuidados desde la mirada de las distintas generaciones<sup>2</sup>

Las transferencias entre generaciones incluyen los cuidados (relaciones intergeneracionales interdependientes de apoyo mutuo), las transferencias financieras (renta que se transfiere de manera tanto puntual como continuada en el seno de las familias, la cual condiciona las perspectivas de los proveedores y receptores en términos de relaciones) y la transferencia de riqueza o deuda (fundamentalmente, vía herencia). En este apartado nos ocuparemos exclusivamente del primero de esos aspectos: los cuidados. Tomaremos como base empírica los doce grupos de discusión que organizamos entre noviembre del 2018 y julio del 2019 dentro de una investigación sobre el pacto intergeneracional. En los grupos de discusión, celebrados tanto en Gipuzkoa (Donostia, fundamentalmente) como en Cataluña (Lleida, fundamentalmente), participaron jóvenes —mujeres y hombres— con tres

---

<sup>2</sup> Muchas de las reflexiones que se mencionan aquí nacieron en un grupo de trabajo sobre el pacto intergeneracional en el que participaron Máximo Goikoetxea, José Félix Matí-Masso, Lourdes Pérez, Fernando Fantova, Luis Goenaga, Ramón Barinaga, Arantxa Lekuona e Iñaki Subijana; así como en un trabajo para el Ayuntamiento de Lleida en el que participaron especialmente: Anna Soldevilla de la Universidad de Lleida, Pilar Planella de Rubinat y Noemí Bravo.

perfiles: menores de veinte años, de entre 20 y 30 años y de entre 30 y 35 años. Además, participaron personas adultas —hombres y mujeres— mayores de 65 años, con distintos perfiles que más adelante se describen.

El objetivo del presente ejercicio es exclusivamente intentar comprender el momento vital que viven algunos ciudadanos respecto a los cuidados y las posibilidades de “reciprocación”; comprender sus inquietudes, enfoque, puntos de vista, intentando ser fieles a lo escuchado y debatido en los grupos, respetando su lenguaje y formas de expresión, con el propósito que el lector pueda captar aspectos cualitativos de cómo se están viviendo (al menos en parte) estas relaciones.

Tras las presentaciones y algunas preguntas de tanteo, se inquiría por cómo vivían la vejez (mayores) o su situación actual (jóvenes); cómo veían su vida respecto a la actualidad; cómo concebían su futuro y los cuidados; si estarían dispuestos a cuidar de otros, a “reciprocación”, vistas las condiciones de vida actuales; y en caso de necesidad, si estarían abiertos a modificar su nivel de calidad de vida para que otros también vivieran mejor.

Resumiendo de forma excesiva, las personas mayores entienden que lo que tienen se lo han ganado, que han sido unos luchadores, unos “tiraos p’alante”. Consideran que este —el de vivir la jubilación— es su momento, después de haber soportado lo indecible, de haber trabajado como mulas, de vivir en condiciones penosas (“yo me casé, me compré un piso, no teníamos muebles, cocinaba con un camping gas, dormíamos en el suelo, tuve tres hijos... y fuimos felices”), de haber cuidado (ellas) de padres, hijos y familia política. No quieren perderse nada, porque ahora, ¡por fin!, les toca a ellos. Ya hacen (lo creen, al menos), además, muchas cosas: ayudan a los hijos, cuidan de los nietos... Quieren alcanzar el don de la “eterna madurez”, seguir siendo adultos (mayores, pero adultos) durante muchos años; aparcan cualquier conversación sobre discapacidad o dependencia.

Saben que este es el último vagón del último tren. Admiten que no dejan un mundo perfecto, pero consideran que son los jóvenes los que tienen que arrear. Sorprende que, ante la evidencia de que las nuevas generaciones tienen una vida “complicada”, que el ascensor social se ha parado, que los límites de una vida digna se estrechan, miren para otro lado, eludan confrontarse, aparten lo que les incomoda.

Los responsables de conducir los grupos de discusión se esforzaron —unas veces de forma más tácita, otras más explícitamente— para que los mayores se posicio-



naran ante la situación de los jóvenes, pero obtuvieron un eco notablemente escaso: las personas mayores no querían entrar a entender las necesidades de otras generaciones, porque no querían cuestionarse su *status quo*, porque tienen miedo a comprender una realidad que cada vez es más diáfana: los jóvenes que conforman generaciones menos numerosas, que trabajan y viven en general en peores condiciones que "los viejos", los cuales son más y viven de recursos de transferencia que otras generaciones les ofrecen (y que ellos también proporcionaron).

Quizá porque se perciben perdedores, asombra que, al menos teóricamente, algunos jóvenes, no todos, estén, a pesar de sus condiciones (precariedad, expectativas llagadas, inseguridad, imposibilidad de desarrollar un proyecto de vida autónomo) más dispuestos a "reciprocarse", al menos *a priori*, que sus congéneres mayores. Decimos *a priori* porque, ciertamente, desconocen tanto lo positivo del cuidado como sus consecuencias negativas y "reciprocarse" es fácil desde una posición teórica y mucho más complejo desde una posición práctica. Los jóvenes que han asistido a estos grupos son, por supuesto, muy diversos: los hay luchadores; los hay sobreprotegidos; los hay que han sido buenos estudiantes de FP o carreras demandadas, que ven el futuro despejado; también los hay —buenísimos estudiantes— de formación no tan apreciada por el mercado laboral, que ven el futuro gris marengo; los que conducen un taxi pese a ser licenciados; los que han emigrado y han vuelto; los que llevan mucho tiempo sin trabajar; los que encadenan (más o menos) contratos a tiempo parcial; los que han vuelto a casa de sus padres; los que no pueden volver; los que trabajan en hostelería; los que cuidan a niños o a mayores; los que, por simbolizarlo de alguna manera, abandonaron los estudios por ganar dos mil euros de encofrador en la construcción y tener un cochazo que no pueden pagar.

Entre los jóvenes hay, como antes se comentaba, tres grupos principales: los que no llegan a los 20 años están estudiando todavía y miran con cara de pasmo a los de más de 30; los de veintitantos ven aproximarse un futuro escabroso y comienzan a expresar quedamente que pintan bastos, que se sienten atrapados, que los engañaron; y los treintañeros, que solo tienen un hijo o ninguno, porque después de varios años de vida laboral no ganan lo suficiente para poder tener una vida plena, aunque trabajen de ocho a ocho, con dificultades para acceder a una vivienda, que fueron "emprendedores" ("¡otro cuento chino!", que dice una de las protagonistas), que se sienten traicionados por aquellos que les prometimos un mundo feliz, que viven la vida con una percepción de fracaso, que padecen lo que Marina Garcés en la *Nueva Ilustración radical* (2018) describe certeramente como "una impotencia vinculada a la imposibilidad de ocuparse y de intervenir en las propias condiciones de vida [...] un nuevo sentido de la desesperación".



Los resultados de las dinámicas realizadas en los grupos han sido distintos. Algunos se han caracterizado por el juego limpio: nada ha cambiado, los mayores lo darían todo por los jóvenes y los jóvenes lo darían todo por los mayores. Desde el saque, parecía como si todo funcionara a la perfección: buena gente dispuesta a ser solidaria, “me gustaría cuidar de los mayores”, “yo no quiero comprometer a mis hijos, que bastante tienen —tuve que cuidar de mi madre y mis suegros, y sé lo que es—, me buscaré una residencia, aunque sí quisiera que vinieran a verme”. Cuando a este tipo de grupo se le confrontaba con la realidad (dificultades para compaginar el cuidado y la vida laboral, trabajo deslocalizado), tiraban de buenismo teñido de resignación.

Otros grupos han sido más apáticos, como si lo que tiene que ver con la vejez, el envejecimiento o los cuidados les pillara lejos. En alguno de estos grupos, sí que se han puesto de manifiesto (ante la presencia de personas provenientes de Marruecos, Argelia, países del Este de Europa o de África Subsahariana) diferencias culturales respecto a los cuidados entre generaciones, señalándose que las culturas africanas o árabes parece tener más integrado el cuidado que nuestra cultura; pero en general, parecía que este asunto (la reciprocidad, el pacto intergeneracional) era de escasa relevancia. En cualquier caso, se apreciaba cierta apatía, cierto desinterés, quizá desánimo, en algunos de los asistentes, como si les produjera pereza hablar de esto, como sino fuera con ellos, en definitiva.

Ha habido grupos donde la crudeza ha sido manifiestamente mayor. Por resumirlo mucho: se observaban enormes diferencias entre las personas mayores y los “jóvenes mayores” (los de la treintena). Lo sucedido en uno de los grupos demuestra la distancia entre las generaciones. Una mujer en la treintena, casada, con una hija, buena estudiante, con formación superior especializada, llora ante la imposibilidad de llevar una vida digna y la falta de empatía de las generaciones mayores; una mujer que se siente engañada por promesas no cumplidas, frustrada, fracasada, decepcionada, que hizo lo que le pidieron (estudia, emprende, Erasmus, idiomas, trabaja duro), pero que no obtiene la recompensa de una vida a la altura de su apuesta. Los mayores callan, la animan, la consuelan, pero no quieren “hacerse cargo” de su situación.

Varias cuestiones clave destacan entre las horas y horas de trabajo en grupos. Por parte de los mayores, la visión hedónica que algunos mayores “jóvenes” tienen sobre su propia vejez; la lejanía generacional afectiva que marcan los mayores respecto a los jóvenes y que se puede resumir en “yo ya luché, ahora me toca a mí disfrutar, y a ti, pelear”; cambios en cómo quieren ser cuidados. Por parte de los



jóvenes, resignación teñida de desencanto, frustración y, en algunos casos, cabreo respecto a los adultos y mayores, a los que consideran rodeados de prebendas injustas comparadas con su situación que se puede sintetizar en “nosotros, sueldos que no llegan a mil; vosotros, pensiones de dos mil”; la lejanía respecto a las relaciones de cuidado. Por parte de ambos, fragmentación social y falta de implicación en el bien común. Finalmente, por parte de los mayores más vulnerables, búsqueda de relaciones donde reconocerse y refugiarse.

### **3. Algunos datos sobre las relaciones intergeneracionales en Euskadi**

Con el objetivo de completar el estudio cualitativo anterior y avanzar, aunque sea tímidamente, en la comprensión del fenómeno intergeneracional, en Aubixa Fundazioa lanzamos, en colaboración con otras entidades e instituciones, una encuesta a jóvenes (entre 18-30 años), adultos (30-65 años) y personas mayores (65 y más años) sobre diversas cuestiones relativas a las relaciones intergeneracionales, entre las que se incluían: las redes interpersonales, la soledad, las expectativas vitales y de futuro, las posibilidades de reciprocidad o las perspectivas sobre el cuidado propio y ajeno, entre otras cuestiones. ¿Cuál era nuestro objetivo? Tomar el pulso, aunque fuera modestamente, a cómo vive el momento vital la ciudadanía vasca, a cómo se reconocen y perciben las distintas generaciones; y vislumbrar, aunque sea de forma lejana y difusa, cómo están las relaciones entre las diversas generaciones.

La encuesta se realizó entre febrero y mayo del 2021 y, vaya por delante, se llevó a cabo a través de una plataforma en línea, lo que supone: a) una muestra de conveniencia con sesgos poblacionales; b) la influencia de la brecha digital en la submuestra de personas mayores especialmente; c) o la existencia de canales de difusión de la encuesta muy diversos y no controlados. La muestra, formada por unas 4.100 personas, se distribuía aproximadamente en un 27% de jóvenes, un 55% de adultos y un 18% de personas mayores. Seguidamente se van a mostrar algunos resultados relevantes, con el objetivo de presentar al lector algunas situaciones que condicionan las relaciones sociales en general y las relaciones intergeneracionales en particular.

En lo que se refiere a las expectativas vitales de los jóvenes, cuando les preguntamos si su futuro se ajusta a las expectativas que tenían, el 33,4% declara que su futuro será claramente peor del que se imaginaba (el 66,6%, mejor de lo que esperaba). Ahondando en esta mirada, el 46,6% declara sentirse engañado, porque la



vida que le habían prometido nunca será realidad; y casi un 37% señala que cree que no puede hacer nada o casi nada por modificar su futuro. Cuando se les pregunta sobre la posibilidad de crear su propio proyecto vital, un 44% cree que tiene pocas o nulas posibilidades de generar un proyecto propio, de tener una casa, de vivir de modo independiente, de formar una familia. Y coherentemente con los resultados anteriores, casi el 45% de los jóvenes que respondieron la encuesta creen que vivirán peor que sus padres.

TABLA 1. **Expectativas vitales de los jóvenes (%)**

	Peor	Mejor
Mi futuro es claramente peor del que me esperaba	33,4%	66,6%
	<b>Acuerdo</b>	<b>Desacuerdo</b>
Me siento engañado: la vida que me habían prometido nunca será realidad	46,6%	53,4%
Puedo hacer muy poco o nada para modificar mi futuro. Estudie lo que estudie, haga lo que haga, tengo muy pocas posibilidades de cambiar las cosas	37,0%	63,0%
	<b>Pocas posibilidades</b>	<b>Posible</b>
Las posibilidades que tengo de crear mi propio proyecto personal (tener una casa, vivir de manera independiente, formar mi familia...) es...	44,0%	56,0%
	<b>Viviré peor</b>	<b>Viviré mejor</b>
Creo que viviré peor que mis padres	44,5%	55,5%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la encuesta.

La presente encuesta ha analizado asimismo las relaciones sociales en general, bajo un supuesto analizado en otros estudios: una posible merma de los parámetros que miden la calidad. De esta manera, cuando se pregunta sobre las relaciones que las personas experimentan, sorprende que un 65,6% de los jóvenes, un 67,5% de los adultos y más de un 70% de las personas mayores reconozcan que no tienen suficientes personas en las que confiar. En esta misma línea, y como se puede observar en la tabla siguiente, en los tres grupos de población, más de cuatro de cada diez personas creen que no tienen suficientes personas a las que les une una amistad cercana.

TABLA 2. **Relaciones sociales (%)**

	Jóvenes	Adultos	Mayores
No tengo personas en las que confiar	65,6 %	67,5 %	72,2 %
No hay suficientes personas a las que me une una amistad estrecha	45,1 %	43,6 %	50,8 %

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la encuesta.

Cuando se pregunta por si añoran la compañía de otras personas, probablemente condicionados las respuestas por la pandemia, un 58,8 % de los jóvenes y casi cuatro de cada diez adultos y personas mayores añoran las relaciones con otras personas, fenómeno que también ocurre cuando se cuestionaba sobre si la persona cree poder contar con amigos, siempre que lo necesite (percepción de apoyo).

TABLA 3. **Redes de apoyo (%)**

	Jóvenes	Adultos	Mayores
Echo de menos la compañía de otras personas	58,8 %	37,8 %	40,3 %
No puedo contar con mis amigos/as siempre que lo necesito	39,1 %	41,3 %	39,2 %

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la encuesta.

Resumiendo, por una parte, parece que (con las reservas mencionadas en la descripción de la muestra) tenemos a una juventud con una mirada sombría sobre su futuro y unas expectativas que perciben condicionadas, así como con un limitada confianza en la posibilidad de influir en el cambio de sus condiciones de vida; pero a la vez, parece que la ciudadanía siente que sus relaciones sociales no tienen la cercanía, la confianza y el apoyo que desearían. Estamos, pues, ante un punto de partida complicado para unas relaciones cercanas entre generaciones.

#### 4. El futuro

Necesitamos repensar y reimaginar nuestras relaciones, invertir en infraestructura social. Nuestra vida está marcada por periodos de dependencia-independencia, momentos en los que necesitamos ayuda y momentos en los que debemos proveer esa ayuda, por que todos en conjunto nos enfrentamos a riesgos similares a lo largo de nuestra vida. Tenemos que pensar en términos de "ética intergeneracional" (si se permite la expresión), de modo que el buen ciudadano sea aquel que, a lo largo de la vida, ofrece a los otros más y mejor ayuda que la que recibe; o dicho en otras palabras, debemos procurar que la diferencia entre ayuda proveída y ayu-



da recibida no sea, al menos, menor que cero. Debemos levantar la mirada. Las relaciones intergeneracionales son relaciones de desigualdad entre generaciones e igualdad en el ciclo de la vida, dinámicas de dar y recibir, de proponer y aceptar.

Decía Ortega y Gasset en *En torno a Galileo* que “la realidad de la vida consiste, pues, no en lo que es para quien desde fuera la ve, sino en lo que es para quien desde dentro de ella la es, para el que se la va viviendo mientras y en tanto que la vive. De aquí que conocer otra vida que no es la nuestra obliga a intentar verla no desde nosotros, sino desde ella misma, desde el sujeto que la vive”. Necesitamos mejorar nuestra perspectiva intergeneracional, acercarnos a lo que los otros ven. Y como afirmaba Ortega, debemos aprender a vivir en la dialéctica entre “recibir lo vivido” —es decir, ideas, valoraciones, instituciones— y dejar fluir la propia espontaneidad de los jóvenes, haciendo de nuestro tiempo una “época cumulativa”, donde las generaciones sean capaces de convivir, y no una “época disonante”, donde las generaciones se sustituyen, huyendo de los tiempos de “beligerancia constructiva”, donde el presente y el futuro se construyen de espaldas entre las generaciones.



## Bibliografía referenciada

- Eurostat (2020a): *Being Young in Europe Today*, Eurostat.
- Eurostat (2020b): *Key Figures on Europe: 2020 Edition*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Garcés, M. (2018): *Nueva ilustración radical*, Madrid, Anagrama.
- Hirigoyen, M.F. (2018): *Las nuevas soledades: el reto de las relaciones personales en el mundo de hoy*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- Hood, A. y Joyce, R. (2017): "Inheritances and inequality across and within generations", *IFS Briefing Note*, nº BN192.
- OCDE (2017): *Preventing Ageing Unequally*, París, OECD Publishing.
- Ortega y Gasset, J. (1942): *En torno a Galileo*.
- Page, B. (2017), "Ipsos Global Trends Survey 2017", *Ipsos.com*, 2-5-2017.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios (2021): *El contrato intergeneracional. Tensiones, retos y posibilidades de actualización*, Aubixa Fundazioa.
- Willets, D. et al. (2018): *A New Generational Contact: The Final Report of the Intergenerational Commission*, Resolution Foundation.
- Yanguas, J. (2021): *Pasos para una nueva vejez*, Barcelona, Destino.





# Algunas claves para la incorporación de los derechos de niños, niñas y adolescentes a las políticas públicas vascas

**M<sup>a</sup> Elena Ayarza**

Oficina de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko

147

## 1. Presentación

A pesar de que el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos fue proclamado hace ya más de 30 años por la Asamblea de Naciones Unidas y ratificado por la práctica totalidad de los Estados del mundo a lo largo de este tiempo, la consideración efectiva de todos sus derechos en las políticas públicas, también en las de Euskadi, está aún lejos de ser plena. Centrándonos en el contexto vasco, es innegable que se han producido avances importantes para la garantía de estos derechos en las últimas décadas, materializados en medidas legislativas, políticas y administrativas importantes. Podríamos decir, no obstante, que un rasgo compartido por la mayoría de ellas es el de haber sido formuladas aún desde una mirada a las niñas, niños y adolescentes como “objetos de protección”, más que como “sujetos de derechos” (entre los que, indudablemente, se encuentran los derechos a ser protegidos y protegidas).

La invocación al “interés superior del menor” es cada vez más frecuente y nos resulta ya un término familiar (aunque vacío en muchas ocasiones). Además, en los últimos años se han producido pequeños avances en el ámbito de la participación infantil y juvenil. Sin embargo, los déficits en la incorporación de la voz de niñas, niños y adolescentes a la toma de decisiones en los asuntos que les afectan son más que evidentes. La pandemia de la covid-19 podría ser un ejemplo de esto, ya que ha puesto de manifiesto nítidamente la perspectiva adultocentrista de nuestras sociedades, que disponen, mediante su análisis sin contraste con las personas

destinatarias —en este caso, las personas menores de edad—, medidas dirigidas a su protección, que solo deben ser acatadas acríticamente por estas. En este sentido, es justo reconocer que, probablemente, se han buscado las medidas más adecuadas para los niños y niñas (y para garantizar sus derechos —a la educación, a la salud, a la protección—), pero, de nuevo, *sin* las niñas y niños.

Este es, por tanto, el reto al que se enfrentan las políticas públicas, también las políticas sociales y las de servicios sociales en Euskadi: diseñar, planificar, desarrollar y evaluar considerando a los niños, niñas y adolescentes afectados por esas políticas como sujetos activos, ciudadanos de pleno derecho. En las siguientes páginas se proponen algunas claves relevantes para abordar este reto.

## **2. Cuatro claves para la consideración de los derechos de niños, niñas y adolescentes**

### **2.1. El marco jurídico: la Convención sobre los Derechos del Niño**

En diciembre de 1990 España ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, la Convención), adoptada unánimemente por la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. La Convención constituye el catálogo universalmente aceptado de derechos de los niños y niñas, y establece a su vez las obligaciones de los Estados de respetarlos, garantizarlos y hacerlos efectivos. Una vez ratificado, este tratado internacional forma parte del ordenamiento jurídico español.

La Convención supone un cambio de paradigma radical respecto a tratados anteriores en la forma de concebir a los niños, niñas y adolescentes: de ser objetos de protección pasan a ser reconocidos como *sujetos de derechos*. Este cambio viene propiciado, fundamentalmente, por dos principios que actúan de manera conjunta: el principio del interés superior del niño y la niña, y el derecho a ser escuchado y a que su opinión sea tomada en consideración. Por su trascendencia, profundizaremos un poco en su significado en los siguientes párrafos.

#### **2.1.1. El interés superior del niño, la niña y los y las adolescentes**

En 2013, el Comité de los Derechos del Niño, órgano encargado de verificar el cumplimiento de la Convención por parte de los Estados firmantes y de ofrecer orientaciones para la adecuada interpretación de esta en los distintos ámbitos en



que debe ser implementada, elaboró y aprobó la observación general n° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (art. 3, párrafo 1)<sup>1</sup>. Esta observación general define los requisitos para la debida consideración del interés superior de la niña y del niño como titulares de derechos, tanto en las decisiones judiciales y administrativas como en otras medidas que afecten a niñas o niños con carácter individual, y en todas las etapas del proceso de aprobación de leyes, políticas, estrategias, programas, planes, presupuestos, iniciativas legislativas y presupuestarias y directrices relativas a los niños y niñas en general o a determinado grupo en particular.

El Comité subraya que el interés superior del menor es un concepto triple:

- Un *derecho sustantivo*: el derecho del niño/niña a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o a los niños y niñas en general.
- Un *principio jurídico interpretativo* fundamental: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño/niña. El marco interpretativo lo constituyen los derechos consagrados en la Convención y en sus protocolos facultativos.
- Una *norma de procedimiento*: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño/niña concreto, a un grupo de niños/niñas concreto o a los niños y niñas en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño/niña o los niños/niñas interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho. En este sentido, las instancias a las que les corresponde tomar la decisión deben explicar cómo se ha respetado este

---

<sup>1</sup> Las observaciones generales son documentos elaborados por el Comité de los Derechos del Niño sobre cuestiones concretas para ayudar a la adecuada interpretación y aplicación de los derechos de la infancia según la Convención sobre los Derechos del Niño.

derecho en la decisión, es decir, qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño o niña, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado sus intereses frente a otras consideraciones.

Para la evaluación de cómo se ven afectados los derechos de la infancia por las decisiones y acciones de los Gobiernos, instituciones y otras medidas en el ámbito del Derecho, la política pública y la práctica, el Comité de los Derechos del Niño propone como medida general de aplicación la evaluación de impacto sobre los derechos de la infancia<sup>2</sup> (CRÍA, por sus siglas en inglés), que permite examinar los efectos que pueden tener sobre niñas, niños y jóvenes las propuestas normativas, de política pública, decisiones presupuestarias u otras decisiones administrativas a medida que se van elaborando y, si fuera necesario, sugerir mecanismos para evitar o mitigar cualquier impacto negativo. Este proceso se realiza *con carácter previo* a la aplicación de la decisión o medida y finaliza con un informe escrito en el que se da cuenta de las pruebas que se han recopilado y considerado en dicho proceso<sup>3</sup>.

Conviene enfatizar que este proceso de valoración no es de aplicación exclusiva en los departamentos competentes “en infancia”. Las vidas de las personas, también las de los niños y niñas, se ven afectadas por decisiones adoptadas en ámbitos tan variados como el de la vivienda, la salud, la economía o la cultura, y en todos ellos se habrá de realizar, *a priori*, la evaluación del impacto (de la norma, programa, iniciativa, servicio) —tanto directo como indirecto— en los derechos de la infancia y la adolescencia.

### 2.1.2. El derecho a ser escuchado y a que su opinión sea tomada en consideración

Para la valoración del interés superior del niño y la niña en cada caso concreto y para la evaluación del impacto en sus derechos de cualquier decisión que en el plano normativo o de las actuaciones públicas se vaya a tomar, resulta impres-

---

<sup>2</sup> La obligada realización de las evaluaciones de impacto en los derechos de la infancia, además de haber sido recordada por el Comité de los Derechos del Niño en sus últimas observaciones finales a España (2018), viene recogida en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (art. 22).

<sup>3</sup> La Red Europea de Defensorías de Infancia (ENOC, por sus siglas en inglés) publicó una guía para orientar en la realización de este proceso de evaluación de impacto sobre los derechos de la infancia (Payne, 2020). Este documento ha sido traducido al castellano, catalán y euskera, y difundido de manera conjunta por la Defensoría de Infancia y Adolescencia de Andalucía, el Síndic de Greuges de Cataluña y el Ararteko, miembros todas ellas de ENOC.

indible conocer su opinión al respecto. Adoptar el paradigma de niños y niñas sujetos de derechos exige incorporar su propia voz a todas las decisiones sobre asuntos que les conciernen o afectan, la voz de ciudadanos y ciudadanas de hoy, no personas adultas del mañana.

Tener voz exige, a su vez, como subraya el Comité de Derechos del Niño en su observación general nº 12, relativa al derecho a ser escuchado (2009), contar con la información suficiente para poder hacerse un juicio o tener una opinión sobre el asunto en cuestión (no solo formalmente suficiente, sino habiendo garantizado que está siendo comprendida) y tener posibilidad de ser escuchado, esto es, disponer de momentos, contextos y clima adecuado para emitir esa opinión.

Todos los niños y niñas —independientemente de su edad, madurez, circunstancias— tienen derecho a expresar su opinión sobre los asuntos y las decisiones que les afectan, para lo que las personas adultas y las y los profesionales deben buscar las herramientas y estrategias más adecuadas. La plena aplicación de este artículo exige el reconocimiento y respeto también a las formas no verbales de comunicación, como el juego, la expresión corporal y facial y el dibujo y la pintura. Nótese, en todo caso, que hablamos de un derecho que, voluntariamente, el niño o niña decide ejercer o no, en ningún caso de una obligación de emitir su opinión.

Ahora bien, además de escuchar, se exige tomar en consideración esta opinión, lo que no debe en ningún caso confundirse con aceptarla acríticamente. A la hora de tomar en consideración la opinión de los niños y niñas, la edad en sí misma no puede ser determinante, ya que los niveles de comprensión y madurez no van ligados de manera uniforme a la edad biológica. Se hace, por tanto, necesario realizar un análisis caso por caso y ponderar las diferentes variables en juego. De todas formas, la decisión de tomar o no en consideración las opiniones de los niños y niñas deberá motivarse suficientemente y constar dicha reflexión y motivación en los informes de valoración que se emitan.

Por último, es primordial comunicar al niño, niña o adolescente el resultado de la decisión y cómo se tuvo en consideración su opinión.

### 2.1.3. Y además...

Junto con estos dos principios rectores que deben orientar la aplicación e interpretación del resto de derechos, el Comité de los Derechos del Niño proclama otros dos derechos que, si bien no van a ser objeto de desarrollo en estas páginas, sí



deben ser enunciados. Nos referimos al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y al principio de no discriminación (ni respecto de otros grupos etarios, ni entre grupos de niños y niñas o niños, niñas y adolescentes individuales). Nótese que esto supone que los titulares de derechos son, a los efectos de las políticas públicas vascas, todos los niños y adolescentes y todas las niñas y adolescentes que residen en Euskadi. Sin excepciones.

Para finalizar, y por ofrecer una panorámica completa del catálogo de derechos de niñas, niños y adolescentes, la Convención desgrana el conjunto de derechos que, con cierto carácter didáctico, se suelen presentar agrupados en cuatro grandes categorías (las cuatro "P"), a saber: a) *provisión*, refiriéndose al derecho a poseer, recibir o tener acceso a ciertos recursos y servicios, a la distribución de los recursos entre la población infantil y adulta; b) *promoción*, que apunta al derecho al desarrollo integral y los más altos niveles de salud y educación; c) *protección*, que consiste en el derecho a recibir cuidado parental y profesional, y a ser preservado de actos y prácticas abusivas; y d) *participación*, que expresa el derecho a hacer cosas, expresarse por sí mismo y tener voz, individual y colectivamente.

## **2.2. Un apunte desde la sociología: los niños, niñas y adolescentes vascos viven con sus familias**

La familia, diversa en su morfología, constituye el soporte material y afectivo para que los individuos crezcan y se desarrollen plenamente; es el lugar de las relaciones primarias de afecto y solidaridad, de las vivencias de cuidado; transmite pautas de comportamiento, educa y prepara para la vida autónoma en sociedad de sus integrantes.

De acuerdo con los datos aportados por las diputaciones forales, a finales de 2020 algo más de 2.000 personas menores de 18 años en Euskadi tenían activada una medida de separación de sus familias, encontrándose en situación de acogimiento residencial (57,6%) o acogimiento familiar (42,4%). El resto de niños, niñas y adolescentes vascos, esto es, el 99,5% de los algo más de 400.000 empadronados en los distintos municipios de Euskadi, vivían con sus familias.

La Convención sobre los Derechos del Niño, por su parte, remarca la responsabilidad compartida de padres y madres, entorno familiar, instituciones y sociedad en su conjunto de velar por el bienestar de todos los niños y niñas. El Estado, en este sentido, debe ofrecer a las familias el apoyo suficiente para que puedan desempeñar su función de crianza en las mejores condiciones.

Todo ello nos lleva a incidir en la importancia que adquiere la política de apoyo a las familias a la hora de garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes. Concebida como política transversal, atraviesa otras políticas sectoriales y “utiliza”, activa y orienta los recursos y servicios de estas, con el propósito de que faciliten el desempeño de las familias.

De forma muy sintética podríamos decir que las familias, independientemente de su configuración y composición concreta, presentan mayoritariamente tres tipos de necesidades respecto a la crianza de los hijos e hijas:

- Dinero para hacer frente a los costes asociados a la crianza o al cuidado intrafamiliar.
- Tiempo y servicios para la conciliación de las responsabilidades asumidas en el ámbito laboral, el ámbito familiar y la vida personal.
- Información, orientación y asesoramiento para el adecuado desempeño de las competencias parentales.

Diversos informes (Ararteko, 2014; SIIS Centro de Documentación y Estudios, 2012) presentan con detalle y precisión un diagnóstico de la realidad de esta política en nuestro territorio, aportando además propuestas y orientaciones para su mejora. El IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de la Comunidad Autónoma de Euskadi (2018-2022), por su parte, visibiliza aún más la importante conexión entre el apoyo a las familias y el bienestar y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, al incorporar en su propio título el lema “Invertir en las familias, invertir en la infancia”.

El papel trascendente de la familia en las posibilidades de desarrollo de los hijos e hijas nos obliga a dedicar un pequeño espacio a hablar de la *herencia social*, en un contexto, como los recientes estudios señalan, de repunte de la incidencia de la pobreza infantil y de la desigualdad:

El deterioro de las condiciones de vida de una parte de las familias con hijos o hijas menores de 14 años durante la pandemia se traduce en un importante repunte de la pobreza real en la población en hogares con presencia de menores de 14 años. Así, en 2020 se alcanza en este colectivo una tasa de pobreza real del 10,7%, la más elevada desde 2008.

En el conjunto de personas en situación de pobreza, la población en hogares con menores de 14 años aumenta de 50,2% en 2018, la cifra más baja desde



2008, a un 57,6% en 2020. Se trata de la proporción más elevada del periodo 2012-2020; sólo queda por debajo del 63,1% que llegó a alcanzar en 2008. (Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, 2021: 56).

Como numerosos estudios han puesto ya de manifiesto, estas situaciones de precariedad tienen un impacto a corto, medio y largo plazo en las condiciones de vida de la infancia, en sus expectativas vitales y en sus oportunidades de desarrollo e integración. En una sociedad donde las oportunidades siguen estando muy determinadas por la herencia social (de modo que las oportunidades vitales de las personas dependen fundamentalmente de la capacidad de sus familias, durante la infancia, para dotarles del capital económico, social, cultural, cognitivo y relacional necesario), si no se interviene de alguna manera, la pobreza se transmitirá como una mala herencia de padres a hijos, de generación en generación, atentando gravemente contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes afectados.

### **2.3. La orientación de las políticas europeas y el paradigma de la inversión social**

Desde finales del siglo pasado y, más claramente, a partir de los primeros años del presente, se ha desarrollado un nuevo enfoque en la definición de las políticas sociales: el paradigma de la inversión social.

Como señala Zalakain (2014: 71-73), este nuevo paradigma supone —entre otros elementos— una nueva forma de concebir la intervención pública en relación con la infancia, en la medida en que el bienestar y el óptimo desarrollo cognitivo y emocional de los niños y las niñas se considera un factor esencial de cara a la cohesión social a largo plazo. Invertir en el bienestar de la infancia y, por extensión, de las familias constituye el eje del Estado social inversor a partir de la defensa de una estrategia de inversión social basada en la infancia.

Este modelo ha sido adoptado por las instituciones europeas, cuyo exponente más cercano es la Estrategia comunitaria sobre los Derechos del Niño (Comisión Europea, 2021). Con la adopción de esta primera Estrategia global —señala la Comunicación de la Comisión Europea—, la Comisión se compromete a situar a los niños y a su interés superior en el centro de las políticas de la Unión Europea, mediante sus actuaciones internas y externas, y en consonancia con el principio de subsidiariedad. El objetivo de la estrategia es agrupar todos los instrumentos —nuevos y existentes— legislativos, políticos y de financiación de la UE en un marco global.

La Estrategia se propone “velar por que todos los niños puedan desarrollar su potencial y desempeñar un papel destacado en la sociedad, ya sea para luchar por la equidad y la igualdad, reforzar la democracia o impulsar la doble transición ecológica y digital” (Comisión Europea, 2021: 1), para lo que propone una serie de actuaciones específicas en seis ámbitos temáticos, cada uno de los cuales define las prioridades de actuación de la UE en los próximos años. El primero es el empoderamiento de los niños y niñas para ser ciudadanos y ciudadanas, miembros activos de sociedades democráticas. El segundo es combatir la pobreza infantil y promover sociedades y sistemas educativos y sanitarios inclusivos y adaptados a los niños y niñas. Este eje recuerda la vigencia de la Recomendación de la Comisión “Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas” (2013) y contempla el establecimiento de una garantía infantil europea (Consejo de la Unión Europea, 2021), que provee de orientación y medidas a los Estados miembro para atender a niños, niñas y adolescentes en riesgo de pobreza o exclusión social. El tercer eje es combatir la violencia contra los niños y niñas y garantizar su protección. Los tres restantes corresponden al sistema judicial, la sociedad digital y la cooperación internacional.

Además de suponer el marco en el que las políticas de los Estados de la Unión Europea se van a mover (o deben moverse) en los próximos años, tanto el proceso de elaboración de la Estrategia como el contenido de esta suponen un buen ejemplo de cómo aplicar todas las directrices y orientaciones del Comité de los Derechos del Niño a la incorporación de la perspectiva de los derechos de la infancia y la adolescencia en las políticas públicas.

#### **2.4. No solo protección, pero también protección**

Como ya se señalaba anteriormente, la Convención trasciende el paradigma del niño o la niña objeto de protección, para situarlo en la categoría de sujeto de derechos. Entre los derechos de los que es titular se encuentra, en todo caso, el derecho a ser protegido “contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual” (art. 19); “contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social” (art. 32); “contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas” (art. 33); “contra todas las formas de explotación y abuso sexuales” (art. 34); y protegido “para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma” (art. 35). Para ello, la Convención insta a los Estados a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas.

Nuevamente hemos de incidir en que el mandato no se dirige en exclusiva a las políticas públicas sectoriales o a los departamentos de la Administración responsables de los servicios sociales. Siendo cierto que la contingencia de la desprotección es, junto con la dependencia y la exclusión, objeto de intervención del sistema de los servicios sociales y que, por tanto, las prestaciones y servicios para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección (o de riesgo y vulnerabilidad a la desprotección) encuentran ubicación en la cartera de prestaciones y servicios del sistema vasco de servicios sociales, la protección de los niños y niñas frente a cualquier forma de violencia es una tarea en la que se encuentran comprometidas todas las administraciones públicas.

Desde una perspectiva de los derechos de infancia como indivisibles e interrelacionados y dada la acepción adoptada en este libro para el término “políticas sociales” (en contraposición a las políticas económicas), como aquellas que tienen como finalidad común el bienestar de las personas, se hará en este caso un acercamiento a la protección de niños, niñas y adolescentes válido para todas las políticas (educativas, de garantía de ingresos, de servicios sociales, entre otras) que atienden las distintas dimensiones de su vida social.

En clave de prevención, la mejor forma de proteger a los niños, niñas y adolescentes de cualquier tipo de violencia (y en cualquiera de los ámbitos o contextos donde desarrollen su vida) es crear entornos en los que puedan sentirse seguros y crecer. Esto exige una serie de características de los espacios físicos donde se ubican esos niños, niñas y adolescentes, así como unas competencias, actitudes, comportamientos y valores en las personas adultas que están en ellos, elementos a los que se viene aludiendo bajo el término de “buen trato” a la infancia y a la adolescencia.

Las políticas públicas que contemplen servicios y programas en los que van a tomar parte niñas, niños y adolescentes deben comprometerse con el buen trato a la infancia y con la generación de espacios protectores. Esto supone tomar en cuenta cuatro ámbitos:

- Un ámbito físico, por el que se garantiza la seguridad física básica. Incluye elementos como la localización adecuada, la cercanía entre servicios y la integración comunitaria, las dimensiones y distribución del espacio o el diseño de espacios que evite riesgos.
- Un ámbito emocional, que incluye aspectos como la calidez física y emocional (colores, formas, espacios).



- Un tercer ámbito configurado por personas adultas (un equipo de profesionales) conscientes que expresen afectividad mediante el ajuste emocional y sensorial, con la capacidad de crear vínculos afectivos positivos y de dotar a los niños y niñas de herramientas para la resolución de conflictos de forma no violenta.
- El cuarto ámbito es el de la participación, que deberá incorporar los requisitos a los que se aludía al inicio, al referirnos al derecho del niño y la niña a ser escuchados y a que su opinión sea tomada en consideración.

## 2.5. Lo que aplicado al diseño y desarrollo de las políticas sociales, supone...

A partir de estos elementos, cabe plantear algunas orientaciones que podrían servir para reforzar la incorporación de la consideración de los derechos de niños, niñas y adolescentes en las políticas públicas en Euskadi. Desde ese punto de vista, cabría avanzar en varios aspectos:

1. *Incorporar la perspectiva de los derechos de infancia y adolescencia en todas las políticas públicas* que atiendan cuestiones que afectan a la vida de niños, niñas y adolescentes. De forma demasiado habitual, se piensa en la política de servicios sociales como la garante de los derechos de niños y niñas, situados aún en el antiguo paradigma de la infancia y la adolescencia como objeto de protección, con el resultado de confundir la parte con el todo: los derechos de protección con todos los derechos de niños, niñas y adolescentes; y los derechos de una parte de los niños y niñas —los más vulnerables, por cualquier circunstancia— con los derechos de toda la infancia y la adolescencia.

El bienestar de niñas, niños y adolescentes no se garantiza mediante una única política sectorial; necesita del concurso de múltiples agentes y, en la esfera pública, de la actuación estructurada de la Administración en las distintas dimensiones de la vida social de los niños y niñas. La “perspectiva de infancia”, así, atraviesa y empapa buena parte de la acción pública, con relevantes implicaciones en la capacitación y formación de responsables políticos y profesionales técnicos, llamados a mirar sus cometidos también con las “gafas” de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

2. Tomar como *referente la Convención sobre los Derechos del Niño* aprobada por Naciones Unidas en 1989 y, de manera prioritaria, los principios del interés superior del niño/niña y el derecho a ser escuchado y a que su opinión sea tomada en consideración, los cuales, junto con el principio de no discriminación y el derecho a la vida y al desarrollo, son las claves de bóveda de la Convención.



Lejos de ser solamente un concepto jurídico indeterminado, el *interés superior de niño y la niña* es también una norma de procedimiento, que exige que siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño/niña concreto, a un grupo de niños/niñas concreto o a los niños y niñas en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño/niña o los niños/niñas interesados. Este proceso no se concibe sin la voz propia y directa de aquellos y aquellas concernidos por la decisión.

La forma que adopta la valoración del interés de los niños, niñas y adolescentes en los procesos de diseño y planificación de las políticas públicas es la *evaluación del impacto en los derechos de la infancia*, proceso sistematizado de valoración que permite examinar los efectos que pueden tener sobre niñas, niños y jóvenes las propuestas normativas, de política pública, las decisiones presupuestarias u otras decisiones administrativas a medida que se van elaborando, y, si fuera necesario, sugerir mecanismos para evitar o mitigar cualquier impacto negativo.

3. Considerar la *inversión en infancia* como elemento relevante para romper el ciclo de la desventaja y, en definitiva, reactivar la movilidad social y contribuir a la superación de la desigualdad social. Al mismo tiempo, considerar el papel relevante de las familias, independientemente de su configuración, en el cuidado y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes y, en consecuencia, la trascendencia de las *políticas transversales de apoyo a las familias*.

En lo tocante a estas, sin restar valor a otras actuaciones y propuestas conocidas, deseamos poner énfasis en el necesario *acompañamiento a las familias* en la tarea de la crianza. Con esta finalidad, parece conveniente el refuerzo de los programas de parentalidad positiva, aún demasiado incipientes y casi siempre amenazados (como todas las actuaciones preventivas) por los recortes presupuestarios. Por otro lado, quizás el énfasis puesto en los primeros años de vida de los niños y niñas, derivado de los recientes aportes de la neurociencia respecto a la importancia para el desarrollo posterior de los "años fundamentales", está centrando la oferta de los programas de parentalidad en la primera infancia, olvidando que las necesidades de orientación persisten a lo largo de toda la crianza, incrementándose, incluso, en etapas como la adolescencia, donde "acompañar" a los hijos e hijas en su tránsito a la vida autónoma puede resultar complejo y desconcertante.

4. Apostar por la *promoción, la prevención y la intervención temprana*. El "gasto" dedicado a servicios que promueven el desarrollo de los niños y niñas tiene un claro retorno social en términos de capital humano y cohesión social, por



lo que no hay duda de referirnos a él como “inversión social”. Por su parte, está también demostrado que las medidas preventivas y la intervención temprana son más eficientes en términos económicos, pero especialmente de sufrimiento humano. Esta apuesta se materializa de múltiples formas y en los distintos ámbitos de actuación: los programas de parentalidad ya citados, pero también el refuerzo de servicios educativos y de cuidados en los primeros años, la prevención de la violencia mediante el fomento del “buen trato” o la generación de espacios protectores.

A estas actuaciones más en la línea de la prevención universal, se deberán unir, además, otras guiadas por el principio de no discriminación y del apoyo a los niños y niñas o grupos más vulnerables. Cobran aquí especial relevancia las intervenciones en situaciones de riesgo y desventaja, lo que nos lleva a proponer, no con carácter exclusivo, el refuerzo de la intervención socioeducativa de los servicios sociales municipales, de los programas complementarios en el ámbito educativo y de los servicios de salud para niños, niñas y adolescentes con incipientes patologías mentales o malestar emocional.

5. Y, como rúbrica a todo lo expuesto, *promover la participación de los niños, niñas y adolescentes*, tanto en su dimensión individual como colectiva y de ciudadanía. Solo así garantizaremos que sus derechos, también el de ser escuchados, son tomados en consideración en el diseño y desarrollo de las políticas públicas.



## Bibliografía referenciada

- Ararteko (2014): *Políticas de apoyo a las familias en Euskadi: análisis y propuestas*, serie Informes Extraordinarios, Vitoria-Gasteiz, Ararteko.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1989): "Convención sobre los Derechos del Niño, A/RES/44/25, 20 de noviembre de 1989", págs. 1.225-1.238.
- Comisión Europea (2013): "Recomendación de la Comisión, de 20 de febrero de 2013, 'Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas'", *Diario Oficial de la Comisión Europea*, 2-3-2013.
- (2021): "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño", Bruselas, Comisión Europea, COM/2021/142 final.
- Comité de los Derechos del Niño (2009): "Observación general n° 12 (2009): El derecho del niño a ser escuchado", Ginebra, Naciones Unidas, CRC/C/GC/12.
- (2013): "Observación general n° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)", Naciones Unidas, CRC/C/GC/14.
- (2018): "Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España", Naciones Unidas, CRC/C/ESP/CO/5-6.
- Consejo de la Unión Europea (2021): "Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea", *Diario Oficial de la Unión Europea*, n° 223, 22-6-2021, págs. 14-23.
- Dirección de Política Familiar y Comunitaria (2018): *IV Plan Interinstitucional de apoyo a las familias de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el período 2018-2022. Invertir en las familias, invertir en la infancia*, Gobierno Vasco.
- España (1996): "Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor", *Boletín Oficial del Estado*, n° 15, 17-1-1996.
- Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales (2021): *Encuesta de pobreza y desigualdades sociales 2020: principales resultados*, Gobierno Vasco.
- Payne, L. (2020): *Common Framework of Reference on Child Rights Impact Assessment: A Guide on How to carry out CRIA*, European Network of Ombudspersons for Children.
- (2021): *Guía para la elaboración de las evaluaciones de impacto en la infancia y la adolescencia / Guia per a l'elaboració de les avaluacions d'impacte en la infància i l'adolescència / Haur eta nerabeen gaineko eraginaren ebaluazioak egiteko gida*, European Network of Ombudspersons for Children [traducción editada por la Defensoría de la Infancia y la Adolescencia de Andalucía, el Síndic de Greuges de Cataluña y el Ararteko].

SIIS Centro de Documentación y Estudios (2012): *Políticas de apoyo a las familias en la Unión Europea y en la CAPV*, Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

Zalakain, J. (2014): "Las políticas de apoyo a las familias en Euskadi y en Europa: aprendizajes para después de una crisis", en Ararteko, *Las familias y sus necesidades y retos en el actual entorno social y económico: respuestas de los poderes públicos*, Vitoria-Gasteiz, Ararteko.





# Género, desigualdad y servicios sociales: retos de futuro

**María Silvestre**

Universidad de Deusto

## 1. La feminización de las desigualdades

El objetivo de este capítulo es examinar la persistencia estructural de la desigualdad de género como uno de los principales desafíos que tienen planteados los actuales servicios sociales. A lo largo de estas páginas, se pondrá de manifiesto que la exclusión afecta en mayor medida a las mujeres, atraviesa todas las esferas de la actividad humana y se ha agravado con la pandemia de la covid-19. El análisis se orientará especialmente al ámbito del cuidado, una actividad tradicionalmente feminizada que cuenta con un reconocimiento social muy escaso, pese a resultar esencial para la vida. Por todo ello, y en aras de garantizar los derechos humanos y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, se aboga por aplicar una mirada de género interseccional que permita detectar las desigualdades, implementar medidas correctoras y avanzar así hacia un modelo de sociedad más justo.

Debemos empezar constatando una evidencia que muchas veces se niega o se invisibiliza y que, ante la tozudez de los datos, no podemos obviar ni mucho menos cuestionar, porque no se trata de un hecho social opinable, sino constatado y verificado: existe desigualdad estructural entre mujeres y hombres, por lo que la perspectiva de género interseccional es imperativa para abordar los retos de futuro de los servicios sociales.

A continuación, presentamos algunos datos sobre la persistencia de la desigualdad entre mujeres y hombres en Euskadi, un breve diagnóstico de situación que nos permite constatar la distancia existente entre la igualdad legal y la igualdad real en todos los ámbitos de la vida: laboral, político, social, cultural, productivo y reproductivo, entre otros.



Si analizamos el ámbito productivo, no podemos pasar por alto la precariedad del empleo, que sufren en mayor medida la población joven y las mujeres (Equipo Deusto Valores Sociales, 2013-2021). Se suele hablar de la brecha salarial como un indicador de desigualdad de género. Esta brecha se situaba en Euskadi en 2021 en 7.200 euros anuales, según el Gobierno Vasco. Sin duda, es un dato significativo y revelador de la desigualdad estructural de género y que esconde tras de sí cuestiones como la baja presencia de las mujeres en cargos directivos (34,9%), la elevada feminización del empleo a tiempo parcial (78,3%) o la evidente feminización de los trabajos en la economía sumergida, datos todos ellos, recogidos en el informe *Cifras 2020. Mujeres y hombres en Euskadi* (Emakunde, 2020).

Son varios los estudios, informes y bases de datos que establecen que los hogares más pobres y en mayor riesgo de exclusión son los hogares monomarentales (Fundación Foessa, 2017). Si analizamos el perfil de las personas receptoras de la renta de garantía de ingresos (RGI) en Euskadi en 2020, observamos que se trata de una mujer mayor o de una mujer con cargas familiares (Lanbide, 2020). Un proceso al que debemos prestar atención es el empobrecimiento de las mujeres mayores, que no solo se explica por la drástica reducción en los ingresos que se produce al cobrar la pensión de viudedad en el caso de mujeres que no han trabajado fuera de casa, sino también por la brecha salarial de género que ya se observa en las pensiones de jubilación contributivas que cobran mujeres y hombres en Euskadi, y que es un reflejo, una manifestación y una consecuencia de la desigualdad estructural existente, en la que inciden cuestiones como la segregación educativa y contractual, la feminización de la conciliación y la feminización de los contratos a tiempo parcial, por mencionar algunos factores explicativos. La diferencia en la pensión contributiva promedio de mujeres y hombres en Euskadi en 2019 era de 657,7 euros, lo que implica que la pensión promedio de los hombres casi duplica la pensión promedio de las mujeres (1.650,2 euros frente a 992,5 euros, respectivamente) (Emakunde, 2020: 115).

A la pobreza de las mujeres mayores, se suma la pobreza de las mujeres jóvenes, ya que “según los datos del INE de 2019, el 69% de las familias jóvenes monoparentales están en riesgo de pobreza” (Llaneras y Andrino, 2021). De acuerdo con esta misma fuente, el riesgo de pobreza es siete puntos mayor para los hogares con hijos e hijas, y una de las explicaciones la encuentran en el hecho de que “España es uno de los países de la UE que ha invertido menos en familias e infancia en los últimos años. En 2018, que es el dato más reciente, esa partida apenas superaba el 5% de todo el gasto en protección social, solo por delante de Italia (4%), Países Bajos (4%) y Portugal (5%), y lejos de países como Dinamarca (11%), Alemania (12%) o Estonia (14%)” (Llaneras y Andrino, 2021).



En Euskadi, la RGI ha sido un elemento de contención de la pobreza y de la desigualdad. Una investigación sobre la vulnerabilidad residencial realizada por el CSIC ponía de manifiesto que municipios como los de la Margen Izquierda de Bilbao habían podido evitar la vulnerabilidad social o al riesgo de exclusión gracias a las prestaciones sociales (Sánchez González, Egea y Soledad, 2012). Está pendiente analizar el efecto que el ingreso mínimo vital (IMV) ha tenido en las tasas de pobreza en España y, en concreto, entre las mujeres mayores, las familias monomarentales y entre las familias jóvenes con hijas e hijos pequeños. En la mayoría de los casos, la solución no pasa únicamente por un ingreso o un complemento económico, sino por facilitar las medidas de conciliación. Una de estas medidas es el acceso a las escuelas infantiles de 0 a 3 años, la cual no está generalizada en nuestro entorno, puesto que no existe un servicio gratuito y universal al que acceder, motivo por el que son las familias con rentas más altas las que acceden en mayor medida a este tipo de escolarización (INE, 2016, cit. en Llaneras y Andrino, 2021). Si atendemos a la escolarización de las niñas y niños de 2 años en Euskadi, observamos que su porcentaje (89%) se asemeja más al registrado en países nórdicos y centroeuropeos y que está muy por encima del promedio de escolarización en España, que ronda el 50% (Llaneras y Andrino, 2021). Quizá una de las razones debamos buscarla en el hecho de que la mayoría de las escuelas públicas y centros concertados vascos ofrecen plazas para el alumnado de 2 años de edad, lo que facilita su escolarización, ya que elimina o reduce su coste económico.

Ahondar en la feminización de las desigualdades no es posible si no aplicamos una perspectiva de género interseccional. La mirada interseccional permite visibilizar la situación específica de las mujeres que ejercen la prostitución, de las mujeres transexuales, de las mujeres migrantes en situación irregular, de las mujeres racializadas y de las mujeres con empleos precarios. Todos estos colectivos de mujeres han sufrido especialmente en el contexto de pandemia sanitaria, en gran medida, debido a su invisibilidad. Son los “no lugares” —como dice Ana Sofi Telletxea— en los que habitan quienes están en los márgenes. Son quienes persisten en su situación de exclusión severa crisis tras crisis, a quienes no llegan siquiera los servicios sociales ni ningún tipo de renta de garantía de ingresos.

La desigualdad entre mujeres y hombres se revela en la segregación educativa y ocupacional, en la brecha salarial, en la precarización del empleo femenino, en los problemas de conciliación, en la ausencia de las mujeres en los ámbitos de poder y de toma de decisiones, en la feminización del cuidado, en la violencia ejercida sobre las mujeres y en el mayor riesgo de pobreza y exclusión. Toda esta feminización de la desigualdad no es visible si no se aplica la perspectiva de género. Un trabajo muy interesante y clarificador del impacto diferenciador de la mirada de género nos lo ofre-



cen Francesc Valls y Ángel Belzunegui (2014), que muestran cómo la valoración del riesgo de pobreza varía en función de cuál sea la unidad de análisis, ya que cuando se calcula a partir de la estimación de la autonomía económica de mujeres y hombres, se observa un incremento significativo de la pobreza entre las mujeres, en palabras de los autores, “al romper el impacto del hogar ya sea mediante la neutralización del tipo de hogar o mediante el análisis exclusivo de la persona de referencia, las diferencias en el riesgo de pobreza por razón de género se hacen más evidentes” (Valls y Belzunegui, 2014: 18). En Euskadi, en concreto, el riesgo de pobreza de las mujeres en 2012 pasa de un 10,8% a un 38,7% cuando se rompe el impacto del hogar y se atiende a la estimación de autonomía económica individual (Valls y Belzunegui, 2014: 12 y 24).

Los indicadores de desigualdad, pobreza y exclusión nos permiten afirmar que se observa una significativa feminización de las desigualdades. Son feminizaciones que explican la desigualdad como un elemento estructural del sistema social, político y económico y se fundamentan en el constructo social de género, es decir, la diferencia construida como desigualdad. La feminización de la vulnerabilidad, de la pobreza, de la exclusión y del cuidado parte de realidades que se entrelazan y que construyen las feminizaciones de la desigualdad. Están estrechamente interrelacionadas, ya que, en gran medida, nacen de la división sexual del trabajo y de la atribución de la responsabilidad del cuidado a las mujeres. En suma, la causa de esa feminización está en el sistema sexo-género y en la posición y atribución de valor otorgado a los distintos géneros. Como consecuencia de esta desigualdad estructural, observamos cómo la feminización de las tareas de cuidado implica graves problemas de conciliación, que, a su vez, afectan a la participación en el ámbito público y provocan un desigual acceso a las oportunidades y disfrute de los derechos. Todo ello hemos de tenerlo en cuenta si queremos abordar problemas sociales como la exclusión, la pobreza, el descenso de la natalidad o el cuidado y atención de las personas mayores y dependientes. Si aplicamos la perspectiva de género interseccional en el diseño, planificación, gestión y aplicación de los servicios sociales, seremos capaces de visibilizar el impacto diferencial de la vulnerabilidad social, de la fragilidad, de la pobreza y de la exclusión en las mujeres y en los hombres.

## **2. Relación entre la feminización de la vulnerabilidad y la feminización del cuidado: ¿dos caras de la misma moneda?**

Existen diferentes enfoques para hablar de vulnerabilidad social: se puede relacionar con la vulneración de los derechos humanos, directamente con el riesgo de caer en la pobreza o con la capacidad de afrontamiento. En nuestro caso, la defini-



ción de vulnerabilidad social tiene que ver con la percepción del riesgo y las capacidades para afrontarlo, siendo mecanismos de afrontamiento el ámbito familiar y relacional, el mercado y el Estado del bienestar (prestaciones y servicios sociales), siempre desde una perspectiva sistémica que asume que no son vulnerables las personas, sino determinadas situaciones condicionadas por modelos económicos y sociopolíticos concretos (Aristegui *et al.*, 2017). Según Damonti (2015), existen desigualdades de género en los tres principales ejes de integración: mercado laboral, Estado del bienestar y redes personales, y el género influye en los procesos de exclusión social a escala tanto individual como de hogar. Previamente, Ann Shola Orloff (1993) había afirmado que es importante atender a las redes familiares de cuidado para poder evaluar las políticas sociales de los Estados del bienestar, por lo que “las relaciones estado-mercado-relaciones familiares y la estratificación social son aspectos a considerar para poder evaluar la consecución o no de condiciones para el ejercicio de ciudadanía social plena en los estados de bienestar” (Silvestre, Aristegui y Royo, 2019). Este posicionamiento sitúa las tareas de cuidado en el centro del debate y presupone la corresponsabilidad y participación del Estado, del mercado, de la comunidad, del tercer sector y del ámbito relacional y familiar.

En este contexto, cobran importancia las políticas sociales que favorecen la desfamilización. Las políticas públicas y las medidas sociocomunitarias y de mercado tienen carácter desfamilizador cuando afectan a la distribución desigual de las tareas de cuidado y reproductoras. Para medir el impacto de la desfamilización, se suele tener en cuenta el gasto familiar, la escolarización de los menores, las medidas de conciliación familiar y laboral y la atención a personas dependientes (Rodríguez García y Navarro Yáñez, 2008: 60). Las políticas desfamilizadoras podrían ayudar a promover la necesaria desnaturalización de la posición de las mujeres en el ámbito privado y construir nuevas formas de ser mujeres y hombres con iguales atribuciones de valor social. Sin embargo, investigaciones recientes muestran que “los cuidados siguen siendo proporcionados, todavía en gran medida, en los hogares a través de trabajo informal, remunerado y no remunerado, y cada vez más se encuentran estrategias de cuidados semiformales. El establecimiento de estos esquemas baratos de *cash-for-care* puede elevar las desigualdades de clase y de género” (Rodríguez Modroño y Matus López, 2016: 123-124). Las cosas no parecen haber cambiado mucho en los últimos años, puesto que hace ya más de dos décadas podíamos leer afirmaciones como la siguiente: “tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas se cuenta con el rol tradicional asumido por las mujeres para lograr la consecución de las mismas” (Marí-Klose, Nos y Marí-Klose, 1998-1999: 169). Estudios más recientes muestran cómo en España “la



puesta en práctica de políticas de recortes en servicios públicos y de forma concreta en lo que se refiere a los servicios sociales, está provocando un reforzamiento del modelo 'familista' en el que se deposita sobre la cooperación y/o solidaridad familiar la cobertura de necesidades de atención y cuidados de los integrantes del núcleo de convivencia" (Esteban Ramiro y Fernández Montaña, 2017: 42-43).

Como afirma María Jesús Rodríguez García, "la producción de bienestar que tiene lugar en los hogares, así como el lugar que estructuralmente estos ocupen en la distribución de responsabilidades de bienestar, han de tenerse en cuenta para la explicación de los nuevos retos del Estado del Bienestar" (Rodríguez García, 2009: 193-194). Atender a las relaciones Estado-mercado-familia nos obliga a tener en cuenta la división sexual del trabajo en el seno de los hogares y la distribución de las tareas de cuidado, así como la generación del bienestar no remunerado. Todo ello condiciona el acceso a la igualdad de oportunidades y el disfrute de los derechos políticos, económicos y sociales.

La economía feminista hace años que viene denunciando que la desigualdad y el cuidado forman parte de un círculo vicioso que conduce a la exclusión de la ciudadanía. Según Pérez Orozco (2009), para romper el círculo vicioso cuidado-desigualdad-exclusión es necesario el reconocimiento de un "derecho de cuidado que sea constituido del núcleo duro de la ciudadanía" (Pérez Orozco, 2009: 5), para lo cual es imperativo abrir el "debate democrático sobre quién debe cuidar, a quién, cómo, dónde y a cambio de qué" (Pérez Orozco, 2009: 4). Si entendemos el cuidado como todos los trabajos necesarios para la subsistencia, el bienestar y la reproducción social (Carrasco Bengoa, 2017), no podemos obviar el hecho de que las tareas de cuidado son esenciales para el mantenimiento de cualquier comunidad humana, cuestión que ha sido más evidente en un contexto de colapso como el producido por la pandemia de la covid-19. Somos seres interdependientes, por lo que no tiene sentido pensar y diseñar las políticas sociales bajo la premisa de que existen personas autónomas y personas dependientes; quizá sea mejor asumir que existen diferentes grados de dependencia. Todas las personas van a necesitar cuidados. Sin embargo, es escaso el valor social y económico atribuido a las labores de cuidado, como ejemplifica el trabajo de cuidados en los servicios de ayuda a domicilio, que es "un sector ocupacional feminizado y poco valorado en términos sociales y salariales, precisamente por la vinculación del trabajo a la domesticidad y a la feminidad" (Roca Escoda, 2018: 76).

Un importante reto que debemos afrontar como sociedades está en la respuesta política, económica y sociocomunitaria que damos al envejecimiento de nuestras

sociedades. La pandemia ha permitido visibilizar las serias limitaciones que tiene nuestro modelo de cuidado: las residencias deben humanizarse y el cuidado realizado por familiares (sobre todo, mujeres) o personas contratadas (sobre todo, mujeres migrantes de Latinoamérica en empleos precarios que nos abocan a la cadena global de cuidados), mal llamado cuidado informal, necesita de una mayor regulación y reconocimiento —no solo social, sino económico—. Mayte Sancho, exdirectora de Matia Instituto, en intervención en la jornada “Los retos del Alzheimer y las demencias” (Madrid, 2021), afirmaba que, en el caso de las personas mayores con demencia, es necesario crear espacios cuidadores desde una perspectiva integral donde los servicios sociales no pueden ser los únicos responsables, ya que están afectadas cuestiones relacionadas con el urbanismo, la seguridad, la precariedad, la feminización de las personas cuidadoras, la migración. Desde su punto de vista, los retos del futuro pasan por revertir y priorizar los servicios domiciliarios y avanzar en un proceso de desinstitucionalización del modelo residencial en el que se normalice la persona con deterioro, se preserve su identidad, y se incremente la interdependencia entre cuidadoras y las familias.

Apremia diseñar e implementar un nuevo modelo cuya denominación puede relacionarse con el *social care* de Daly y Lewis (2006), que Manuel Sánchez Reinón (2012: 206) traduce como “servicios sociales de cuidado”, un modelo donde es necesario distinguir un ámbito macro y un ámbito micro. En el primero, debe darse la corresponsabilidad entre los diferentes agentes sociales, políticos y económicos que proveen bienestar; y en el segundo, debe cuestionarse la división sexual del trabajo en la provisión de bienestar y cuidados. Es lo que también se ha llamado nuevo contrato social, María Ángeles Durán, por ejemplo, afirma que “si no hay recursos para la ampliación de los servicios, la única salida es la redistribución del esfuerzo del cuidado y el acuerdo sobre un nuevo contrato social. Situar el cuidado como objetivo fundamental de la vida social es un objetivo fácil de lograr, y solo se hará si toda la sociedad le presta el apoyo eficaz, público y rotundo que necesita” (Durán, 2021: 194).

### **3. Aprendizajes de la pandemia de la covid-19 para afrontar retos de futuro**

La pandemia sanitaria provocada por la covid-19 ha venido a agravar esta situación de desigualdad estructural, ya que las mujeres han sufrido el empeoramiento de su situación en el ámbito productivo (incremento de la precariedad, despidos y expedientes reguladores temporales de empleo) y en el ámbito reproductivo, don-



de muchas mujeres han visto cómo se desvanecía o desaparecía su “habitación propia” (sobrecarga de trabajo e incremento de las dificultades para conciliar), de la mano de una pérdida de importancia y de legitimidad de las políticas de igualdad (Borràs y Moreno Colom, 2021). La pandemia y los confinamientos y restricciones que se han derivado de ella también han supuesto un reto importante para actuar en los casos de violencia machista, dado que muchas mujeres se han visto encerradas con su agresor. Según el Ministerio de Igualdad, en el periodo de confinamiento total, se observó un descenso de las denuncias y un incremento de las llamadas a los teléfonos de asistencia.

Pero también podemos extraer buenas prácticas de esta situación. Una de ellas es la campaña de *crowdfunding* “Yo no las dejo solas”, de la que se hace eco el proyecto europeo H2020 RESISTIRÉ (2021). Fue una campaña que tenía como objetivo recaudar fondos para apoyar económicamente a las trabajadoras domésticas que habían perdido su empleo en Euskadi y que no podían acceder a las prestaciones por desempleo, por no tener contrato o por estar en situación administrativa de irregularidad. La campaña fue lanzada por cuatro asociaciones de mujeres migrantes (Feministas por Nicaragua Euskal Herria, Mujeres con Voz, Mujeres Tejiendo Red, Trabajadoras No Domesticadas), y contó con el apoyo de tres organizaciones feministas (el Fondo de Mujeres Calala, *Pikara Magazine* y Sortzen Consultoría). Esta campaña nos recuerda cómo existen personas que habitan los “no-lugares” a los que no llegan el Estado del bienestar ni la política social, donde ni siquiera es posible intervenir mediante las prestaciones de emergencia o de garantía de ingresos. Los servicios sociales necesitan una gestión integral que les permita hacer visibles los problemas ocultos y coordinarse con otras áreas (empleo, vivienda, igualdad, tercer sector, comunidad y familias), para poder abarcar mucho más en los marcos de intervención.

La pandemia parece habernos dejado varios aprendizajes: por un lado, la importancia de contar con un amplio sector público en sanidad, educación y políticas sociales; por otro lado, el reconocimiento como esencial de una serie de actividades productivas y reproductivas de cuidado ampliamente feminizadas (enfermería, medicina, limpieza, el trabajo en los comercios y en las residencias y centros de día). Un tercer aprendizaje es la necesidad de plantearnos el reto de cómo abordar los últimos años de la vida de las personas, cómo atender, intervenir y cuidar a las personas mayores dependientes, qué modelo asistencial debe primar a la hora de prever dichos cuidados. Por último, una cuarta enseñanza ha sido redescubrir la importancia de la comunidad (Zuñiga, Salaberria y Arrieta, 2020) como agente clave en el ejercicio de la corresponsabilidad social en los servicios sociales, junto con la Administración, el mercado, las familias y el tercer sector.



La Red Europea de Política Social (European Social Policy Network, ESPN), en una de sus últimas publicaciones, presenta una serie de recomendaciones para mejorar las políticas de protección social y de inclusión tras la crisis de la covid-19. El informe (Baptista *et al.*, 2021) recomienda que se aproveche la adopción de medidas temporales para reforzar los sistemas de protección social y las políticas de inclusión social. En este sentido, la Red considera que los países deberían considerar la posibilidad de aprovechar la oportunidad de emprender reformas políticas que contribuyan directamente a la aplicación del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y a la consecución de sus objetivos, haciendo pleno uso de la financiación disponible de la Unión Europea, incluida la del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

El informe afirma que los Estados miembros de la Unión Europea deberían tratar de considerar más cuidadosamente las implicaciones de género de la pandemia, ya que la desvinculación de las mujeres del mercado laboral y el fortalecimiento de los estereotipos de género se han convertido en fuentes de preocupación (Baptista *et al.*, 2021: 28). En este sentido, realiza dos interesantes recomendaciones: por un lado, que los permisos y medidas de conciliación tengan la suficiente cobertura económica para que no caigan en su feminización y, por ende, en el incremento de la desigualdad entre mujeres y hombres; y por otro lado, reforzar la atención a las familias monoparentales, mejorando las medidas existentes y creando otras nuevas (Baptista *et al.*, 2021: 28-29).

No quiero terminar sin insistir en la necesidad de la mirada de género interseccional. Una ceguera de género provoca que las respuestas sociales e institucionales meramente resuelvan necesidades prácticas, pero no aborden intereses estratégicos de género, tal y como los definieron Caroline Moser (1991) y Kate Young (1997). Esa es una de las razones por las que muchas políticas públicas, incluidas políticas sociales y políticas familiares, no consiguen revertir la desigualdad de género, cuyo enraizamiento limita las posibilidades de cambio y transformación social. Es cierto que los servicios sociales deben atender la necesidad del hoy y el ahora, y eso los convierte en gestores de la necesidad práctica, pero su intervención y, sobre todo, el modelo mediante el que se diseña debe velar por la consecución de los intereses estratégicos que permitan revertir las desigualdades apostando por la transformación social.

Tal y como formulábamos antes de la pandemia sanitaria, nos parece válido el marco de las "tres R", propuesto por Diane Elson (2017) y que Valeria Esquivel aplica para distribuir los costes y los beneficios del trabajo doméstico y de cuidado



no remunerado (Esquivel, 2013), ya que son un buen ejemplo de cómo formular propuestas en clave de intereses estratégicos: reconocer, reducir y redistribuir. *Reconocer* implica admitir el valor del trabajo que se genera en el ámbito doméstico. No es un reconocimiento gratuito, es la toma de conciencia de que las labores de cuidado son fundamentales para el mantenimiento de nuestras comunidades y sociedades: si no se realizara todo el trabajo de cuidado, si no existiera el bienestar social no remunerado, realizado mayoritariamente por las mujeres en los hogares, nuestro modelo social sería insostenible. *Reducir* supone recortar el tiempo de trabajo: según Esquivel (2013), debe haber provisión de infraestructura social que permita disminuir la mano de obra. Por último, *redistribuir* puede definirse a partir de la idea de corresponsabilidad con la participación de todos los agentes implicados: hombres, familias, comunidades, mercados e instituciones (Aristegui y Silvestre, 2020: 91).



## Bibliografía referenciada

- Aristegui, I.; Beloki, U.; Díez, A. y Silvestre, M. (2017): "Vulnerabilidad social percibida en contexto de crisis económica", *Revista Española de Sociología*, vol. 26, nº 3 supl., págs. 17-39.
- Aristegui, I. y Silvestre, M. (2020): "La vulnerabilidad social y el desempleo: deconstruyendo la dicotomía público-privado", en Paleo, N. y Nogueira, A. (coords.), *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 77-94.
- Baptista, I.; Marlier, E.; Spasova, S.; Peña-Casas, R.; Frontenddu, B.; Ghailani, D.; Sabato, S. y Regazzoni, P. (2021): *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis: An Analysis of Policies in 35 Countries*, Bruselas, European Social Policy Network; Comisión Europea.
- Borràs, V. y Moreno Colom, S. (2021): "La crisis de la covid-19 y su impacto en los trabajos: ¿una oportunidad perdida?", *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, vol. 7, págs. 187-209.
- Carrasco Bengoa, C. (2017): "La economía feminista. Un recorrido a través del concepto de reproducción", *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, nº 91, págs. 52-77.
- Daly, M. y Lewis, J. (2006): "Introduction: Conceptualising social care in the context of welfare state restructuring", en Lewis, J. (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Reconstructing in Europe*, 3º ed., Chippenham, Ashgate.
- Durán, M.A. (2021) "El cuidado en tiempos de pandemia", en Durán, M.A. (coord.), *¿Quién cuida? Aportaciones en torno a la organización social de los cuidados*, Victoria-Gasteiz, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- Emakunde (2020): *Cifras 2020. Mujeres y hombres en Euskadi*, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- Equipo Deusto Valores Sociales (2013-2021): *DeustoBarómetro Social*, Universidad de Deusto.
- Esteban Ramiro, B. y Fernández Montaña, P. (2017): "Exploración del impacto de género relacionado con los recortes en servicios sociales originados durante la crisis", en Gutiérrez, S.; Moreno, R. y Serrano García, J.M. (coords.), *Nuevos escenarios y retos socioeconómicos tras la crisis. Una perspectiva comparada España y Europa*, Madrid, Dykinson, págs. 29-44.
- Llaneras, K. y Andrino, B. (2021): "Escuela, conciliación y pobreza: los problemas de las familias jóvenes en España", *El País*, 3 de julio.
- Marí-Klose, M.; Nos, A. y Marí-Klose, P. (1998-1999): "Costilla o columna, la mujer como proveedora de servicios sociales", *GAPP*, nº 13-14, págs. 163-171.
- Moser, C. (1991): *La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género. Una nueva lectura: género en el desarrollo*, Lima, Entre Mujeres, págs. 55-124.



- Orloff, A.S. (1993): "Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states", *American Sociological Review*, vol. 58, nº 3, págs. 303-328.
- Pérez Orozco, A. (2009): "Miradas globales a la organización social de los cuidados en tiempos de crisis II: ¿qué retos políticos debemos afrontar?", *Género, Migraciones y Desarrollo*, Santo Domingo, Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer.
- RESISTIRÉ Project (2021): "Yo no las dejas solas: A fundraising to help domestic workers during COVID-19", RESISTIRÉ Project.
- Roca Escoda, M. (2018): "Desigualdades de género en el Servicio de Ayuda a Domicilio: políticas, discursos y prácticas", *Revista Internacional de Organizaciones*, 20, págs. 59-80.
- Rodríguez García, M.J. (2009): *Familia, políticas públicas y bienestar. El efecto de estrategias estatales de atención a la familia en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores; Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Rodríguez García, M.J. y Navarro Yáñez, C.J. (2008): "El esfuerzo público de desfamilización. Propuesta de medición y análisis descriptivo para la Unión Europea (1970-1999)", *Papers*, nº 90, págs. 59-81.
- Rodríguez Modroño, P. y Matus, M. (2016): "Políticas de cuidados a la infancia y mayores dependientes. Evolución y condicionamiento pro-mercado", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 66, oct., págs. 99-130.
- Sánchez González, D.; Egea Jiménez, C. y Soledad, I. (2012): "Apuntes sobre los riesgos sociales, componente principal de la vulnerabilidad social", en Sánchez González, D.; Egea Jiménez, C. y Soledad, I. *Vulnerabilidad social. Posicionamientos y ángulos desde geografías diferentes*, Granada, Eirene, págs. 57-68.
- Sánchez Reinón, M. (2012): "Los 'cuidados informales' de larga duración en el marco de la construcción ideológica, societal y de género de los 'servicios sociales de cuidados'", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 30, nº 1, págs. 185-210.
- Sancho, M. (2021): "El reto de la atención en personas con Alzheimer" [vídeo], en Fundación Pasqual Maragall (org.), Jornada 'Los retos del Alzheimer y las demencias', Madrid, 13 de septiembre.
- Silvestre, M.; Aristegui, I. y Royo, R. (2019): "Estado, mercado y relaciones familiares en el Estado del bienestar: hacia la ciudadanía y la conciliación corresponsable", en Sobremonte, E. y Rodríguez Berrio, A. (coords.), *El Trabajo Social en un mundo en transformación: ¿distintas realidades o nuevos relatos para la intervención?*, vol. 1, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 441-466.
- Valls Fonayet, F. y Belzunegui, Á. (2014): "La pobreza en España desde una perspectiva de género", *Documentos de Trabajo del VII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*, nº 2.3, Madrid, Fundación Foessa.

Young, K (1997): *El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y el proceso de planificación. Poder y empoderamiento de las mujeres*, Bogotá, Tercer Mundo.

Zuñiga, M.; Salaberria, E. y Arrieta, F. (2020): "An analysis of the role of communities in care systems co-created with older people", *Public Management Review*, vol. 22, nº 12, págs. 1.799-1.818.





# El modelo de integración de la inmigración en Euskadi y sus retos de futuro

**Xabier Aierdi**

Begirune Fundazioa

## 1. Flujos migratorios e integración social

Un mes antes de que, en marzo de 2020, se declarase el confinamiento y se paralizasen los flujos migratorios, el Gobierno Vasco presentaba públicamente los resultados de la Encuesta a la Población Inmigrante Extranjera 2018 (EPIE). Esta encuesta era la tercera edición de una operación estadística de gran valor, desarrollada por el Órgano Específico de Estadística del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. El panorama no podía ser más esperanzador. En cambio, la irrupción de la pandemia podía suponer un retroceso en la integración. Hasta entonces, en el País Vasco habían tenido lugar dos ciclos migratorios en lo que llevábamos de siglo. El primero duró hasta 2010. El segundo se inició a mediados de la segunda década, pero se topaba con un acontecimiento totalmente inesperado que podía condicionar tanto los saldos migratorios de los años posteriores como la estancia de los ya asentados.

Desde 2016, a grandes rasgos, y aunque de forma desigual según territorios históricos, habían vuelto a despuntar con intensidad los flujos inmigratorios hacia Euskadi, los niveles de irregularidad habían descendido, incluso los sobrevenidos, el empadronamiento era casi universal, y la preferencia declarada de prorrogar la residencia a corto y largo plazo rondaba al 90% de las personas de origen o ascendencia extranjera. Durante los dos últimos años de este nuevo ciclo, el saldo anual inmigratorio positivo de personas de origen o ascendencia extranjera era de entre 15.000 y 20.000 personas. Y así habría sido también en 2020, ya que en el primer trimestre, hasta la declaración del confinamiento y el parón de movilidad, se habían asentado 6.500 personas extranjeras nuevas. Como luego ratificaría la pandemia, todo obedecía al hecho de que la cobertura de muchos sectores esenciales, hoy por hoy, recae en manos de la población de origen inmigrante.



En este segundo periodo, era asimismo indiscutible la creciente complejidad interna de la población de origen o ascendencia extranjera, compuesta:

- por un volumen creciente de personas nacidas en España, cerca de 20.000, que mantienen la nacionalidad extranjera porque sus ascendientes son, en gran parte, de origen africano y tienen enormes dificultades para obtener la nacionalidad española,
- 80.000 personas que, habiendo nacido en el extranjero, han obtenido nacionalidad española y son mayoritariamente de origen latinoamericano, y
- 160.000 personas extranjeras nacidas en el extranjero, de todos los orígenes.

Se trata de diferentes situaciones que requieren distintos tratamientos y políticas públicas *ad hoc*, basadas en sus diferentes vulnerabilidades. Son estas vulnerabilidades las que condicionan grandemente los procesos y situaciones de integración, vulnerabilidades que van desde la (in)adecuación funcional de determinados orígenes a la estructura de ocupación del País Vasco hasta las dificultades legales que les traban el éxito de los proyectos migratorios.

En 2020, Ikuspegi, el Observatorio Vasco de Inmigración, de la mano de José Antonio Oleaga, elaboró el *índice sintético de inclusión e integración* (Oleaga, 2020). Este índice ratifica que, además de las diferencias entre distintos orígenes, los procesos de integración social de personas y colectivos de origen extranjero son significativamente dispares según el momento de asentamiento, incluso dentro de cada colectivo de nacionalidad. Los resultados del índice sostienen que la integración es segmentada, multidimensional<sup>1</sup>, asimétrica y múltiple. En este índice, hay variables que discriminan y que funcionan como variables predictoras de una posición más avanzada —proceso de integración coronado— o más temprana —proceso de integración débil o incipiente— en el proceso de integración social. Estas variables son la edad, la nacionalidad, el origen, el estado civil, la adscripción a una minoría religiosa, el nivel de estudios, la profesión, la actividad económica, el tiempo de estancia en el Estado español, el tiempo de empadronamiento y la situación administrativa. Variables que, no por desconocidas, demuestran el diferente grado

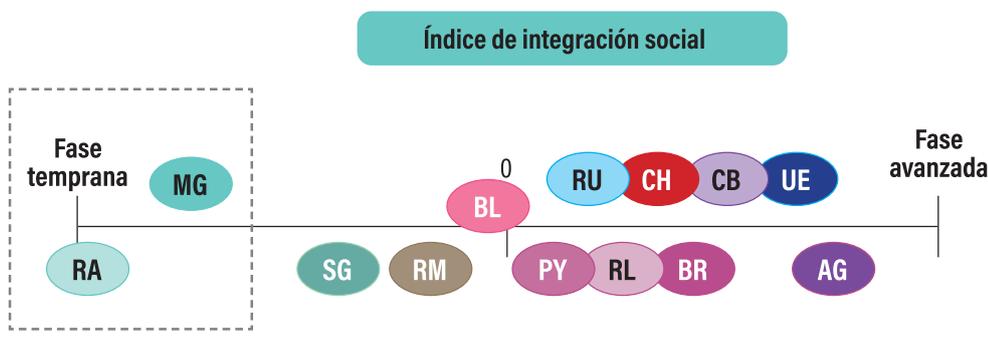
---

<sup>1</sup> Incorpora varias dimensiones básicas: el acceso y las condiciones del empleo, el nivel de bienestar social de las personas, la situación social y económica, la dimensión identitaria, los aspectos relacionados con la ciudadanía, la esfera de las relaciones y de la participación comunitarias, y cuestiones relacionadas con las expectativas futuras. Contiene dimensiones materiales y aspiracionales. José Antonio Oleaga ha elaborado este índice mediante los datos proporcionados por 70 variables en una primera fase, y por 47 en el diseño definitivo.

de consolidación en el *continuum* situación material-satisfacción personal-futuro aspiracional<sup>2</sup> en los procesos de integración.

Atendiendo al origen de las migraciones, la Figura 1 nos muestra que las personas procedentes del resto de África (RA) y del Magreb (MG) son las que se encuentran en la fase más temprana de integración social. En la fase más avanzada, están las personas originarias de Argentina, Chile y Paraguay (AG); la Unión Europea Occidental (UE); Colombia, Ecuador y Perú (CB); Brasil, Venezuela y República Dominicana (BR); y China (CH). En posiciones intermedias, de fase temprana hacia la avanzada, se encuentran las provenientes de Senegal (SG), el resto del mundo (RM), Bolivia (BL), Paraguay (PY), Rumanía y otros países de la Unión Europea Oriental (RU), y del resto de América Latina (RL).

FIGURA 1. Segmentación por origen en el proceso de integración social



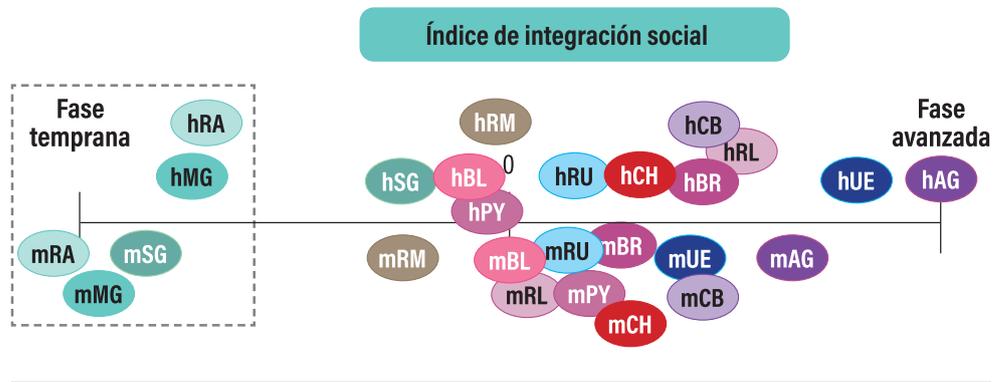
Fuente: Elaboración propia.

Contempladas simultáneamente, se detecta una interacción entre las variables de género, origen y fase de integración social. Tal como se observa en la Figura 2, que representa a los hombres por encima del eje, y las mujeres, por debajo, en las fases de menor integración (fases más tempranas), se encuentran las mujeres del resto de África, las mujeres del Magreb, las mujeres de Senegal, los hombres del

<sup>2</sup> En el índice sintético de Ikuspegi, las dimensiones que se contemplan en esta integración social multidimensional y el peso que tienen sobre el total de la integración social son los siguientes: la integración laboral, 29,95%; la integración de bienestar social, 16,31%; la integración socioeconómica, 14,37%; la integración identitaria, 12,48%; la integración ciudadana, 11,06%; la integración comunitaria, 10,12%; y la integración de expectativas vitales, 5,71%.

Magreb y los hombres del resto de África. Pero podemos observar que, a grandes rasgos, las mujeres, a pesar de su mayor inserción laboral, están en una fase más temprana de integración.

FIGURA 2. Segmentación por género y origen en el proceso de integración social



Fuente: Elaboración propia.

Tras estas ubicaciones, se encuentra lo que Miguel Laparra ha denominado el *potencial integrador* de una determinada sociedad. Según Laparra (2021: 10):

Las características de la población inmigrante condicionan sin duda la dinámica de la integración social, pero, sobre todo a la larga, todavía son más determinantes las características de la sociedad receptora. El sistema de acogida, la accesibilidad del mercado de trabajo, la capacidad integradora de las políticas sociales y las actitudes de la población frente a la inmigración determinan el potencial integrador de una determinada sociedad.

Mejorar estas características de la sociedad receptora para el éxito de la integración es el reto político para los próximos años. Para abordar las dinámicas migratorias, sobran tanto las actitudes agoreras como las adanistas. Asimismo, emparejar las dinámicas migratorias con las crisis económicas, reales o potenciales, no es un buen punto de partida. Normalmente se sostiene que la presencia de la inmigración puede ser aceptable y útil en épocas de bonanza económica, pero que ese idilio entre inmigración y utilidad se rompe en época de crisis para la sociedad receptora.

Sobre este telón de fondo en el que los flujos continúan, la composición de la inmigración se complica y los índices de integración responden a las características del potencial integrador de la sociedad vasca, tenemos que anotar otros aspectos de singular importancia. Uno de ellos es la permanencia, incluso contra los hechos que lo desdican, del marco universal de percepción e interpretación de las migraciones, que sigue el principio de *needed, but not wellcome*: son esenciales, pero no son bien recibidos. Estamos en un contexto general caracterizado por lo que Sami Naïr (2006) ha señalado la contradictoria idea en la que se basa gran parte de la política migratoria promovida por todos los países receptores y que está muy presente en la práctica europea: se parte de la idea de que la inmigración es simultáneamente una necesidad y una amenaza, en un bucle difícil de solventar. La necesidad objetiva se confronta con el rechazo social.

Este enfoque nos lleva a una invisibilización de la población inmigrada. Parafraseando un lema hoy muy presente entre nosotros, podríamos hablar de *inmigración vaciada*. Con este término, señalamos que las crisis cíclicas de refugiados, la migración de tránsito como consecuencia de la externalización europea de las fronteras y las cuestiones relacionadas con la población menor y joven sin referencias familiares copan toda la atención del hecho inmigratorio, de forma que los árboles a veces impiden ver, o posponen *sine die*, la preocupación por el bosque. La inmediatez trágica y los atentados manifiestos a los derechos humanos en estas modalidades migratorias eclipsan de forma muy manifiesta la visibilidad de la inmigración de residencia asentada, que requiere unas políticas públicas orientadas a su integración sólida. La que podríamos considerar como política liberal de la inmigración es francamente indeseable. Más, si cabe, en una realidad como la vasca.

El imaginario ideal de toda sociedad receptora es atraer la inmigración de talento, inducir la fuga de cerebros hacia dentro e impedirla hacia fuera, pero la pandemia ha establecido de forma nítida que lo esencial y el talento se superponen, porque, por procesos muy precisos de selección, la sociedad receptora impone sus características y termina asentándose la población inmigrante que se solicita. Es una ley de hierro que, aunque invisible, es indiscutible, como todo lo que es estructural.

Las investigaciones que se han publicado en el periodo posterior a la pandemia nos hablan de esta desatención por la inmigración de asentamiento. La Fundación Foessa publicó en 2020 un estudio con el significativo título de *Un arraigo sobre el alambre. La integración social de la población de origen inmigrante en España* (Iglesias, Rúa y Ares, 2020). Recientemente, esta misma institución ha publicado



el Informe sobre exclusión y desarrollo social en Euskadi. Resultados de la Encuesta sobre integración y necesidades sociales 2021 (Rodríguez de Blas *et al.*, 2022). En Euskadi, estudiosos de la pobreza y la inmigración como Luis Sanzo<sup>3</sup> y observatorios de análisis de la inmigración como Ikuspegi nos presentan un panorama en el que la integración precaria es el modelo dominante ofrecido a la población inmigrante.

El primero de esos informes nos indica que se ha producido un arraigo precario de la inmigración o un "arraigo en el alambre". A pesar de las crisis padecidas, ha habido un retorno escaso, y el arraigo resultante ha sido mayor en el caso de las mujeres inmigrantes, pero sin traducirse automáticamente en mejores niveles de integración socioeconómica, lo cual, como dice el informe, "rompe con la vieja idea asimilacionista, que predicaba que la integración se producía de forma acumulativa y lineal en todos los ámbitos sociales" (Iglesias, Rua y Ares, 2020: 202). En suma, "el proceso de incorporación socio-económica [...] no ha transcurrido en paralelo a esta intensa trayectoria de arraigo social" (Iglesias, Rua y Ares, 2020: 204). El esquema clásico que hemos venido utilizando, el *continuum de estabilidad*, según el cual una estancia consolidada daría lugar a unas crecientes normalización laboral y regularización administrativa, hipotéticamente puede sufrir un parón en un momento de polarización laboral pospandémica. Esta polarización puede suponer la retirada de la escalera del ascenso social o su sustitución por otra que integra menos. Esta situación requiere de una actitud de vigilancia permanente para contrarrestar los peores efectos de la dinámica precarizadora. No obstante, esta dinámica es de carácter estructural, y aunque le afecta de forma más intensa, no es privativa de la población de origen extranjero.

Según el segundo informe, ser persona extranjera en Euskadi es uno de los principales factores de exclusión, de forma que la población migrante es la más perjudicada en varios frentes, mucho más afectada por el paro y por los problemas de y en la vivienda, de modo que "casi seis de cada diez hogares encabezados por una persona de origen extranjero se encuentran en situación de exclusión". Esta es una incidencia cinco veces superior a la que sufren los hogares encabezados por personas de nacionalidad española.

---

<sup>3</sup> "Precariedad y desigualdad en la población inmigrante extranjera en Euskadi: retos para una política de inclusión social", capítulo que publicará próximamente Ikuspegi en su estudio sobre la Encuesta a la Población Inmigrante Extranjera 2018.



Finalmente, Luis Sanzo afirma que la población de origen extranjero, con independencia de su actual nacionalidad, sigue constituyendo un grupo definido por la persistencia de situaciones de gran precariedad, de forma que, tras la afectación por la pandemia de la covid-19, un 61,4% de la población extranjera manifestaba haberse enfrentado en el último año a algún tipo de dificultad de tipo económico, relacionada con la cobertura de las necesidades básicas de alimentación, vestido, calzado o vivienda, o con la incapacidad para hacer frente a gastos imprevistos, frente al 15,3% de la población de origen español (Encuesta de Pobreza y Necesidades Sociales 2020). Esta situación se intensifica entre las personas originarias de África.

La precariedad no es sobrevenida o coyuntural a la crisis, sino estructural, y afecta más intensamente a las familias con hijos e hijas, es decir, a la población menor. El sistema de garantía de ingresos (renta de garantía de ingresos, ahora también el ingreso mínimo vital) no ha sido capaz de revertir esta situación, pero sí ha paliado parte de las consecuencias más graves. Luis Sanzo advierte que “la superación de las situaciones de pobreza y precariedad socioeconómica que afectan al colectivo de población de origen extranjero, en especial entre la población más joven y la propiamente infantil, constituye uno de los principales retos para una política de inclusión social que pretenda ser exitosa en el proceso de consolidación de la Euskadi del futuro”.

A pesar de las diferentes formas de medir o considerar la pobreza, la exclusión social y otras situaciones similares, parece que no se puede negar la centralidad del empleo y la importancia de la regularización. A grandes rasgos, la integración socioeconómica de la población de origen extranjero es segregada, pues ocupa la parte más baja de la estructura ocupacional, con una movilidad social ascendente reducida y limitada, con un estatuto laboral fuertemente precarizado que introduce vulnerabilidad en sus trayectorias vitales, con sueldos bajos y fuerte incidencia de la pobreza y, a pesar de los estereotipos más dominantes, con unos niveles de protección relativamente bajos. Está, pues, infrarrepresentada en los mecanismos de protección social, a pesar de ser más vulnerables y contribuir de forma activa y neta al sistema. Como hemos adelantado se ha estancado seriamente el *continuum de estabilidad*, y a pesar de la crítica que reciben las visiones instrumentales de los procesos migratorios, es importante seguir insistiendo en la integración laboral como base sobre la que se sustentan las restantes formas de inclusión.

El empleo débil (Alonso, 2000) no sustenta sociedades fuertes y puede tener dos efectos negativos: 1) el definitivo debilitamiento de la integración sociolaboral de la



población de origen inmigrante y 2) la minusvaloración de que la afectación de la precarización a sectores autóctonos sea el detonante de la competencia étnico-laboral. La reflexión sobre esta interacción dialéctica a tres (empleo, población laboral autóctona y población laboral inmigrante) es inaplazable y exige fortalecer la inserción laboral, para que una gran mayoría de la población de origen inmigrante no represente y ocupe “la última frontera del ‘precariado’ en nuestro país” (Iglesias, Rua y Ares, 2020: 173) y para que no se convierta en diana o chivo expiatorio de un potencial desplazamiento laboral de sectores autóctonos no causado por ella.

La reflexión laboral debe ir acompañada de la facilitación legal de los estatutos de residencia y permisos de trabajo laboral y naturalización, o al menos debe dar lugar a postular y a poner en práctica unas regularizaciones más frecuentes. Los datos de acceso a la nacionalidad nos indican que alrededor de un tercio de la inmigración asentada y residente en España ha accedido a la nacionalidad española, pero este acceso es muy injusto con personas de origen africano y asiático, y remarca muy claramente la promoción de la *inmigración preferida*. La legislación es muy injusta con aquellos colectivos que llevan en muchas ocasiones un mayor tiempo asentados, y que han realizado una aportación neta considerable y mucho más alta que personas de otras nacionalidades legalmente privilegiadas y llegadas más recientemente. En el mejor de los casos, se les mantiene en un limbo jurídico. Las regularizaciones son un mal mecanismo de acceso a la “estabilidad”, poco realistas con la dinámica que siguen las migraciones; pero en ausencia de otras vías deberían ser más frecuentes, sin esperar a que se formen bolsas enormes de irregularidad<sup>4</sup>.

Ahora bien, como señala Gonzalo Fanjul (2021: 5), firme partidario del recurso a las regularizaciones, el sistema de gestión migratorio español “no se acomoda a las señales del mercado. Está concebido para controlar y no para gobernar los flujos”. Es cierto que las cuestiones relacionadas con la inmigración son “políticamente radiactivos”, pero cabe crear alianzas y acuerdos entre diferentes partidos y Gobiernos autonómicos, así como buscar el compromiso de la clase empresarial.

---

<sup>4</sup> Por otro lado, aunque sea contraintuitivo, en muchos momentos un 10-20% de personas en situación de irregularidad puede indicar que estamos en ciclos económicos favorables a los flujos inmigratorios.

## 2. Exploración institucional y gestión integral de la inmigración

La desaparición de la inmigración del radar temático de la sociedad y el ocultamiento que padece en el plano político, incluso durante el confinamiento y fases posteriores, pueden indicar que la inmigración no es considerada como problema, tal y como frecuentemente se argumenta. Desde luego, los datos demoscópicos disponibles nos indican que la inmigración apenas es mencionada entre los asuntos más relevantes. Una lectura negativa de este eclipse señalaría que el día a día de la población inmigrante, su asentamiento y sus condiciones de vida importan muy poco, y que se ha dejado en modo *laissez faire* su proceso de inserción, mientras siga cubriendo de forma precarizada los huecos existentes en todos los sectores esenciales. Una gestión liberal de la inmigración no parece la vía más aconsejable, y somos firmes partidarios de proponer una exploración institucional para promover una gestión integral y partidaria de la inmigración. Una exploración para recuperar el terreno que ocupa y le corresponde a la inmigración en nuestra realidad social. Esta exploración debe, primero, reconocer el terreno: es un marco de descubrimiento, para saber dónde estamos. En España, la Encuesta Nacional de Inmigrantes no se ha reeditado desde 2007. A este respecto, en Euskadi, Ikuspegi y el Órgano Específico de Estadística llevan mucho terreno ganado. Otro tanto ocurre a grandes rasgos en Navarra, con un gran conocimiento del hecho migratorio y con mecanismos institucionales serios para su afrontamiento.

Reincorporar la inmigración a la realidad requiere retomar una labor restauradora y de actualización de sistemas de acogida y de interés que se erigieron a principios de este siglo, cuando por doquier se redactaron e implementaron planes de inmigración, de interculturalidad, propuestas de foros y de sistemas de acompañamiento. Es decir, se trataría de emprender una restauración partidaria de la gestión migratoria:

1. En principio, sin basar la gestión de la inmigración en la omisión y en dejarla al albur de los acontecimientos, abordar cabalmente el hecho migratorio precisa impulso institucional nítido y sostenido. Este impulso estará sometido a las estructuras de oportunidad económica y política imperantes, tanto de las locales como de las europeas, pero debe prevalecer la voluntad de su abordaje.
2. Parece igualmente aconsejable una gran coalición entre el impulso institucional y el social para acometer la gestión de la inmigración y encararla en términos de derechos humanos y de justicia. Como afirma Marco Martiniello (2000: 65), la mejor manera de reconocer la diversidad es con presupuesto



público, dado que el “multiculturalismo es una cuestión de recursos públicos y redistribución, y, por lo tanto, de justicia social”. Se trata de un programa para articular sin remiendos ni placebos las necesidades de la sociedad local, la aportación de la población inmigrante, la remoción de muchas de sus dificultades, el aprovechamiento de sus capitales cultural y social, el suministro de coberturas jurídicas y los procesos de integración.

3. El contexto europeo no ayuda mucho en la actualidad: surgen derechas radicales y la pandemia ha reforzado un “Estatocentrismo” excluyente que cierra fronteras a las migraciones, unas veces solapadamente y otras manifiestamente, en aras a desterrar la covid “extranjera”<sup>5</sup>. Y, para agravar esta situación, entre las identidades concurrentes, la europea es la más débil entre las distintas identidades de base territorial. Como sostiene Manuel Castells (2018), una mayoría de ciudadanos se sienten tanto nacionales como europeos, una minoría sustancial se siente únicamente nacional, mientras que tan solo un grupo minúsculo se declara principalmente europeo. En su opinión, entre antieuropeístas y euroescépticos, la identidad europea es una identidad débil. Y su debilidad la hace vulnerable a cualquier perturbación importante en la Unión Europea, ya sea económica, geopolítica o migratoria. Por el contrario, sugerentemente, Bauman (2009) sostenía que Europa era una aventura inacabada basada en un rapto y añadía que el Estado del bienestar constituye el más formidable edificio de encarnación de la solidaridad. Hoy, en cambio, asistimos al rapto de la migración, funcionando como si no existiese, cuando, por el contrario, es una de sus precondiciones futuras y cuando, a la vez, se desvirtúa el Estado del bienestar. Aventura con altibajos.
4. En este contexto, por regla general, la inmigración como realidad social se oculta. Un último ejemplo ha sido el extraordinario documento *España 2050: fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, de la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España. En este texto, hay alrededor de ochenta menciones a la inmigración, se añade incluso que España precisará 191.000 personas inmigrantes al año hasta 2050, pero no hay ninguna referencia a su gestión ni a los modelos de integración que se proponen. Sin embargo, los ingredientes están sobre la mesa. Se trata de sazonar institucional, política y legalmente el plato de la integración.

---

<sup>5</sup> En una viñeta memorable, el humorista gráfico El Roto resumía el dilema: “O Europa sin fronteras o fronteras sin Europa”.

5. La operación requiere que, al frente de este impulso, se sitúe la estructura política en forma de cascada interinstitucional, sin recaer en apelaciones retóricas inconsecuentes. Si lo mejor es enemigo de lo bueno y lo perfecto es enemigo mortal de ambos, basta con empezar por cuestiones muy humildes y revisar o restaurar instrumentos como el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, así como instrumentos para facilitar la integración que instauraron en su momento organizaciones, entidades y personas que participaron en dicho plan. Pero fundamentalmente, se trata de recuperar la actitud de escucha y gestión ante un hecho inevitablemente decisivo de nuestro futuro. Actitud para emprender el camino, para evaluar la travesía y para innovar a partir del conocimiento descubierto.

### 3. Euskadi, retos del futuro

Descendiendo a Euskadi, se observan algunos pasos que parecen facilitar esta restauración, y hoy en día se puede afirmar que la tarea está ya en marcha. Por un lado, los datos de saldos migratorios de estos últimos años indican que, por ser territorio-refugio<sup>6</sup> o, simplemente, por las características constitutivas de su potencial integrador, se formula una demanda solvente sostenida de población inmigrante en Euskadi. Una clase media que precisa tanto de servicios domésticos y de cuidados como del ámbito genérico de los servicios mantiene aviva la llama de la demanda.

Por otra parte, para poder desarrollar una política de inmigración justa, son indispensables la elasticidad y la resiliencia morales de la sociedad. Así, basándose en aspectos de orden sociopolítico, en el campo de las actitudes ante la inmigración, la sociedad vasca muestra una *ambivalencia tolerante*. Según el barómetro anual de Ikuspegi, en 2021, el índice de tolerancia alcanzó el valor más alto de toda la serie desde 2007, con 66,09 puntos, sin que se viera afectado por la crisis pandémica. De cada diez personas vascas, casi cuatro se caracterizan por actitudes tolerantes, cuatro por ambivalentes y dos se muestran reacias ante la inmigración:

La tolerancia aparece asociada con variables sociodemográficas. Se asocia, sobre todo, a posiciones firmes en la estructura social y corresponde a hombres, personas menores de 45 años, con estudios universitarios, que hablan euskera, ag-

---

<sup>6</sup> Este argumento se lo he oído en muchísimas ocasiones a Luis Sanzo.



nósticas o ateas, de izquierda, nacionalistas vascas acentuadas, con sentimiento identitario vasco, con ingresos mensuales mayores de 1.800 €, satisfechas con su situación económica, estudiantes y activas, de estatus alto, optimistas, con buenas expectativas de futuro, residentes en pueblos o barrios sin inmigración, con alguna o mucha relación privada con personas de origen extranjero, con mucha relación pública o con intensa relación de ocio.

- La ambivalencia está aquejada de altibajos y se asocia con personas con estudios primarios, católicas no practicantes, de ideología de centro-izquierda y centro-derecha, nacionalistas vascas moderadas, con ingresos mensuales de entre 1.000 y 1.800 €, ni satisfechas ni insatisfechas con su situación económica, personas jubiladas, de estatus medio y bajo, ni optimistas ni pesimistas, con expectativas normales de futuro, residentes en pueblos o barrios sin inmigración, sin relación privada con personas de origen extranjero, con alguna relación pública o con alguna relación de ocio.
- El rechazo tiene dos versiones (el rechazo ideológico y la xenofobia institucional) y se asocia, sobre todo, a mujeres, personas mayores de 65 años, con estudios primarios o secundarios, que no hablan euskera, católicas practicantes, de derecha y centro-derecha, nacionalistas españolas, con sentimiento identitario español o vasco-español, con ingresos mensuales menores de 1.000 €, insatisfechas con su situación económica, personas jubiladas o al cuidado del hogar, de estatus bajo, pesimistas, con malas expectativas de futuro, residentes en pueblos o barrios con alguna o mucha inmigración, sin ninguna relación privada ni pública ni de ocio con personas de origen extranjero.
- Ahora bien, la población vasca es mayoritariamente consciente de que el fenómeno de la inmigración es estructural y de que en los próximos años van a seguir llegando personas de otros orígenes, y demanda una inmigración ligada al empleo y a la situación administrativa regular. El acceso a derechos y servicios lo condiciona a la situación regular<sup>7</sup>. Prefiere un modelo de convi-

---

<sup>7</sup> Frente a una idealización de la regularización, es conveniente indicar que la mejor situación es aquella en la que un 10-20 % de la población inmigrante esté en situación de irregularidad, porque indica que la economía local está viva. La regularidad absoluta indica la práctica desaparición de la vitalidad económica y el parón de flujos. Además, no conviene ligar migraciones y recuperación demográfica. La inmigración es un hecho. El declive demográfico, otro. La primera no equilibra jamás el segundo. Son fenómenos autónomos y como tales han de ser analizados y tratados, aunque evidentemente mantienen relaciones de interacción. Si en Euskadi no hay recuperación

vencia con un mayor esfuerzo de la población inmigrante en la adaptación a las costumbres y tradiciones vascas. Admite que los procesos de integración son bidireccionales y demanda un esfuerzo compartido de adaptación de la población inmigrante y autóctona, pero sin explicitarlo opta por un modelo marcadamente asimilacionista. Ideológicamente, en el sector más tolerante encontramos un conglomerado de variables más asociado a la izquierda *abertzale*, y el nacionalismo vasco en general aparece como más tolerante que el no nacionalismo.

El menor índice de tolerancia responde a tres perfiles:

- 1.** Personas xenófobas situacionales o coyunturales: aquellas que compiten en los mismos espacios de la estructura social con las personas de origen extranjero.
- 2.** Personas xenófobas vulnerables: aquellas objetiva y subjetivamente en situación de mayor vulnerabilidad personal y social, que se sienten inseguras y amenazadas porque la llegada de personas inmigrantes supone cambios en su entorno que no se sienten capaces de afrontar o para los que creen no tener herramientas suficientes.
- 3.** Personas intolerantes ideológicas: aquellas que no admiten la llegada de personas extranjeras con características y rasgos diferentes a los habituales, personas con rasgos de personalidad autoritaria, dogmática, con cierta cerrazón mental, con dificultades para adaptarse a los cambios, rígidas, muy conservadoras y detractoras de cualquier modalidad de diversidad. Son el nutriente del racismo ideológico.

Para contrarrestar estas dinámicas xenófobas que no se basan en posiciones de rechazo consolidadas, es indispensable estar atentos ante el desamparo percibido por la "clase blanca pobre". En un texto editado por Ikuspegi sobre la hipótesis Putnam, de la corrosión de la confianza por la diversidad, Imanol Zubero (2010: 33)

---

demográfica, es porque los cambios socioeconómicos y, sobre todo, los culturales, generan comportamientos demográficos que únicamente con grandes inversiones sociales podrían cambiarse a largo plazo, y sin garantía de que se logre un repunte de población autóctona, objetivo no confesado pero deseado. Si Euskadi desea reequilibrar su demografía, lo tendrá que hacer con políticas sociales de un calado inusual, tanto en medidas como en presupuesto, porque la población inmigrante replicará e imitará las pautas demográficas de la población autóctona.



afirmaba que no es la diversidad en sí la que corroe la confianza social, “sino la segregación social y espacial de los grupos minoritarios, acompañada casi siempre de desigualdad. Es la diversidad segregada la que lamina la confianza social; por el contrario, una diversidad integrada facilita los contactos intergrupales y posibilita plantear objetivos compartidos y fines colectivos”.

En Euskadi, por convergencia de tradiciones ideológicas —democracia cristiana y socialdemocracias varias—, subyacen bases morales compartidas para proponer un modelo propio de inmigración, para afrontar este hecho estructural y para elaborar una política inmigratoria coordinada y eficaz de carácter interinstitucional. Una diversidad integrada exige pulso institucional y reconocer que el repunte de la población de origen extranjero crece en consonancia con las necesidades de la sociedad vasca en el sector de los servicios y, de forma cada vez más notoria, en el industrial, donde se atisba un déficit de más 100.000 personas en los próximos años. La realidad y el presente están aquí. Se trata de gestionar el futuro, el futuro en igualdad y diversidad de la población residente en la sociedad vasca. La apuesta del VI Plan Intercultural de Convivencia, Inmigración y Asilo por el interculturalismo va en la buena dirección. Para ello, parece indispensable que el Gobierno Vasco obtenga competencialmente un margen de gestión del hecho migratorio, con especial atención a los requisitos para el arraigo, los permisos de trabajo, los permisos de residencia, la reagrupación familiar y la acogida.

La agenda básica de la población inmigrante ha sido largamente formulada en el binomio “papeles y trabajo”; lo que, traducido, significa seguridad jurídica e integración laboral. Abordarlo es cuestión de justicia para articular la ciudadanía basada en la residencia, *leitmotiv* de los diferentes planes que se han elaborado en el País Vasco desde 2003. Es también una forma de devolver la aportación que la población inmigrante realiza en y a nuestra sociedad.

Ese apartado jurídico precisa asimismo de presupuesto. En primer lugar, deberá articularse un modelo de integración basado en el interculturalismo, que, a un mismo tiempo, aborda la igualdad, la diferencia y la interacción. Recurrentemente estamos observando que, en el binomio *diversidad/integración social*, la atención a la diversidad es a veces una exigencia que pospone y, en algunos casos, elude el objetivo de la integración social. La diversidad en tanto diferencia reconocida complementa el hecho redistributivo de la integración social. Pero centrarse primordialmente en la diversidad, en ocasiones, suele llevar aparejado orillar la igualdad. Y en estas ocasiones, hay que andar con mucho tiento, pues sin integración social no hay diversidad cohesionada duradera. Y sin cohesión, se extiende prime-



ro la desconfianza con respecto al resto de colectivos, luego surge la desconfianza con respecto a las instituciones y al final se hace extensible al propio grupo de pertenencia (Putnam, 2007)<sup>8</sup>.

#### 4. Cuestiones abiertas

1. La más que probable llegada continuada de personas inmigrantes y el nacimiento de una parte de sus descendientes en Euskadi. Este hecho coexistirá con la atención más privilegiada que recibirán menores y jóvenes sin referentes familiares, los refugiados y los migrantes en tránsito. Estos últimos empiezan a ser una realidad de creciente importancia: casi 9.000 personas fueron atendidas en 2021. Las cuatro formas de movilidad requieren de mucha atención, pero sin invisibilizar la inmigración de asentamiento.
2. La preocupación por la evolución del mercado del empleo y el debilitamiento del sector servicios, en el que está inserta gran parte de la población inmigrante. De su marcha, dependerá la intensidad de la intervención que sea preciso emprender. Una buena situación económica y de empleo permite prestar menos atención a la inmigración y una cuota de personas en situación de irregularidad administrativa ligeramente más elevada. La irregularidad es, muchas veces, indicadora de que el proceso de asentamiento de la inmigración va muy bien. Asimismo, hay que indagar en itinerarios educativos flexibles que faciliten la inserción sociolaboral.
3. En el plano institucional, parece conveniente erigir un modelo vasco de gestión de la diversidad cultural lo más armonizado posible entre Gobierno, diputaciones y ayuntamientos. Asimismo, parece aconsejable entablar una relación estratégica de especial calado entre las direcciones políticas de Migración y Asilo, y Política Lingüística, y la Consejería de Educación del Gobierno Vasco. Hay mucho que pensar sobre concentraciones étnicas escolares, segregacio-



---

<sup>8</sup> Putnam sostiene que la diversidad erosiona la confianza interpersonal y el capital social hasta el extremo de provocar una reacción generalizada de retraimiento, de abandono de lo público. A pesar de todas las matizaciones y críticas que podamos hacer, es esta una tesis que encuentra acogida inmediatamente en nuestras sociedades, como si de una cuestión de sentido común se tratara, a la vez que también tiene una cada vez mayor plasmación electoral. Es esa apariencia de normalidad la que, en primer lugar, debemos combatir si queremos avanzar en el estudio de una cuestión que va a ser cada vez más central en nuestras sociedades.

nes sociales y sobre las líneas educativas y los modelos lingüísticos. En este refuerzo institucional, sería recomendable complementar la red de técnicos municipales de inmigración con los que conformen el Modelo Vasco de Acogida, pendiente de implementación.

4. Entretanto, se ha aprobado el VI Plan Intercultural de Convivencia, Inmigración y Asilo, que recoge una serie de medidas estratégicas que avanzan en el modelo público de gestión de la inmigración y de la diversidad cultural: el Pacto Social Vasco para la Migración, como marco performativo de creación de una visión inclusiva y de generación de prácticas respetuosas con la inmigración y la diversidad; el Modelo Vasco de Acogida, como instrumento de homogeneización en la respuesta institucional; la Estrategia Euskarri para jóvenes sin acompañamiento familiar, y la renovación del Foro de la Migración y Asilo como órgano de participación.
5. Esta armadura institucional, en colaboración con las asociaciones de y para las personas inmigrantes, se instaure como marco de plausibilidad para la recuperación de la iniciativa política en los ámbitos de la inmigración y la diversidad.



## Bibliografía referenciada

- Alonso, L.E. (2000): *Trabajo y postmodernidad. El empleo débil*, Madrid, Fundamentos.
- Bauman, Z. (2009): *Europa: una aventura inacabada*, Buenos Aires, Losada.
- Castells, M. (2018): *La crisis de Europa*, Madrid, Alianza.
- Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (2022): *VI Plan Intercultural de Ciudadanía, Inmigración y Asilo 2022-2025*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- Fanjul, G. (2021): *Una visión realista de la inmigración. La regularización, una oportunidad en la necesidad*, serie Usteak Ustel, colección Sakondu, Bilbao, ZAS! Zurrumurruen Aurkako Sarea.
- Iglesias, J.; Rua, A. y Ares, A. (2020): *Un arraigo sobre el alambre. La integración social de la población de origen inmigrante en España*, Madrid, Fundación Foessa.
- Ikuspegi (2021): *Barómetro 2021. Percepciones y actitudes hacia la población de origen extranjero*, Leioa, Ikuspegi.
- Laparra, M. (2021): *Las tendencias del flujo migratorio y el potencial integrador de la sociedad de llegada*, serie Usteak Ustel, colección Sakondu, Bilbao, ZAS! Zurrumurruen Aurkako Sarea.
- Martiniello, M. (2000): *Salir de los guetos culturales*, Barcelona, Bellaterra.
- Nair, S. (2006): *Y vendrán. La inmigración en tiempos hostiles*, Barcelona, Planeta.
- Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.) (2021): *España 2050: fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia.
- Oleaga, J.A. (2020): *Índice sintético de inclusión e integración: un instrumento para el diseño de políticas públicas*, *Basque Inclusion Integration Index-BI3*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales (2019): *Encuesta de la Población Inmigrante Extranjera 2018. Principales resultados*, Gobierno Vasco.
- (2021): *Encuesta de Pobreza y Necesidades Sociales 2020*, Gobierno Vasco.
- Putnam, R. (2007): "E pluribus unum: Diversity and community in the twenty first century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture", *Scandinavian Political Studies*, vol. 30, nº 2, págs. 137-174.
- Rodríguez de Blas, D. (coord.) (2022): *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Euskadi. Resultados de la Encuesta sobre integración y necesidades sociales 2021*, Madrid, Fundación Foessa.
- Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, Dirección General de Integración de los Inmigrantes.
- Zubero, I. (2010): *Confianza ciudadana y capital social en sociedades multiculturales*, Bilbao, Ikuspegi.





# Sistema educativo, equidad e inclusión social en Euskadi

**Nélida Zaitegi**

Maestra y pedagoga

La educación es el conjunto de actividades diversas  
que tienen que ver con aprender a pensar juntos  
en cómo vivir y mejorar este mundo que tenemos.

MARINA GARCÉS

195



## 1. Introducción

Educar es crear las condiciones adecuadas para que todas las personas desarrollen las competencias necesarias —saberes, actitudes, destrezas y valores— para que alcancen su plena realización como seres humanos y contribuyan a la transformación social. La educación es la mejor inversión de un país que, como el nuestro, quiere avanzar hacia una sociedad más justa, solidaria y sostenible, a la vez que próspera y avanzada. Para ello, se precisa un sistema educativo basado en la justicia social y educativa, que se dirige al desarrollo humano, social y económico; tres finalidades que no son excluyentes, sino que van de la mano si se ajustan y comparten los paradigmas, las políticas y las prácticas adecuadas para ello.

La pandemia nos está enseñando cosas tan importantes como que somos mucho más vulnerables de lo que creíamos y que no existen tantas seguridades como dábamos por supuestas. Nuestra percepción de control, de compartir paradigmas sólidos e inalterables, se ha hecho añicos y nos ha obligado a tomar conciencia de que nuestra sociedad y los paradigmas en que se sustenta no están alineados con la vida buena de las personas y su bienestar. Además, ha puesto de manifiesto las múltiples brechas que atraviesan nuestro sistema educativo y que sitúan sistemáticamente a unos colectivos sociales en situación de mayor desventaja escolar.

Una de las más importantes es la desigualdad de condiciones y oportunidades. Desigualdades de familias, alumnado y profesorado que no se explican solo por una brecha digital, sino por otras relacionadas con las condiciones para que la escuela pueda ejercer su papel como institución que promueve la equidad y la excelencia y, sobre todo, la socialización inclusiva y el cuidado. La desigualdad social, antes y durante el confinamiento, se produce sobre todo a partir del capital cultural de las familias, de su mayor o menor distancia de las culturas escolares —normas, requisitos y conocimientos—; hay desigualdades en los centros educativos, como espacios de protección y garantía de derechos para toda la infancia; en sus prácticas y compromiso con el alumnado, sobre todo, con el más vulnerable.

Sin embargo, más allá de las enormes diferencias que existen entre familias y centros para ejercer su función educativa, hay cuestiones más profundas que es necesario visibilizar, sobre todo, las que se refieren al sentido de la educación y de las instituciones escolares aquí y ahora. Sentido que ha de estar fundamentado en la equidad, la excelencia y la inclusión, y que ha de garantizar la adquisición de conocimientos profundos y relevantes para todo el alumnado.

Nos enfrentamos al reto de replantearnos cómo queremos vivir de aquí en adelante, de hacer borrón y cuenta nueva, de revisar los viejos paradigmas educativos, económicos y sociales para comprobar si son útiles para estos nuevos tiempos y la sociedad que queremos. Ya no se puede seguir mirando hacia otro lado, sino que hay que tomar las medidas necesarias para abordarlas cuanto antes con valentía y determinación. Para ello, son necesarias nuevas medidas dirigidas a:

- 1.** Lograr una educación de calidad, fundamentada en la equidad y la excelencia; es decir, que garantice el máximo desarrollo de las potencialidades de todas las personas.
- 2.** Crear entornos inclusivos de socialización que desarrollen valores como la igualdad, la solidaridad, el cuidado y la justicia social, todos ellos necesarios para avanzar hacia una sociedad justa, crítica y democrática.
- 3.** Garantizar el logro de aprendizajes profundos y valiosos para el desarrollo humano, social y económico, que permitan una vida plena y posibiliten el acceso a empleos dignos y de calidad.

Con el fin de ahondar en este asunto, se trata, en primer lugar, de mostrar a grandes rasgos la situación actual de la educación en Euskadi respecto a las cuestiones relacionadas con la justicia social y escolar, las luces y las sombras que permitan afianzarlas, en un caso, y minimizarlas o eliminarlas, en el otro. Es necesario ana-



lizar si todo el alumnado recibe respuesta a sus necesidades, tanto en el acceso como durante su permanencia en el centro educativo (equidad y excelencia), si puede socializarse y convivir con alumnos y alumnas de todo tipo (inclusión) y si consigue aprendizajes profundos, útiles y valiosos que le posibiliten el desarrollo de las competencias necesarias para una vida digna (resultados de aprendizaje). A partir de estas cuestiones, se esbozarán algunas propuestas que permitan, por una parte, compensar las consecuencias de la pandemia en el alumnado más afectado y, por otra, abordar cuestiones más estructurales y los factores más profundos que afectan a todo el sistema.

## 2. Panorámica del sistema educativo vasco 2021<sup>1</sup>

El Consejero de Educación en el Parlamento Vasco, el 28 de junio de 2021 informaba sobre la situación del Sistema Educativo Vasco (Irekia, 2021) y comenzaba mostrando su agradecimiento al profesorado, alumnado, familias y al personal de los distintos servicios educativos por su esfuerzo y compromiso en el mantenimiento de las rutinas escolares durante la pandemia. Expuso que el Departamento de Educación, a lo largo del curso 2020-2021, ha destinado 160 millones de euros adicionales para necesidades derivadas de la covid-19, que se han dedicado a incrementar el profesorado de la red pública (en 1.064 personas), profesionales en cocina y limpieza (más de 1.100), sustituciones (más de 23.000) y a la adquisición de ordenadores para el alumnado y el profesorado (más de 35.000). Por otra parte, se ha dedicado más de un millón de euros mensuales a materiales de higiene y seguridad, así como a apoyos a centros concertados para sustituciones y materiales.

Respecto al gasto público en educación, es de 3.108 millones de euros, el 5,14 % del PIB, y se invierten 6.720 euros por alumno/año. Una cuarta parte del presupuesto de Euskadi se dedica a educación. El País Vasco es la comunidad autónoma con mayor porcentaje de alumnado en enseñanza privada concertada y también lo es el porcentaje del gasto público total en educación que se dedica a ella, el 25,3 %.

---

<sup>1</sup> Una visión más profunda y exacta de la situación del sistema educativo vasco puede verse en el informe del Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa 2021 y en la edición de 2021 del Sistema Estatal de Indicadores (Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2021). En esta ocasión, tomando ambos como referencia, se analizan únicamente la equidad, la inclusión y los resultados de aprendizaje.



Más allá de los recursos destinados y del esfuerzo de la comunidad educativa, los efectos de la covid-19 son evidentes, aunque no han sido iguales en todos los casos y han afectado más al alumnado de los centros con menor índice socioeconómico y cultural (ISEC). Así, al menos un 30 % del alumnado que cursa 2º de la ESO afirma que no se siente motivado para estudiar o que se ha dado cuenta de que su nivel académico ha disminuido; y llega a un 37% el alumnado que siente mayor ansiedad o estrés.

Los dos informes citados ponen de manifiesto que quien más lo ha sufrido ha sido el alumnado más vulnerable. Los resultados de aprendizaje, que están ligados al ISEC, muestran una influencia similar en todas las competencias y en mayor grado en el alumnado que manifiesta haberse visto más afectado. Aunque el entorno familiar influye de manera muy importante en los resultados, la acción educativa del centro puede lograr en el alumnado resultados más allá de los esperados según el nivel de ISEC, como demuestran los centros que han podido contrarrestar mejor el efecto de esa variable. La presencialidad, tal como he señalado, es importante, pero una vez recuperada, es fundamental lo que sucede en el día a día, en las rutinas y prácticas escolares para garantizar la atención que cada niño, niña y joven necesita.

La situación creada por la covid-19 exige respuestas que posibiliten una mayor equidad al prestar la atención necesaria al alumnado más afectado por la pandemia y que cada centro ponga todos los medios necesarios para ello.

## 2.1. Equidad y excelencia

En primer lugar, se analiza la equidad educativa, que consiste en garantizar el derecho a la educación de tal forma que las circunstancias sociales y económicas de las familias y del alumnado no supongan un obstáculo para el desarrollo de todas sus capacidades, evitando que la pobreza y las desigualdades sociales se enquisten y tengan consecuencias a corto y largo plazo. Un sistema educativo se considera equitativo cuando es capaz de paliar las desigualdades socioeconómicas existentes en la población y ofrecer al alumnado igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad que garantice la adquisición de conocimientos profundos y relevantes para todo el alumnado, independientemente de su país de origen, sexo o contexto social, económico y cultural.

La equidad, para serlo de verdad, debe estar unida a la excelencia, ya que se trata de lograr el pleno desarrollo de cada persona; hacer que cada alumna o alumno llegue tan lejos, con tanta amplitud y con tanta profundidad, como le sea posible:



La equidad se repite como característica de nuestro sistema en las evaluaciones internacionales de PISA. Euskadi presenta altos porcentajes de alumnado en los niveles medios de rendimiento, además de un porcentaje inferior a la media de la OCDE en los niveles inferiores de rendimiento en todas las competencias evaluadas en PISA. [...] Al mismo tiempo, del análisis de los resultados de aprendizaje se deduce que uno de los retos principales del sistema educativo de Euskadi es mejorar el nivel de excelencia. Efectivamente, el porcentaje de alumnado de Euskadi que alcanza los niveles más altos de rendimiento en las competencias evaluadas es, en general, inferior a la media de la OCDE. (Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa, 2021: 64)

## 2.2. Inclusión y segregación

El segundo ámbito de análisis es el de la inclusión, es decir, la posibilidad de que alumnado diferente y diverso comparta los mismos centros y se socialice en comunidades heterogéneas. La Unesco define la educación inclusiva como:

El proceso de identificar y responder a la diversidad de las necesidades de todo el alumnado a través de la mayor participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades y reduciendo la exclusión en la educación. Involucra cambios y modificaciones en contenidos, aproximaciones, estructuras y estrategias, con una visión común que incluye a todos los niños/as del rango de edad apropiado y la convicción de que es la responsabilidad del sistema educativo ordinario educar a todos los niños y niñas (Unesco, 2005: 13)

La segregación se produce cuando el alumnado se concentra en los centros educativos de acuerdo con unas características individuales concretas (nivel socioeconómico, nacionalidad, género o necesidades educativas especiales). Un informe de Save the Children (Martínez, 2018) aportaba los siguientes datos al respecto:

En la actualidad, 4 de cada 10 niños y niñas en Euskadi estudian en centros con concentración de alumnado vulnerable. (pág. 4)

4 de cada 10 (43%) alumnos y alumnas son migrantes de primera o segunda generación. (pág. 17)

El índice de segregación escolar es de 0,27 y es la cuarta comunidad autónoma con mayor segregación, por detrás de Madrid, Cataluña y La Rioja. El índice de segregación a nivel estatal se sitúa en un 0,31, valor superior al que muestra la comunidad vasca. (pág. 7)



Por su parte, un informe de Esade (Ferrer y Gortazar, 2021) señala que, en nuestro caso, la segregación por origen socioeconómico y la segregación por origen inmigrante son las que presentan los problemas más importantes, ya que son una de las principales barreras para garantizar el derecho de los niños y las niñas a una educación de calidad en igualdad de oportunidades, evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza y contribuir a un crecimiento económico inclusivo. En ambos casos, como han alertado organismos internacionales como la OCDE o la Unesco, puede tener un efecto muy negativo sobre la eficiencia y la calidad del sistema educativo y las oportunidades del alumnado.

Es importante señalar que una de las características más significativas del alumnado que asiste a centros que sufren concentración —la gran mayoría de los cuales son públicos—, es que tiene un nivel socioeconómico tres veces inferior a la media del resto. De hecho, el 71% del alumnado más desfavorecido en Euskadi asiste a este tipo de centros.

### 2.3. Resultados de aprendizaje

En cuanto al aprendizaje del alumnado, se toman como indicadores las cifras de graduación al terminar la ESO, los datos de idoneidad, repetición y abandono escolar:

- La tasa de graduación se refiere al porcentaje de alumnado que supera la educación secundaria obligatoria. La tasa de graduación en el País Vasco es del 85,8%, la mayor de todas las comunidades autónomas.
- La tasa de idoneidad muestra el alumnado que realiza el curso que corresponde a su edad. En este caso, es del 88,2% al finalizar primaria y del 77,1% en el último curso de ESO, en el momento que se accede a la formación profesional o al bachillerato. Es, después de Cataluña, la mayor del Estado.
- La tasa de repetición hace referencia al alumnado que no alcanza los objetivos correspondientes a determinado curso de la educación obligatoria y permanece un año más en él (pueden haber dos repeticiones en toda la escolaridad obligatoria). La tasa de repetición es de un 2,2% en primaria y 5,8% en secundaria; Euskadi es, otra vez y después de Cataluña, la comunidad con mejores resultados.
- La tasa de abandono escolar es el porcentaje de personas de 18 a 24 años que tienen como nivel máximo de estudios la educación secundaria, primera etapa o anteriores niveles educativos y que no siguen ningún tipo de educación o

formación. El abandono escolar temprano, con un 6,5%, presenta la cifra más baja del Estado y es inferior a muchos países de la UE.

En relación con los tres aspectos anteriores, el citado informe de Save the Children ya valoraba que el Departamento de Educación, en el Plan de Mejora del Sistema Educativo de la CAPV Heziberri 2020, se marcara como objetivos la escolarización equilibrada del alumnado en riesgo de exclusión, la escuela inclusiva y la igualdad en el acceso. Lo mismo cabe decir de la puesta en marcha del Plan Estratégico de Atención a la Diversidad 2012-2016 y, después, del II Plan de Atención Educativa al Alumnado Inmigrante en el marco de la Escuela Inclusiva e Intercultural 2016-2020.

No obstante, también considera que se necesita un diagnóstico claro de los problemas de segregación y concentración escolar del alumnado vulnerable para actuar con eficacia en la reducción de las diferencias de origen y hacerlo desde el inicio de la escolarización. La educación infantil es fundamental para favorecer el éxito escolar y la movilidad social, en particular entre el alumnado de entornos desfavorecidos. Las tasas de matriculación en esta etapa son muy elevadas: el 17,2% de la población con menos de un año está escolarizada, el 45,2% de la de 1 año, el 92,3% de la de 2 años y de más del 99% en la población de entre 3 y 5 años, lo que permite hablar de una tasa de escolarización plena. Sin embargo, son los hijos e hijas de las familias con menos recursos quienes se están quedando fuera de las escuelas infantiles, sobre todo en los primeros años.



#### **2.4. Otros datos importantes**

En la CAPV el descenso de la natalidad parece imparable: en 2020, han nacido 14.721 niños, casi 7.000 menos si se compara con hace diez años. Además, el 22% de las mujeres que dieron a luz en los seis primeros meses tenían nacionalidad extranjera (Ferrer y Gortazar, 2021). Por otra parte, el 74,4% del alumnado de educación primaria de ascendencia extranjera está escolarizado en la red pública y el 25,6%, en la red concertada. En la red pública, en la etapa de primaria, el 81,6% del alumnado de ascendencia extranjera está escolarizado en el modelo D, y en el caso de los nacidos en el extranjero, el porcentaje es ligeramente inferior, un 75,8%. En la etapa de secundaria, hay una clara diferencia en la escolarización de la categoría de alumnado nacido en el extranjero, con más de un 40% escolarizado en los modelos B o A.

La matrícula escolar está condicionada, de un lado, por la cobertura y diversidad de la oferta; de otro, por los elementos que influyen sobre los patrones de elección

de centro de las familias; y finalmente, por los criterios de acceso establecidos por el Departamento de Educación. Tal como se expone en el *Plan Marco para el Desarrollo de una Escuela Inclusiva 2019/2022* (Departamento de Educación, 2019), existen propuestas y planes concretos para avanzar hacia ella. Ahora es necesario que pasen a la cultura de los centros educativos, a todo el profesorado, para que sus prácticas vayan en ese sentido.

En este mismo Plan se recogen las acciones implementadas en los planes anteriores, los programas, protocolos y guías para dar respuesta a la diversidad y la convivencia, la coeducación, la escolarización del alumnado gitano o con altas capacidades, la atención temprana, el seguimiento del desarrollo infantil y un largo etcétera. Así mismo, existen otros programas y actuaciones desarrollados en colaboración con otros departamentos, diputaciones y ayuntamientos. Hay becas y servicios complementarios, políticas de asignación adicional de personal para responder a la diversidad y a las necesidades de los centros Hamaika Esku de primaria, o centros con alto índice de complejidad educativa<sup>2</sup>. Hay medidas relacionadas con la escolarización y medidas de política educativa.

Se han elaborado numerosas guías y documentos para abordar la atención a la diversidad y evitar la segregación. Esta documentación ha llegado a los centros desde arriba, con la intención de ser una ayuda. Sin embargo, es necesario que el profesorado la haga suya; por eso, convendría hacerlo al revés, contando con el personal que los ha de llevar las recomendaciones a la práctica, para posibilitar un entendimiento compartido del problema y sus posibles respuestas, para incrementar, de esta manera, el compromiso colectivo.

Por otra parte, se ha creado el índice de complejidad educativa, para conocer aquellos centros que trabajan en condiciones de mayor dificultad, definir con más detalle sus necesidades y, de este modo, poder ajustar los recursos que les ofrece el Departamento. Este ajuste no supone dar más recursos simplemente, sino hacerlo en función de su utilización para el logro de la equidad, la excelencia y la inclusión. El objetivo último del índice de complejidad educativa es mejorar la equidad de nuestro sistema educativo. Este índice se ha creado a partir de siete elementos complementarios; en algunos de ellos, se tiene en cuenta toda la etapa educativa (educación primaria o educación secundaria obligatoria) y en otros, datos extraídos de evaluaciones externas, concretamente de las evaluaciones diag-

---

<sup>2</sup> Anteriormente, índice de necesidad educativa.

nósticas desarrolladas por el Instituto Vasco de Investigación Educativa (ISEI-IVEI) en todos los centros.

A pesar de todo lo ya realizado y de los planes y programas presentados por el Departamento de Educación, el camino que queda por delante es largo y son muchos los procesos que se han de afianzar o poner en marcha. En todo caso, es muy importante, tal como señala el IVEI-ISEI (2021: 6), tener en cuenta que “la equidad del sistema precisa, además, abordar en qué medida la escolarización y sus beneficios se distribuyen de manera equitativa en el sistema” y, por ello, “debemos medir la eficacia de nuestro sistema educativo para conocer su capacidad de educar a un coste razonable, favoreciendo el desarrollo integral de todo el alumnado”.

### **3. Buscando alternativas**

203

Los buenos datos del sistema educativo vasco son evidentes, a excepción de en excelencia y en inclusión. La pregunta es si pueden y deben ser mejores y, sobre todo, si dan respuesta a los retos que se presentan en estos momentos y a los que se presentarán en un futuro próximo. Es importante que lo urgente no eclipse lo importante, por eso hay que actuar sobre las medidas necesarias para compensar los efectos de la pandemia en el alumnado y, a la vez, afrontar las causas de los problemas estructurales del sistema que impiden avanzar hacia mayores cotas de excelencia e inclusión.

En primer lugar, deben curarse las heridas creadas por la pandemia: el estrés y la ansiedad del alumnado y del profesorado, y los aprendizajes no logrados (Save the Children España, 2020). Hay que retomar el cuidado, por una parte y, por otra, la atención personalizada para recuperar lo perdido, y hacerlo cuanto antes, poniendo en marcha estrategias y acciones concretas de carácter temporal y extraordinario en cada centro (Consejo Escolar de Euskadi, 2020a).

Además, y simultáneamente, hay que mirar a medio y largo plazo para analizar las tendencias, los cambios que ya se están produciendo y los que pueden venir. Es fundamental, analizar la compleja situación de la sociedad vasca, que cuenta con un sistema educativo bilingüe, y centros —públicos y privados concertados— muy heterogéneos en su compromiso social; que se enfrenta a un descenso muy importante de la natalidad y a un incremento de la multiculturalidad; que experimenta grandes cambios en el mundo del trabajo, con profesiones que desaparecen y

otras nuevas que surgen; que tiene una economía que pretende avanzar hacia la sostenibilidad en un contexto de rápidos cambios tecnológicos. Igualmente, debe considerarse la incidencia de todo ello en el desarrollo humano, social y económico, en los derechos humanos y en la sostenibilidad.

Como se señalaba al principio, son necesarias medidas que garanticen la equidad y la excelencia, la socialización inclusiva y el logro de aprendizajes útiles para una vida digna. A grandes rasgos y tomando como fundamento los informes citados, se realizan algunas propuestas a escala macro (políticas educativas), meso (centros educativos) y, por último, otras referidas a los ayuntamientos y agentes sociales.

### 3.1. Políticas educativas

El liderazgo y la visión de la administración educativa, junto con la participación ciudadana, son fundamentales para que se inicien y perduren los cambios necesarios y urgentes con el fin de poner al Sistema Educativo Vasco en el lugar que le corresponde. Estas son algunas propuestas para ello:

1. Establecer un diálogo abierto con la sociedad, las familias, los agentes sociales y el profesorado. Detectar necesidades y expectativas. Hablar de educación con muchas voces y acentos. Escucharse mutuamente para llegar a compartir paradigmas fundamentales sobre el sentido y la importancia de la educación para la transformación social y asumir la corresponsabilidad que esto exige. Hacer y hacerlo visible.
2. Atender las demandas justificadas de las familias (Consejo Escolar de Euskadi, 2018) y los agentes sociales, con el fin tomar las medidas necesarias para garantizar el logro de las competencias clave al terminar la enseñanza obligatoria, así como medidas necesarias para favorecer la empleabilidad y el aprendizaje permanente en los siguientes niveles educativos.
3. Adoptar medidas contra la segregación. Además de continuar con el II Plan de Atención Educativa al Alumnado Inmigrante, haciendo un seguimiento y evaluación continua de este, es preciso introducir otras medidas adecuadas a cada caso, con la participación de la comunidad educativa y del Ayuntamiento de cada municipio. Conseguir la cohesión social es una tarea compartida y las intervenciones serán más eficientes cuando más cercanas y holísticas sean.
4. Aprovechar las necesidades detectadas a través del índice de complejidad educativa para diseñar los planes estratégicos del Departamento de Educa-



ción y para que los centros se impliquen y tomen medidas que tengan efectos transformadores en la mejora de la excelencia y la inclusión.

5. Invertir en tres cuestiones fundamentales para responder a los nuevos retos: a) las infraestructuras de los centros, para que puedan responder simultáneamente a los retos pedagógicos y medioambientales; b) la digitalización de la gestión y evaluación educativa (Sanz, Cuerdo y Doncel, 2021), que permita generar conocimiento y evidencias para una toma de decisiones informadas por la administración educativa, los ayuntamientos y los centros educativos; c) la formación y capacitación de todos los actores —y, de manera especial, del profesorado y de las direcciones de los centros— para facilitar las transformaciones educativas actuales y futuras (Gortazar, 2020).
6. Tomar las medidas propuestas por el Consejo Escolar de Euskadi (2020b) en relación con los modelos lingüísticos, la formación y selección del profesorado, la evaluación de programas de larga trayectoria —para constatar su validez actual— y la revisión de los servicios de apoyo y las direcciones escolares
7. Redefinir el sentido del Servicio de Inspección y dirigir esta, como su nombre indica, al servicio de los centros y menos al control burocrático. Una mirada externa, realizada por una inspección bien formada y comprometida con la mejora, puede ser una herramienta valiosa para potenciar el cambio que se necesita en los centros.
8. Implementar proyectos piloto que permitan detectar fortaleza y debilidades antes de su generalización, por ejemplo, en relación con la autonomía de los centros, los contratos-programa o los proyectos lingüísticos.
9. Actualizar la legislación necesaria para facilitar el desarrollo de los centros, (autonomía, direcciones) y del profesorado (formación, selección y condiciones laborales, nuevos perfiles profesionales).

#### 4. Centros educativos

Las leyes por sí mismas no cambian las realidades educativas, que solo se cambian cuando se modifican y comparten los paradigmas y las finalidades y se cuenta con los buenos profesionales, a los que se les da voz y con quienes se comparten decisiones. La política educativa real, al margen de lo que diga la normativa, es la que se hace en el día a día en los centros. De poco sirven las orientaciones, planes y protocolos que la administración educativa ofrece a los centros, ni los recursos de todo tipo que se pueda ofrecer, si no se cambia la sensibilidad y las



prácticas. Ningún cambio será posible si no surge de la voluntad de quienes han de implementarlo, en este caso, del profesorado, individual y colectivamente.

Hay varias necesidades sobre las que existe un amplio consenso en los centros y a las que urge dar respuesta:

- 1.** Mayor autonomía para gestionar el centro y contar con direcciones potentes que ejerzan un verdadero liderazgo pedagógico, distribuido y transformacional. Para ello, además de cambios normativos, son necesarios cambios culturales que permitan tomar decisiones y responder de ellas ante la comunidad educativa y la Administración. Se ha de promover una nueva gobernanza de los centros basada en la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos, y en la participación real de la comunidad educativa, sobre todo del alumnado y las familias. Es preciso crear proyectos educativos propios y gestionar los recursos para su desarrollo, sobre todo, poder intervenir en la adscripción del profesorado al centro, que ha de alinearse con su proyecto educativo y las necesidades del alumnado, mucho más allá de criterios funcionariales y de antigüedad. Igualmente, hay que detectar las necesidades de formación del personal y gestionar la respuesta que se les da con recursos propios y el apoyo de la Administración. Por último, debe compartirse el paradigma sobre el sentido de la educación y los valores sobre los que se fundamenta, la ética del cuidado y el compromiso docente, para construir así una nueva cultura escolar.
- 2.** Modificar el currículo, con el criterio de menor cantidad y más profundidad, definiendo qué competencias debe alcanzar el alumnado al terminar la escolarización obligatoria, cómo hacer que todo el alumnado las logre (metodología y atención a la diversidad) y pensando cómo utilizar la evaluación como herramienta para dirigir todo el proceso.
- 3.** Replantear la formación inicial del profesorado en términos de competencias profesionales y valores, para pueda responder a los retos actuales. Invertir en el acompañamiento y apoyo a quienes se inician en ella, ya que los elementos culturales de la profesión son importantes y se adquieren al iniciarse en ella. Así mismo, la selección y contratación debe basarse en competencias profesionales, valores y compromiso.
- 4.** Modificar la organización de los centros en cuanto a espacios, para facilitar el uso de nuevas metodologías y el trabajo en equipo del alumnado; y en cuanto a los tiempos, dejar atrás las sesiones de una hora y poder gestionar las sesiones de manera flexible.



5. Contar con la colaboración de las familias y el entorno para incrementar y consolidar los aprendizajes del alumnado. Las redes de centros municipales, así como las relaciones con asociaciones y empresas del entorno, son recursos que se han de rentabilizar. Los acuerdos con la comunidad educativa, pequeños y concretos, además de generar sentido de pertenencia al centro y a su proyecto educativo, son muy potentes para su transformación.
6. Definir con claridad el marco laboral del profesorado, con tiempos para la docencia, la formación y para el trabajo en equipo, que en este momento es imprescindible para potenciar el cambio y que el profesorado se implique en la creación de respuestas colectivas a los nuevos retos.

## 5. La necesaria corresponsabilidad social

El aprendizaje no se circunscribe al periodo de escolarización. En todo caso, la escuela debe preparar para seguir aprendiendo a lo largo de la vida. Por eso, aprender a aprender y el pensamiento crítico son, entre otras, finalidades de este periodo.

“Educa toda la tribu y para educar bien es necesaria una buena tribu”. La educación es responsabilidad de toda la sociedad, se educa con el ejemplo, con las acciones y las decisiones que se toman en cualquier situación o ante cualquier problema. Como se ha comprobado durante la pandemia, los problemas y retos actuales trascienden, en muchas ocasiones, al centro educativo y las actuaciones municipales en educación han sido y son muy valiosas. Ahora podemos seguir avanzando en ello, puesto que el papel de los ayuntamientos en educación se puede y debe incrementar de modo considerable, conectando a los centros del mismo municipio para compartir conocimiento, problemas y soluciones y generar tejido social valioso (Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, 2019).

Reforzar el “ecosistema educativo local” es una forma distinta de entender cómo los diversos actores intervienen en la educación. Esto plantea la necesidad de trabajar en red a la hora de construir una educación de futuro y la necesidad de que la ciudadanía participe en la toma de decisiones sobre su propia educación. Son necesarias estrategias de empoderamiento de la comunidad local para que esta se responsabilice de la educación, trabajando, por una parte, en la generación de oportunidades para todas las personas, y, por otra en la gobernanza, para tejer relaciones y tomar decisiones que promuevan y garanticen la equidad, la excelencia y la inclusión.



Aunque son muchas las posibilidades que se abren en los municipios, son escasas las competencias para abordarlas, dado el marco jurídico restrictivo existente. Sin embargo, una vez más, es necesario forzar los límites. De hecho, depende de la decisión del equipo de gobierno el que se lleven adelante políticas valientes que requieran y promuevan la participación de la comunidad, y generar, además, corresponsabilidad y cohesión social. A este respecto, existen iniciativas educativas, sociales, culturales, deportivas, de ocio y artísticas que constituyen un rico caldo de cultivo para otras más complejas. Los proyectos educativos de ciudad, los planes educativos de entorno, la Aliança Educació 360<sup>3</sup> y la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras<sup>4</sup> constituyen referencias interesantes.

Por otra parte, es imprescindible la coordinación entre los distintos departamentos del Gobierno Vasco, de forma que se alineen con los planes estratégicos del Departamento de Educación; sobre todo, con los de departamentos de Salud —como se ha venido haciendo durante la pandemia—, Trabajo y Empleo —para detectar mejor las necesidades laborales y su implicación en la Formación Profesional dual y en las universidades—, Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente —para diseñar proyectos conjuntos—; Igualdad, Justicia y Políticas Sociales —a fin de compartir problemas y soluciones que incidan en las familias y colectivos más vulnerables— y Cultura y Política Lingüística —para abordar la euskaldunización de la sociedad acorde la composición y contingencias sociales actuales—.

---

3. <https://www.educacio360.cat/vols-adherir-te-a-lalianca-educacio-360/>.

4. <https://www.edcities.org/quien-somos/>.

## Bibliografía referenciada

- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (2019): "El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz celebra su tercer Curso de Verano: 'Ciudad Educadora: Ayuntamientos y modelos de intervención ante la Segregación Escolar'", Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, 1 de septiembre.
- Consejo Escolar de Euskadi (2018): "Una escuela heterogénea: ganar-ganar. Propuestas", Consejo Escolar de Euskadi.
- Consejo Escolar de Euskadi (2020a): "La situación escolar en Euskadi tras la Covid-19", Consejo Escolar de Euskadi.
- Consejo Escolar de Euskadi (2020b): *Informe sobre la situación del sistema educativo vasco, 2017-18/2018-19*, Consejo Escolar de Euskadi.
- Departamento de Educación (s.f.): *II Plan de Atención Educativa al Alumnado Inmigrante en el marco de la Escuela Inclusiva e Intercultural 2016-2020*, Gobierno Vasco.
- Departamento de Educación (2019): *Plan de Mejora del Sistema Educativo de la CAPV. Revisión (2016-18)*, Gobierno Vasco.
- Departamento de Educación (2019): *Plan Marco para el Desarrollo de una Escuela Inclusiva 2019-2022*, Gobierno Vasco.
- Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura (2016): *Plan de Mejora del Sistema Educativo de la CAPV basado en la equidad hacia la excelencia*, Gobierno Vasco.
- Departamento de Educación, Universidades e Investigación (2012): *Plan Estratégico de Atención a la Diversidad en el Marco de una Escuela Inclusiva 2012-2016*, Gobierno Vasco.
- Ferrer, Á. y Gortazar, L. (2021): "Diversidad y libertad: reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro", *EsadeEcPol Insight*, nº 29.
- Gortazar, L. (2020): "10.000 millones para rescatar y transformar el sistema educativo con fondos europeos tras la covid-19", *EsadeEcPol Insight*, nº 19.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2021): *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2021*, Gobierno de España.
- Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (2021): *Panorámica del sistema educativo vasco 2021*, Gobierno Vasco.
- Irekia (2021): "Diagnóstico del Sistema Educativo: indicadores e incidencia de la COVID", *Irekia*, 28 de junio.
- Martínez, L. (coord.) (2018): *Mézclate conmigo: de la segregación socioeconómica a la educación inclusiva. Anexo Euskadi*, Save the Children España.
- Sanz, I.; Cuerdo, M. y Doncel, L.M. (2021): "'Big data' para analizar el efecto de la covid-19 en el aprendizaje de los alumnos", *EsadeEcPol Brief*, nº 15.



Nélida Zaitegi

Save the Children España (2020): *Informe covid-19: cerrar la brecha. Impacto educativo y propuesta de equidad para la desescalada*, Save the Children España.

Unesco (2005): *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*, París, Unesco.

# Igualdad de oportunidades en educación tras la covid-19

**Lucas Gortazar**

EsadeEcPol y Banco Mundial

Lo grande y lo pequeño, así como todas estas determinaciones similares, son necesariamente relativos; ahora bien, lo relativo es, de todas las categorías, la de menor naturaleza o sustancia; es incluso posterior a la cualidad y a la cantidad; de hecho, lo relativo es, como se dijo, una afección de la cantidad, y no materia.

ARISTÓTELES (*Metafísica*, III, 3)

211



## 1. Igualdad de oportunidades en educación tras la pandemia

### 1.1. El impacto todavía “invisible” de la pandemia

La covid-19 ha puesto de manifiesto los problemas de desigualdad educativa que venían afectando a la escuela durante las últimas décadas. El cierre escolar provocado por las medidas epidemiológicas para controlar la pandemia entre marzo y junio de 2020 en todos los centros escolares del mundo, así como la difícil reapertura en septiembre 2020 (muchos países han mantenido sus centros educativos cerrados durante el curso 2020-2021) supusieron una interrupción en las trayectorias escolares y oportunidades de aprendizaje de cientos de millones de alumnos en todo el mundo.

De acuerdo con los datos recogidos en las evaluaciones externas de varios países, el impacto en el aprendizaje del cierre escolar ha sido muy importante y ha supuesto pérdidas de aprendizaje equivalentes a entre tres y seis meses de escolarización. La pérdida de aprendizaje ha sido además muy desigual y ha afectado de forma mucho mayor a alumnos provenientes de entornos socioeconómicos desaventajados, amplificando, por tanto, las brechas educativas preexistentes. Los estudios de Engzell (2021) para los Países Bajos, Gore y otros (2021) para Australia,

Contini y otros (2021) para Italia, Tomasik y otros (2021) para Suiza o Maldonado y De Witte (2021) para Bélgica así lo demuestran. También ha sido muy relevante el impacto que el cierre escolar ha supuesto sobre la salud mental y el bienestar socioemocional de los alumnos (Newlove-Delgado y otros, 2021; National Health Service, 2020), tanto a través de la privación de socialización, aspiraciones y referentes en compañeros y profesorado como de los efectos del confinamiento en sí mismo, y de las situaciones de caída de empleo e ingresos, así como de la pérdida de seres queridos durante la pandemia. En suma, la pandemia nos ha recordado, con toda su virulencia, que la escuela es el lugar central para la socialización y aprendizaje del alumnado más vulnerable de los sistemas escolares: sin ella, su desamparo es total.

Lo que parece un diagnóstico claro sobre lo ocurrido durante la pandemia se ensombrece algo más cuando hablamos de las desigualdades educativas previas a ella. Es obvio que todos los sistemas escolares presentan resultados desiguales debidos a las características de partida de los alumnos, y que esas diferencias condicionan las oportunidades futuras. Pero no es menos cierto que, en muchos países occidentales, donde podemos encuadrar al sistema educativo español y al vasco, la expansión de la educación durante la segunda parte del siglo XX ha supuesto un aumento de las oportunidades y la movilidad social sin precedentes (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia, 2021).

A pesar de esos progresos ya constatados y ampliamente aceptados, hoy en día, ni en España ni tampoco en Euskadi hay hoy un diagnóstico claro ni compartido sobre si hay o no igualdad de oportunidades en educación; tampoco está claro que la falta de diagnóstico compartido se deba siempre a factores ideológicos: a veces puede obedecer a dispares criterios comparativos o de uso de datos e indicadores.

## **1.2. Cómo definimos igualdad de oportunidades en educación**

Definir la igualdad de oportunidades o equidad en educación no es tarea fácil, pues al hacerlo chocan distintos planteamientos filosóficos y epistemológicos. Algunos autores se centran en la idea de educación como justicia social, otros se enfocan en el papel que juega la libertad (y sus distintas definiciones) sobre la equidad educativa. El ámbito de la economía se centra en el impacto de la equidad en la eficiencia y la productividad. Finalmente, otros autores obedecen a una visión más propia de la sociología, que pone el peso en el contexto familiar y en las estructuras sociales para explicar la desigualdad escolar.



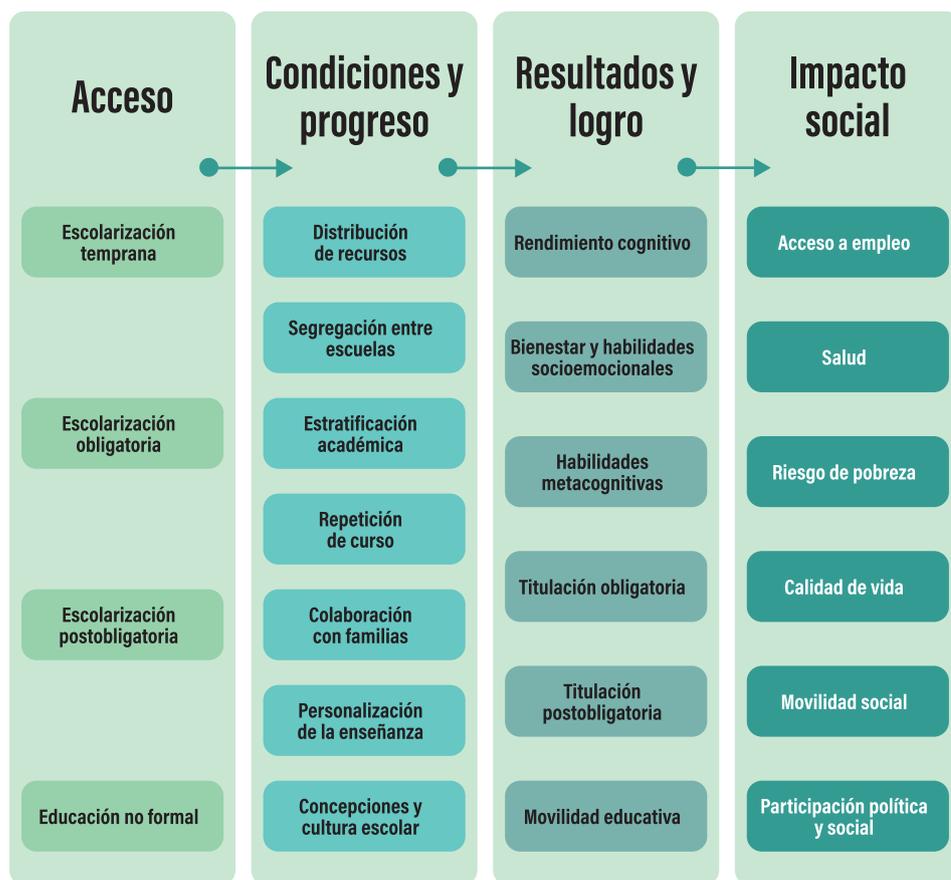
Para ese análisis, parto de una definición posibilista, basada en indicadores educativos, y que asume la equidad educativa (o igualdad de oportunidades) como la medida en que influye el origen social y económico en los distintos indicadores relativos a la escuela: esta es una definición basada en Coleman (1968) ampliamente utilizada por los organismos internacionales durante los últimos años (véanse Willms, 2006; u OCDE, 2019). También es una definición que, a diferencia de otras, tiene la ventaja de ser operativa mediante indicadores educativos; a cambio, y por desgracia, no especifica qué magnitud es adecuada, razonable o excesiva en términos de equidad o inequidad educativa.

Para unos, estos indicadores podrían mostrar preocupantes realidades, otros podrían acotar el problema con los datos disponibles para poner el énfasis en cuestiones más cualitativas. Desde mi punto de vista, estos datos deben ser interpretados mediante una perspectiva comparada, con datos de otros sistemas educativos; también deben ser considerados a la par que otras variables idiosincráticas y cualitativas de los sistemas escolares. La equidad en educación es, por tanto, una medida relativa, y no absoluta; con ella acotamos, pero no definimos las realidades educativas. Este matiz es especialmente relevante en España y sus subsistemas educativos, como el de Euskadi, precisamente por la idiosincrasia del sistema. En el caso español, cuatro fenómenos específicos centran la discusión y obligan a analizar los indicadores de la mano de otros tantos fenómenos específicos: la repetición de curso, el abandono escolar temprano (algo que quizás no aplica al caso vasco), la segregación escolar y la estructura de doble red y triple oferta lingüística.

A la hora de escoger qué tipo de resultados o indicadores educativos, es pertinente la definición de Red por el Diálogo Educativo (2020), que centra su foco en el sistema educativo español, y que incluye cuatro tipo de indicadores: acceso (que hace, sobre todo, referencia a condiciones de escolarización y su impacto en la segregación escolar), condiciones de progreso (recursos, resultados de repetición de curso, separación académica), resultados (rendimiento cognitivo en pruebas internas y externas, bienestar emocional, titulación de la ESO) e impacto social (que incluiría todas las medidas de bienestar en la vida adulta, como acceso al empleo, salud o riesgo de pobreza).



FIGURA 1. Marco de dimensiones de equidad educativa



Fuente: Red por el Diálogo Educativo (2021: 10).

### 1.3. ¿Cuál es la foto en Euskadi?

Con esta perspectiva, la foto disponible en Euskadi, a partir de datos de diversas fuentes, muestra los siguientes fenómenos:

- Hay unos niveles altos equidad en el rendimiento o aprendizaje cognitivo, medido por la influencia del origen socioeconómico. Así lo muestran los informes de PISA 2015 o 2019 (OCDE, 2016, 2019).
- La repetición de curso es prevalente aún (afecta aproximadamente a un 20 % de todo el alumnado) y está muy vinculada al origen socioeconómico. A igualdad de competencias, la probabilidad de haber repetido curso que tiene un

alumno del cuartil socioeconómico bajo es 4 veces superior al de un alumno del cuartil socioeconómico alto. Para el caso de la OCDE, la media de esta probabilidad es de solo 1,9 veces; y a nivel estatal, es de 3,9 veces (Sastre y Escorial, 2017).

- Aunque el abandono escolar temprano se ha reducido significativamente en las últimas décadas, el peso del origen socioeconómico (medido a través de la educación de los padres) en el abandono escolar temprano es alto. Euskadi es una de las comunidades autónomas donde presenta mayor influencia, y el caso español es uno de los más preocupantes de la Unión Europea (Gortazar, 2019).
- Finalmente, la segregación escolar (la medida en que alumnos de las mismas características se agrupan en los mismos centros) por origen socioeconómico se encuentra cerca de la media de España y de la OCDE. Sin embargo, la segregación escolar por origen inmigrante del alumnado es muy alta, la más alta de todas las comunidades autónomas y superior a la media de la OCDE; además, ha aumentado según los datos de PISA, desde 2015 a 2018 (Sastre y Escorial, 2017).

En este sentido, la foto previa a la pandemia muestra que, comparativamente hablando, Euskadi se encontraba en una buena posición en los indicadores de aprendizaje medido en pruebas externas, pero no así en la equidad en cuanto a la evaluación interna (medida por la repetición de curso) o el logro educativo (medido por el abandono escolar). Con respecto a la segregación escolar, es preocupante sobre todo la que se da con la población de origen inmigrante.

## 2. Algunos principios para la equidad en educación

Planteo a continuación una agenda de principios que permitirían afrontar la inequidad educativa de una forma integrada, considerando los distintos fenómenos y reconociendo que no hay solución única ni perfecta:

- *Hiperregulación centrada en los insumos y no en los procesos o resultados.* En la arquitectura jurídico-administrativa de Euskadi, las políticas públicas en general, y las políticas educativas en particular se desarrollan en un ámbito de hiperregulación. Los datos de Mora-Sanguinetti y Pérez-Valls (2002) muestran que la producción normativa en España y Euskadi a nivel provincial se ha disparado en las últimas décadas. La hiperregulación genera una cultura de trabajo muy burocratizada, de arriba a abajo, y complica la tarea de los



centros educativos y docentes. Se añaden a esto dos losas relevantes que la dificultan aún más. Primero, el peso del poder político sobre la gestión pública (“partidos de funcionarios y funcionarios de partido” (Politikon, 2014)), basada en un excesivo control y que ignora la innovación y el acompañamiento de los procesos, vía apoyo y recursos, para ser más exigente con los resultados. Esto genera una cultura escolar muy rígida, poco propicia a la innovación y experimentación, con niveles intermedios (inspección, formadores, asesores de centros) prácticamente inoperativos y poco orientada al impacto. Para generar una nueva cultura, es necesario transitar hacia formatos regulatorios más flexibles, hacia una mayor inversión en los niveles intermedios (mediante figuras profesionales con autoridad, experiencia y recorrido en las escuelas) y hacia una mayor transparencia de lo que está ocurriendo en los centros educativos y de las evidencias disponibles, que pueden aportar valiosa información a los equipos directivos y docentes. En este sentido, la creación del Education Endowment Foundation<sup>1</sup> en el Reino Unido, una institución para mejorar las políticas educativas y prácticas escolares a partir de investigación rigurosa, es una excelente iniciativa sobre la que apoyarse.

- *Para la equidad educativa, más vale prevenir que compensar.* El debate educativo reciente en España y Euskadi se ha centrado excesivamente en las políticas asociadas a la educación secundaria, y en mucho menor medida a la educación infantil o primaria: Choi y Jerrim (2016) apuntan a que las brechas educativas en las pruebas internacionales son grandes desde primaria, mientras que la política educativa y las leyes se centran sobre todo en secundaria. De hecho, no se trata solo una cuestión normativa: en Euskadi, la inversión por alumno es mayor cuanto mayor es el nivel educativo (Eustat, 2020), un principio que, desde un punto de vista de justicia social e igualdad de oportunidades, pero también de eficiencia económica, está errando en el uso de los recursos públicos. A pesar de que en los últimos tiempos siguen reclamándose más inversión y recursos, apenas se considera el principio básico de que, en educación, es siempre más rentable y equitativo invertir en edades tempranas (Heckman, 2008) que aplicar medidas compensatorias o paliativas en edades posteriores. El coste de no invertir pronto es siempre mayor, no solo para las arcas públicas, sino, sobre todo, para los alumnos vulnerables: una política proequidad en Euskadi debería centrar mayores esfuerzos de personal, salarios y programas en el alumnado de educación infantil y primaria.

---

<sup>1</sup> <https://educationendowmentfoundation.org.uk/support-for-schools/implementation>.

- *La tensión entre políticas estructurales y respuestas focalizadas es relevante para la equidad.* A la hora de reflexionar sobre principios para la equidad educativa, existen habitualmente dos visiones (ideológicamente marcadas) de cómo avanzar. Una de corte intervencionista, que considera que las políticas de equidad deben ser estructurales, aplicadas a todos los agentes y centros educativos, y que toquen el corazón del sistema. La otra visión, más próxima al liberalismo, considera más relevante atajar los problemas de equidad de forma compensatoria y dar más margen de decisión a los distintos actores del sistema. Estas dos visiones entroncan con tres dilemas clave de la política educativa, que han sido centrales en los últimos años y que van a ganar todavía importancia en el futuro:
  - Primero, es obvio que ambas visiones tienen ventajas y riesgos sobre la equidad educativa cada vez más visibles: mientras que la visión intervencionista puede acrecentar la hiperregulación y burocratización del sector, sin dejar espacio a los centros educativos a dar respuestas adaptadas a los distintos contextos, la visión liberal (o *laissez faire*) puede llegar demasiado tarde ante desigualdades de tipo estructural y, por tanto, perpetuarlas.
  - El segundo dilema viene de la visión de la ciencia social más analítica o del activismo social, que en los últimos años vienen ganando terreno a la hora de apostar por propuestas (generalmente bien fundamentadas por la evidencia empírica) de mejor redistribución en educación vía medidas y programas de refuerzo para el alumnado vulnerable de los sistemas escolares. También por el argumento de mayor inversión pública en educación, que en Euskadi es comparativamente bajo (algo menos de un 4% del PIB). Aunque desde luego es una buena noticia, esto puede acabar centrándose excesivamente en paliar desigualdades vía redistribución (en forma de refuerzos escolares y recursos en centros que atienden a alumnado más vulnerable) y a ignorar políticas educativas estructurales (como las políticas del profesorado o la gobernanza de los centros educativos), que afectan a la escuela como institución clave y que pueden cambiar las dinámicas de los alumnos.
  - Y tercero, la ausencia de un marco claro de responsabilidad de los equipos directivos está suponiendo un freno a la equidad educativa. En los últimos meses, no ha estado claro el papel que debía jugar la autonomía de los centros educativos en la toma de decisiones trascendentes durante la covid-19, por lo que ha sido el nudo de decisión más relevante, y también el espacio donde se han producido mayores conflictos: las



decisiones de educación en remoto, reapertura escolar y recuperación del aprendizaje recaen, sobre todo, en los equipos directivos y es entre esos equipos directivos donde se ha marcado una importante diferencia de cara a la equidad educativa durante la pandemia.

- *Para dar respuesta a las desigualdades educativas, es fundamental implicar a los actores y coaligar intereses.* En una sociedad democrática y plural, los intereses de los distintos actores son visibles y claros para cualquier política pública. En educación, se abusa con frecuencia del concepto de comunidad educativa. Sin embargo, como apunta Fernández Enguita (2017), no existe “una comunidad educativa”, sino muchas, con legítimos intereses, no siempre alineados ni estructuradas de forma colectiva. El Cuadro 1 muestra ejemplos de la diversidad de intereses en relación con el objetivo último de aprendizaje y desarrollo de los alumnos (Banco Mundial, 2018): como puede apreciarse, todos los actores pueden de alguna forma estar alineados con el aprendizaje de los alumnos, con la igualdad de oportunidades, pero sus intereses no tienen por qué estar siempre, en todos los casos, necesariamente alineados con los del alumnado. Algunos ejemplos, relativos al sistema educativo vasco, podrían ser, entre otros: (i) los horarios y calendario escolar y la permanencia del profesorado en los centros educativos, que no favorecen la cultura escolar y la escuela como institución escolar; (ii) los intereses de las familias, muchas veces centrados en la naturaleza competitiva y selectiva de la educación, y no necesariamente en su dimensión cooperativa e igualitaria; (iii) los partidos políticos, muy enfocados en la dimensión electoral de la educación y, por tanto, con incentivos para tomar decisiones a largo plazos, pues sus réditos electorales son invisibles o pueden beneficiar a competidores políticos; y (iv) los medios de comunicación, más centrados en la dimensión anecdótica de la educación o en cuestiones divisivas que pueden generar interés mediático.



CUADRO 1. Estructura de actores e intereses en el sector educativo.

Actores	Ejemplos de...	
	Intereses alineados con el aprendizaje	Intereses en competencia con el aprendizaje
Profesores	Aprendizaje, ética profesional	Empleo, seguridad laboral, salario
Directores	Aprendizaje, desempeño docente	Empleo, salario, buenas relaciones con docentes
Burócratas	Buen funcionamiento de las escuelas	Empleo, salarios
Políticos	Buen funcionamiento de las escuelas	Elecciones, influencia
Padres y alumnos	Aprendizaje, empleo	Empleo de las familias, ingresos de las familias, competir con el resto de alumnos
Jueces	Derecho efectivo a la educación	Favoritismos, intereses corporativos
Empleadores y empresas	Empleabilidad de los alumnos	Reducción de impuestos, intereses mal definidos
Escuelas privadas (religiosas, concertadas)	Innovación orientada a la demanda	Beneficios, financiación
Proveedores de servicios educativos (libros de texto, tecnología, equipamiento)	Calidad y relevancia de los insumos	Beneficios, influencia
Organismos internacionales	Aprendizaje	Estrategias de influencia nacional, apoyo del contribuyente, empleo

**Fuente:** Banco Mundial (2018).

- *Definir qué políticas son de interés público puede ser relevante para la equidad educativa en el caso vasco.* Una cuestión clave, del que no se puede escapar, en la discusión sobre equidad educativa en Euskadi, es cómo conjugar la prestación de servicios educativos con la existencia de una red privada-concertada que representa el 50% de toda la oferta educativa preuniversitaria. La etiqueta de educación pública para la equidad no casa bien si de lo que se trata es de implicar a todos los actores educativos en la equidad educativa (Enguita, 1999). Hay dos motivos que justifican hablar de interés público de forma más prominente, y más en Euskadi. El primero tiene que ver con la reducción de la segregación escolar: como apunta Bonal (2020), para la educación concertada, es conveniente discernir entre lo que es interés público

(atención a un alumnado socialmente diverso) y lo que no, pues el primero debe ser reconocido con mayor garantía jurídica y financiación, y el segundo, con menos de las que recibe actualmente. También por otro motivo: hoy día, sigue estando claro que la provisión privada puede ser, en ocasiones, bajo una regulación adecuada y ciertos supuestos, un camino alternativo más ágil hacia la equidad educativa (sobre todo, en el campo de la educación no formal). En efecto, en los márgenes del sistema (que atiende de forma efectiva al alumnado vulnerable) se están produciendo grandes innovaciones fuera del control público (vía ONG, asociaciones, o empresas), gracias a una flexibilidad de la que el Estado no siempre dispone. En términos de equidad, el partido se está jugando en los márgenes de la provisión no formal y en muchos de sus servicios. Quizás la prueba más clara de los riesgos es que el debate de la jornada escolar continua está volviendo a tomar fuerza en Euskadi tras la pandemia, algo que afectaría fundamentalmente a la escuela pública.

### **3. Políticas educativas para la equidad**

De forma prospectiva, presento cinco ejes de las políticas educativas que van a delimitar el futuro de la igualdad de oportunidades en la escuela para el sistema educativo vasco. Son dimensiones que afectan a la escuela y a lo que la rodea y cuyas implicaciones sobre el sistema educativo podrían ser muy importantes (en muchos sentidos) para la equidad educativa en los próximos años.

#### **3.1. Tiempo en la escuela: el corazón de la equidad tras la pandemia**

Quizás una de las lecciones más relevantes de la pandemia es que el aprendizaje presencial y la socialización son insustituibles. Lo son para los alumnos, pero también para los docentes y las familias. En la tensión entre educación y cuidado, este último ha ido ganando peso durante la pandemia. Con las escuelas cerradas, una sociedad productiva de bienestar, que fomente el empleo de los padres (y sobre todo, las madres) de clase media y baja no es viable. Esto es, no es posible una conciliación efectiva con jornadas escolares de 25 o 30 horas a la semana, las cuales pueden entrar en contradicción tanto con la función educadora de la escuela como con las necesidades de conciliación del propio profesorado.

El tiempo en la escuela tiene una importancia creciente en los últimos años. Varios estudios muestran varios factores de fondo que refuerzan la idea de que la desigualdad se está jugando cada vez más en los márgenes. Primero, la estruc-

tura familiar está cambiando: mientras que los hogares monoparentales apenas han crecido entre las familias de alto nivel educativo, estos se han disparado (de un 20% a casi un 70%) para las familias de bajo nivel educativo (Putnam, 2016). Esto ponen en el centro del debate las necesidades de conciliación por parte de las familias más vulnerables, cada vez más monoparentales. Segundo, las familias están siguiendo un proceso de emparejamiento selectivo (Milanovic, 2019), en el que cada vez es mayor la proporción de hogares con parejas altamente educadas, en contraposición de hogares de estructura interclasista. En paralelo, o quizás, debido a ello, la demanda de las familias se está trasladando a todos los servicios extracurriculares que la escuela no provee o provee de forma fragmentada durante las tardes: el gasto en actividades de “enriquecimiento” extracurricular se ha disparado en familias de rentas altas (Putnam, 2016); también el mercado de clases particulares, acelerados por la pandemia (Global Industry Analysts, 2021).

La pregunta, por tanto, es como deben responder las administraciones a semejante cambio de demanda, que no está sino acentuando las desigualdades fuera de la escuela. Y resulta obvio que la oferta de jornadas escolares y actividades extracurriculares debe ampliarse: el concepto de Sintés (2019) de escuelas a tiempo completo, esto es, de escuelas que permanecen el mayor tiempo posible abiertas, como servicio comunitario y flexible al barrio y el entorno. Para todo ello, las administraciones deberán hacer una apuesta decidida, probablemente coaligando las políticas con el nivel municipal, de horarios lectivos más amplios y menos comprimidos y de servicios escolares más allá del tiempo lectivo (por las tardes, los sábados, o durante los veranos).

### **3.2. Fortalecer la institución escolar: profesorado, currículum y evaluación**

En la tensión entre políticas estructurales y medidas focalizadas para atender al alumnado que más lo necesita, es probablemente necesario encontrar un equilibrio entre ambas, que conjugue una visión institucionalista con una redistributiva. En el caso de la primera, la respuesta debe venir de entender el centro educativo como el centro de la política educativa y comprender el potencial que las políticas educativas tienen en la gestión y práctica de los centros educativos. Mejorar los resultados de los alumnos vulnerables puede lograrse redistribuyendo recursos, pero también transformando el sistema en su conjunto.

Esto, en general, es algo mucho más complejo que redistribuir recursos para ciertos centros educativos, pues tocar el funcionamiento la institución escolar es tocar el ADN del sistema y el corazón de los intereses de los distintos agentes (docentes,



padres) y organizaciones (sindicatos, medios de comunicación, partidos políticos o patronales). En este sentido, no cabe sino seguir insistiendo en que el factor escuela y sus distintos elementos son clave. Destaco los tres más relevantes, que, en el caso de Euskadi, tienen un amplio margen de mejora para la equidad de los próximos años:

- *Políticas docentes*, que deberían incluir, entre otras: (i) mejora de los procesos de selección para ponerlos al servicio de la equidad y calidad del sistema, superando el actual modelo de oposiciones e incorporando otras competencias clave del profesorado en la selección (como habilidades de gestión y liderazgo, colaboración o vocación social); (ii) desarrollo de procesos de inducción a la docencia, de uno o dos años, remunerados, donde los docentes noveles estén acompañados por docentes experimentados, poniendo en foco en los aspectos prácticos de la docencia y en los centros de mayor complejidad; (iii) una carrera profesional con distintos escalones, responsabilidades y retribuciones, acorde a los méritos y capacidades de los docentes, no necesariamente vinculadas a la edad; y (iv) un modelo de selección de los docentes a los centros públicos que ponga los intereses del proyecto de centro por encima de los beneficios de los docentes (por ejemplo, en lo referido a concursos de traslado), pues ahora es al revés y ello no hace sino reforzar la inestabilidad de las plantillas, cebándose con las escuelas en entornos más vulnerables.
- *Políticas curriculares*, que promuevan la construcción de un currículum abierto, amplio, compartido y competencial, algo que en el caso de Euskadi se ha tratado de lograr en varias ocasiones (véase el plan Heziberri), pero cuyo impacto se ha diluido en la calidad de la implementación y en la participación de las escuelas.
- *Políticas de evaluación*, que promuevan, en todas sus modalidades, una evaluación orientada a la mejora educativa y a la equidad, con las siguientes maneras: (i) una evaluación rigurosa y basada en rúbricas, para reducir de forma significativa la cultura del suspenso, sobre todo en ESO; (ii) una evaluación de los centros (mediante instrumentos como los contratos-programa) orientadas a objetivos compartidos y definidos entre distintos actores a través de indicadores; y (iii) una mayor cultura de la evaluación en las políticas y prácticas educativas, que conecten mejor la evidencia disponible y las prácticas en las escuelas, así como las medidas de política educativa. La existencia del Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (ISEI-IVEI) es una oportunidad de oro para llevar esto a cabo.



### **3.3. Política social: efectivamente, la escuela no puede sola**

Se dice de forma recurrente que “la escuela no puede sola”. En particular, son más relevantes que nunca las políticas sociales y económicas que permitan a los niños de hogares vulnerables acceder a vidas plenas, saludables, en hogares habitables y bajo condiciones económicas mínimas. Algunas medidas podrían incluir, entre otras: (i) reforzar los servicios sociales y orientarlos más a las nuevas realidades familiares (familias monoparentales); (ii) reforzar las políticas contra la precariedad laboral, pues la pobreza laboral no se explica por los bajos salarios, sino por las pocas horas de empleo de los trabajadores temporales, algo que afecta de forma desproporcionada a familias pobres con hijos; para ello es necesario reforzar las políticas laborales que reduzcan la brecha entre fijos y temporales, para así mejorar el acceso a oportunidades laborales de calidad de las familias con hijos (Save the Children, 2017); (iii) apostar por una verdadera política de oferta de vivienda, en especial, de vivienda pública de alquiler (poco prevalente en Euskadi) accesible para familias de entornos vulnerables con hijos; y (iv) en el marco de la renta de garantía de ingresos, reforzar las prestaciones para considerar con más énfasis a las familias con hijos a cargo.



### **3.4. Financiación, recursos y equidad**

La financiación es clave para la equidad educativa. En particular, la financiación pública de la educación en Euskadi (menor al 4% del PIB) es inferior a la de la media de los países de nuestro entorno. Se ha dicho mucho que la relación entre financiación y resultados no está del todo clara a partir de un cierto nivel de inversión por alumno, que Euskadi ya cubre; y aunque es cierto, esto debe ser matizado. En las últimas dos décadas, la investigación económica ha evolucionado y, mediante la realización de estudios causales y pseudoexperimentales (cuya metodología ha sido recientemente premiada en el Nobel de Economía de 2021) han mostrado una relación positiva entre financiación y equidad. Como apunta Jackson (2020), se están dando nuevas respuestas, de forma rigurosa, a viejas preguntas, y la inversión en más recursos para el alumnado vulnerable parece ser la más rentable de todas en materia de educación pública: o lo que es lo mismo, la relación entre eficiencia y equidad es inseparable. Esto es especialmente relevante en un momento en el cual buena parte del profesorado insiste en una reducción de la ratio, sin concretar de qué forma, en qué nivel educativo y con qué alumnado debe producirse.

### 3.5. Compañeros de escuela

Un último elemento clave para el futuro de la equidad en Euskadi es el de segregación escolar y el papel que juegan los compañeros de escuela en las oportunidades, aprendizajes, aspiraciones y comportamientos de los alumnos. En Euskadi, la segregación escolar puede crecer en los próximos años, por dos motivos. Primero, la caída de la natalidad está suponiendo una caída de la matriculación, ya en la educación infantil, pero próximamente en primaria y ESO, de cerca de un 20% del alumnado. Segundo, la proporción de alumnado inmigrante está creciendo, por la divergente caída de la natalidad en Euskadi entre madres nacionales e inmigrantes: hoy en Euskadi nacen un 30% de vascos hijos de madres inmigrantes. Estos dos factores plantean un reto enorme, ya que, por un lado, deberán cerrar muchas aulas y centros educativos, y por otro, basándose en una mayor diversidad del alumnado, la decisión de qué centros deberán cerrar puede polarizar —más todavía si cabe— la red escolar en centros gueto y centros bunker. A esto se suma un tercer factor, ya visible en muchos países, y es que, en la carrera global por la educación, muchos centros (sobre todo, privados) van a enfrentarse a una mayor demanda de los padres por una educación diferenciada, pedagógicamente avanzada y situada no tanto en la realidad local, sino global. Por ello, es relevante seguir apostando por políticas de oferta, que acompañen de forma acompasada la caída de la natalidad y no desequilibren la red escolar y la demanda, para que en las zonas más pobladas siguen cumpliéndose criterios de acceso basados en la igualdad de oportunidades.



## Bibliografía referenciada

- Banco Mundial (2018): *Aprender para hacer realidad la promesa de la educación: panorama general. Informe sobre el desarrollo mundial 2018*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Choi, Á. y Jerrim, J. (2016): "The use (and misuse) of PISA in guiding policy reform: The case of Spain", *Comparative Education*, vol. 52, nº 2, págs. 230-245.
- Coleman (1968): "Equality of educational opportunity", *Integrated Education*, vol. 6, nº 5, págs. 19-28.
- Contini, D.; Di Tommaso, M.L.; Muratori, C.; Piazzalunga, D. y Schiavon, L. (2021): "The Covid-19 pandemic and school closure: Learning loss in Mathematics in primary education", *EST Working Papers*, nº 17/21.
- Engzell, P. (2021): "Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 118, nº 17, e2022376118.
- Eustat (2020): "Estadística del gasto público y financiación de la enseñanza pública", Eustat-Instituto Vasco de Estadística.
- Fernández Enguita, M. (1999): "¿Es pública la escuela pública?", *Cuadernos de Pedagogía*, nº 284, 1999, págs. 76-81.
- Fernández Enguita, M. (2017): "Un compromiso razonable" [vídeo de la comparecencia en la Subcomisión del Pacto Social y Político por la Educación], Congreso de los Diputados, 29 de marzo.
- Global Industry Analysts (2021): *Private Tutoring: Global Market Trajectory & Analytics*, Global Industry Analysts.
- Gore, J.; Fray, L.; Miller, A.; Harris, J. y Taggart W. (2021): "The impact of COVID-19 on student learning in learning in New South Wales primary schools: An empirical study", *The Australian Educational Researcher*, vol. 48, págs. 605-637.
- Gortazar, L. (2019): "¿Favorece el sistema educativo español la igualdad de oportunidades?", *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 910, págs. 15-29.
- Haelermans, C.; Aarts, B.; Abbink, H.; Jacobs, M.; Van Vugt, L.; Van Wetten, S. y Van der Velden, R. (2021): "A full year COVID-19-crisis with interrupted learning and two school closures: The effects on learning gains and inequality in primary education".
- Jackson, C.K. (2018): "Does school spending matter? The new literature on an old question", *NBER Working Papers*, nº 25.368.
- Maldonado, J.E. y De Wittte, K. (2021): "The effect of school closures on standardised student test outcomes", *British Educational Research Association*.
- Milanovic (2019): *Capitalism, Alone*, Cambridge, Belknap Press.
- National Health Service (2020): "Mental Health of Children and Young People in England, 2020: Wave 1 follow up to the 2017 survey", National Health Service.



- Newlove-Delgado, T.; McManus, S.; Sadler, K.; Thandi, S.; Vizard, T.; Cartwright, C., y Ford, T. (2021): "Child mental health in England before and during the COVID-19 lockdown", *The Lancet Psychiatry*, vol. 8, nº 5, págs. 353-354.
- OCDE (2016): *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, PISA, París, OECD Publishing.
- OCDE (2019): *PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do*, PISA, París, OECD Publishing.
- Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia (coord.) (2021): *España 2050: fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional a Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia.
- Politikon (2014): *La urna rota: la crisis política e institucional del empleo español*, Debate.
- Putnam, R.D. (2016): *Our Kids: The American Dream in Crisis*, Simon and Schuster.
- Red por el Diálogo Educativo (2020): *Equidad educativa. Documento inicial*, Red por el Diálogo Educativo.
- Sastre, A. y Escorial, A (coords.) (2017): *Desheredados: desigualdad infantil, igualdad de oportunidades y políticas públicas en España*, Save the Children.
- Schult, J.; Mahler, N.; Fauth, B. y Lindner, M.A. (2021): "Did students learn less during the COVID-19 pandemic? Reading and Mathematics competencies before and after the first pandemic wave".
- Tomasik, M.J.; Helbling, L.A. y Moser, U. (2020): "Educational gains of in-person vs. distance learning in primary and secondary schools: A natural experiment during the COVID-19 pandemic school closures in Switzerland", vol. 56, nº 4, págs. 566-576.
- Sintes (dir.) (2019): *Educació a l'hora. Proposta d'horaris escolars en clau d'educació a temps complet*, Fundació Jaume Bofill.
- Willms, J.D. (2006): Learning Divides: Ten Policy Questions about the Performance and Equity of Schools and Schooling Systems, *UIS Working Papers*, nº 5.

# Respuestas a la discapacidad intelectual y del desarrollo en Euskadi: pasado, presente y futuro

**Natxo Martínez Rueda**

Universidad de Deusto

## 1. Introducción

Tal como señala la OMS (2011), la discapacidad es compleja y las intervenciones para superar las desventajas y barreras asociadas a ella son múltiples, sistémicas y varían según los contextos. A pesar de los esfuerzos realizados, las personas con discapacidad de todo el mundo siguen sufriendo violaciones de sus derechos humanos en formas diversas y directamente relacionadas con su discapacidad. Buena parte de estos abusos permanecen ocultos, o bien se normalizan a través de suposiciones generalizadas y prácticas culturales aceptadas (Umeasiegbu, Bishop y Mpofu, 2013).

No hace falta insistir en el profundo impacto que la pandemia está teniendo en nuestras vidas y en nuestro funcionamiento como sociedad, aunque es importante recordar que no ha afectado de la misma manera a todas las personas. Un ejemplo de esto que ha venido a denominarse sindemia es el caso de las personas con discapacidad, a las que la covid-19 ha afectado de forma especial debido a la situación previa de desventaja y discriminación que ya experimentaban (SIIS Servicio de Información e Investigación Social, 2020).

Como acontecimientos que desafían nuestras capacidades como personas y comunidades, las crisis nos obligan a adaptarnos a las nuevas circunstancias, pero también nos empujan a transformar la realidad que hasta ese momento habíamos construido. Las crisis implican una decisión acerca de lo que se tiene que mantener y lo que tiene que cambiar. Al generarse una situación inédita, emergen significados nuevos que nos permiten analizar la realidad social desde un prisma diferente. Dicho de otra forma, nos "desnudan", de forma que se ve con mayor cla-



ridad lo que funciona y lo que no funciona. En este sentido, la pandemia ha puesto de manifiesto las limitaciones de las respuestas que, como sociedad, hemos ido construyendo para responder a las necesidades de las personas con discapacidad y promover el efectivo cumplimiento de sus derechos.

Este capítulo busca reflexionar en torno a nuestro actual sistema de respuesta a las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo. A partir de una breve síntesis de su evolución, se señalan algunos rasgos que caracterizan la situación, incluido el impacto que la covid-19 ha tenido, así como algunos nudos o contradicciones que están dificultando el avance. Con base en ese análisis, se apuntan brevemente algunas palancas que pueden contribuir a dar un salto en la promoción de los derechos de las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo.

## **2. Breve evolución de la atención a las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo**

Históricamente, las personas con discapacidad, en general, y particularmente, aquellas con discapacidad intelectual o del desarrollo, han sido institucionalizadas a la fuerza, despojadas de su capacidad legal; inmovilizadas por barreras; se les negado el derecho a tener o criar hijos, a casarse; se les ha segregado del sistema educativo general, se les ha limitado a un empleo protegido o se les ha impedido vivir en la comunidad, debido a las restricciones de vivienda y servicios (Umeasiegbu, Bishop y Mpofu, 2013).

Aunque se han dado avances y mejoras sustanciales, es preciso reconocer que ningún país ha alcanzado todavía un estado de integración satisfactorio de las personas con discapacidad en su sociedad (OMS, 2011). En nuestro contexto, aunque los avances a los que hemos asistido en las últimas décadas han sido muy grandes, sobre todo aquellos orientados a garantizar unos servicios básicos a toda la población en situación de discapacidad, y hoy las oportunidades de que disponen las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo son mucho más amplias, es también preciso reconocer que los resultados que consiguen en ámbitos como la salud, el empleo, la educación, los ingresos o la participación están muy por debajo del conjunto de la ciudadanía. Tener hoy una discapacidad en Euskadi sigue siendo una fuente de exclusión.

Para comprender mejor la situación actual, nos puede ayudar recordar algunos elementos clave que han ido configurando en el tiempo la organización de la respuesta



a las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo en el marco de la propia evolución de los servicios sociales y otros sistemas de servicios. En la medida que las respuestas a las necesidades de las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo implican a los diferentes sistemas de servicios, cada uno con su propia evolución, referencias y organización, no resulta sencillo resumir en unas pocas líneas cómo se han ido configurando cada uno de ellos. En este sentido, y tomando como referencia el sistema de servicios sociales, se pueden reseñar algunos de los momentos fundamentales que nos ayudan a entender dónde nos encontramos:

- El surgimiento de los servicios para personas con discapacidad se produce en un contexto de ausencia de participación pública y de planificación y con un protagonismo casi absoluto de las asociaciones de familiares, agrupadas en torno a un mismo diagnóstico.
- La posterior y progresiva estructuración del sector se desarrolla a través de iniciativas legislativas que, aunque con algunos matices y reconociendo sus aportaciones, responden a un modelo médico-rehabilitador, lo que tiene unas implicaciones muy importantes tanto en los tipos de servicios —con un alto componente institucional— como en el papel —secundario— de las propias personas con discapacidad.
- El crecimiento y consolidación del sector se produce a través de una progresiva participación pública, primero en la financiación de los servicios y, en un segundo momento, con la introducción del criterio de servicio público y sus implicaciones en la orientación y acceso a los servicios, que siguen siendo prestados mayoritariamente por las asociaciones de familiares, las cuales se consolidan como entidades prestadoras de servicios.
- El movimiento asociativo impulsa avances en innovación, calidad y defensa de derechos, a través de un gran despliegue conceptual, ético y técnico, y desarrollando un sólido y avanzado modelo de intervención, aunque con más dificultades y diversidad en su implementación práctica, ya que, por lo menos en parte, implica un cuestionamiento del modelo de servicios especializado. A pesar de los topes con los que se encuentra, las aportaciones teórico-prácticas suponen una referencia fundamental y hay un cierto consenso en que son una base sólida sobre la que construir los servicios del futuro.
- A pesar de todo el recorrido realizado, hay agentes clave que, desde diferentes perspectivas, reclaman un salto cualitativo en el tipo de prácticas que se han ido generando (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015; Dincat, 2021; Plena Inclusión, 2021). La consolidación de los derechos de las personas con discapacidad, como el referente clave (Seoane, 2011), impulsa la necesidad de una transformación del modelo de atención.



Respecto a otros sistemas de servicios, la situación es diversa. Por ejemplo, el sistema de salud da una respuesta integrada, aunque se presentan diferencias importantes respecto de la población general en cuanto a la prevalencia de determinadas enfermedades, a la atención sanitaria que reciben y a una respuesta adecuada a sus necesidades (Folch-Mas *et al.*, 2017). El sistema educativo, a pesar de los avances en la construcción de una escuela inclusiva —en ocasiones, más en las declaraciones en las prácticas—, sigue manteniendo importantes barreras (Tsvintarnaia, Vizcarra y López-Vélez, 2020), desarrollando respuestas específicas, sobre todo según se avanza en las etapas educativas. En el ámbito del empleo y la formación, destaca el protagonismo de las entidades de empleo protegido y el desarrollo de un sistema paralelo de empleo-formación, que, aunque con importantes innovaciones, resultados, reconocimiento y satisfacción de las personas, presenta importantes limitaciones en el acceso a entornos ordinarios, con importante presencia del servicio ocupacional (EHLABE, 2018).

### **3. Balance de la situación actual**

Desde nuestro punto de vista, la actual respuesta a las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo presenta tres características principales. Por una parte, una narrativa sólida, poderosa, con consenso y legitimidad. Por otra, una práctica diversa, dispersa y frecuentemente en tensión, si no en contradicción, con esa narrativa. Finalmente, hay algunos nudos o contradicciones que suponen obstáculos importantes en la transformación de los servicios.

#### **3.1. Narrativa sólida: una cuestión de derechos**

En las últimas décadas, se han venido consolidando a nivel internacional un conjunto de creencias y valores, modelos comprensivos y de intervención, tecnologías de intervención con un alto grado de consenso y legitimación científica, social y política. Esto es especialmente cierto teniendo en cuenta las importantes tendencias y desarrollos internacionales que afectan al ámbito de la discapacidad. Estas tendencias incluyen (Schalock, Luckasson y Shogren, 2020):

- El enfoque ético de la discapacidad basado en las capacidades, que hace hincapié en los valores fundamentales de la libertad y la dignidad humana y en la obligación de la sociedad de mejorar la vida de las personas.

- El compromiso con los derechos humanos y legales de las personas con discapacidad, tal y como se refleja en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- La influencia del modelo socioecológico de la discapacidad, que hace hincapié en la interacción entre los individuos y los múltiples factores del micro, meso y macrosistema que afectan al funcionamiento humano y a los resultados personales.
- Las aportaciones transformadoras del paradigma de los apoyos.
- El uso del concepto de calidad de vida como marco para el desarrollo y la evaluación de programas y políticas.
- La participación y control de las personas con discapacidad y sus familias en el diseño, implementación y evaluación de los servicios y apoyos que reciben.

Es importante reconocer que, en el diseño y despliegue de este modelo, las propias entidades de personas con discapacidad han sido un agente clave. El movimiento asociativo, en conexión con los movimientos internacionales y con fuertes lazos con el mundo académico, y en un proceso de mejora continua, ha ido construyendo, sensibilizando, difundiendo, pilotando e implantando un avanzado modelo de intervención social. A pesar de, como veremos, algunas de sus contradicciones, los componentes principales del modelo han sido integrados en la cultura de sus prácticas y constituyen una de las principales fortalezas del movimiento asociativo.

### **3.2. Prácticas diversas basadas en servicios especializados**

Tal como hemos señalado, en su mayor parte los servicios que responden a la discapacidad son producto, cuando menos en su arquitectura básica, de un momento histórico muy diferente al actual. En el marco de un desarrollo muy limitado de los servicios públicos y a través de la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI, 1982), se configura un modelo de servicios que, a pesar de reconocer sus aportaciones, tiene una orientación fuertemente rehabilitadora. Más allá de algunas declaraciones de intenciones, las propuestas modelan un “continuo de servicios” (Taylor, 2004) que implica asociar niveles de discapacidad con entornos más o menos inclusivos —a más discapacidad, entornos más restrictivos es el planteamiento de fondo de los servicios tradicionales—. En función del grado de discapacidad, las personas son situadas en un nivel u otro y se supone que cada emplazamiento prepara para el siguiente a través de la formación para la superación de los déficits de cada “tipo” de sujetos.



Los servicios de día y los dispositivos residenciales —los que más personas atienden— son los ejemplos más claros de esto que estamos señalando. Su definición, destinatarios, procedimiento de acceso, características, modalidades y prestaciones responden en su diseño al modelo rehabilitador. Aunque se han venido introduciendo significativas mejoras en la prestación de los servicios (personalización, orientación a la calidad de vida y resultados personales, diversificación y flexibilización de apoyos), los elementos centrales de la oferta se mantienen.

En este sentido, podemos decir que predominan los servicios especializados, que funcionan de una forma paralela a los servicios generales, proporcionando una cadena global de respuestas. Es relevante indicar que los servicios de atención secundaria han tenido un mayor desarrollo frente a los servicios de atención primaria (apoyo en el domicilio y en el entorno comunitario) (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2016). También es preciso reconocer con claridad que tanto las propias personas con discapacidad como sus familias frecuentemente tienden a preferir entornos específicos o protegidos, por la continuidad y seguridad que les ofrecen (Migliorea *et al.*, 2008). Al mismo tiempo, muchas familias refieren la importancia que ha supuesto para ellas disponer de entidades de referencia que les acompañan a lo largo del proceso vital.

La influencia de los consensos internacionales, junto con el dinamismo del tercer sector, han ido impulsando un movimiento de transición o transformación de un modelo de atención centrado en centros a un modelo centrado en la persona en el contexto de la comunidad (Tamarit, 2015; Schalock, Gardner y Bradley, 2009). Como en cualquier proceso de transformación, es importante tener en cuenta que creencias, estructuras y prácticas del pasado coexisten con otras nuevas, que se están creando, buscando mantener un equilibrio entre unas y otras. En ese sentido, los planteamientos innovadores tienden a convivir con las prácticas tradicionales, produciendo lo que se puede denominar como “la paradoja de la innovación” (Schalock, Gardner y Bradley, 2009). En resumen, podemos señalar que las prácticas y la metodología se han transformado más que la estructura, lo cual puede estar frenando la transformación.

En cualquier caso, es relevante destacar las experiencias de innovación y mejora que se han venido implementando en las dos últimas décadas y que han supuesto el desarrollo de buenas prácticas en diferentes dimensiones. Algunos ejemplos no exhaustivos, pero que muestran los esfuerzos realizados, son:

- Calidad de vida (Aja *et al.*, 2020; Lukas, Galarreta y Lizasoain, 2016; Murillo y Franco, 2015).



- Planificación centrada en la persona (Galarreta y Martínez, 2012; Lantegi Batua, 2010; Gorabide, 2017).
- Ética y derechos (Bengo, 2018; Fevas Plena Inclusión Euskadi, 2014a, 2014b y 2019; Etxeberria *et al.*, 2013; Barinaga y Arregui, 2012).
- Enfoque centrado en la familia (Martínez *et al.*, 2015, Mendizabal *et al.*, 2020).
- Autorrepresentación (Cabezas y Basabe, 2015)

En ese sentido, estas innovaciones y, en particular, la aplicación de procesos de planificación centrada en la persona, en la medida en que promueve una visión holística de la persona y que toma como referencia para la planificación su contexto vital, implican el cuestionamiento de los límites tradicionales de los centros. Por ello, frente a un encargo claramente acotado a unos tiempos y espacios, los servicios se están transformando hacia encargos más abiertos que hay que consensuar entre los diferentes agentes implicados y que implican procesos de colaboración. Mientras se vaya “reordenando” el entramado de servicios, el papel de cada uno de ellos y los propios procesos de colaboración, es probable que nos movamos en un escenario de cierta indefinición, que tiene que ser delimitado en cada situación según los consensos que se puedan establecer, reconociendo las diferentes legitimidades y entendiendo las diferentes tensiones que se pueden producir en este reajuste de papeles. Tal como han señalado algunos estudios (Gardner y Carran, 2005), es muy probable que los resultados que dependen del funcionamiento de un servicio obtengan mejores evaluaciones, mientras que en aquellos que dependen de varios servicios las evaluaciones sean peores, pese a ser los resultados que más contribuyen a la calidad de vida.

En síntesis, la respuesta a las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo se caracteriza por niveles de cobertura aceptables (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2016) en el marco de una estructura de servicios tradicional que, aunque con innovaciones importantes en sus prácticas, presenta notables limitaciones organizativas, con escasa vinculación con los servicios de atención más comunitarios. Es importante señalar que, en general, a pesar de estas limitaciones, se dan niveles altos de satisfacción de las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo y sus familias (Gorabide, 2017; Martínez-Rueda, Galarreta y Villaescusa, 2019). Igualmente, hay que subrayar que esta situación se produce en un contexto de importantes cambios sociales —debilitamiento de la red familiar de apoyo, envejecimiento, digitalización, diversidad— que deben tenerse en cuenta porque nos sitúan en los escenarios en los que vamos a desenvolvemos en las próximas décadas.



### 3.3. Impacto y algunos aprendizajes de la pandemia

Analizar el impacto que la pandemia ha tenido en las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo tiene algo de misión imposible. Está siendo tan profundo y está afectando a tantas dimensiones diferentes de la vida de las personas que resulta complicado. Sí podemos apuntar algunas de las consecuencias más importantes, al tiempo que tratamos de rescatar algunos aprendizajes que, acaso, nos puedan servir de referencia para mejorar la respuesta a las personas.

Como sabemos, las personas con discapacidad intelectual son un grupo especialmente vulnerable frente a la covid-19, debido a la multimorbilidad, las condiciones y problemas de salud subyacentes, las circunstancias sociales y las limitaciones de comprensión. Esto hace también que corran un mayor riesgo de sufrir efectos más graves a causa de la enfermedad. Aunque, como decíamos, todavía no podemos conocer en profundidad las consecuencias de la pandemia en las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo, un número importante de estudios e investigaciones (en la base de datos Web of Science se referencian 256 documentos, por ejemplo), tanto en nuestro contexto (SIIS Servicio de Información e Investigación Social, 2020; Crespo *et al.*, 2021; Dincat, 2021) como en el ámbito internacional (Friedman, 2021) nos ayudan a estimar su alcance y a detectar las cuestiones más preocupantes que se presentan. A modo de resumen:

- Aunque no disponemos de datos en nuestro contexto, hay algunas evidencias de que las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo están contrayendo y muriendo de covid-19 en tasas significativamente mayores que las personas sin discapacidades y las personas con otras discapacidades (Turk *et al.*, 2020; Schott, Tao y Shea, 2021). Además de otros factores, y como es conocido, los contextos residenciales están teniendo una gran influencia en este fenómeno (Landes *et al.*, 2020).
- La pandemia también ha mostrado importantes dificultades de acceso a los servicios de salud (Kavanagh *et al.*, 2021) y una peor condición de salud (SIIS Servicio de Información e Investigación Social, 2020).
- Se ha producido un incremento, especialmente durante el confinamiento, de los problemas de salud mental (Courtenay y Perera, 2020; Lake *et al.*, 2021).
- Ha habido efectos negativos en diversas dimensiones de la calidad de vida, con incidencia específica en salud y seguridad, relaciones sociales, participación en la vida comunitaria, relaciones íntimas y elección de metas (Friedman, 2021).



En síntesis, la pandemia ha afectado de forma especial a las personas con discapacidad en sus condiciones de vida y de trabajo, procesos de inclusión y participación social, sus derechos y bienestar, debido a las situaciones de dificultad, desventaja y discriminación que antes de la pandemia ya experimentaban (SIIS Servicio de Información e Investigación Social, 2020). Tanto en nuestro contexto (Crespo *et al.*, 2021) como en otros (Dunn *et al.*, 2021), la respuesta de las administraciones públicas ha sido lenta y limitada, lo que ha implicado una protección inadecuada de las personas.

Más allá de estos datos más o menos conocidos, hay un conjunto de estudios que apuntan a que la pandemia ha permitido ensayar algunos tipos de respuesta diferentes a los habituales. El hecho de que se hayan cerrado durante el confinamiento una parte importante de los servicios ha obligado a introducir prácticas diferentes para dar apoyos a las personas, por ejemplo:

- La oferta de apoyo en línea como componente estándar de los servicios para personas con discapacidad intelectual en su hogar ha permitido ser flexibles y responder a las fluctuaciones tanto de las necesidades de apoyo como de la disponibilidad de apoyo *in situ* durante la crisis social (Zaagsma *et al.*, 2020).
- Junto con muchas consecuencias negativas, la pandemia ha puesto de manifiesto la capacidad de las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo de hacer frente a la situación. En este sentido, diversos estudios evidencian una buena capacidad de adaptación de las personas y sus familias (Crespo *et al.*, 2021) y, a pesar de la disminución significativa en la calidad del contacto, altos niveles de resiliencia (Scheffers, Moonen y Van Vugt, 2021; Lake *et al.*, 2021).
- El hecho de tener que responder a situaciones cambiantes parece que, en ocasiones, ha impulsado al personal a plantear alternativas basadas en el hogar y los entornos cercanos, a conocer más en profundidad a la persona y sus preferencias, y aumentar el control sobre la gama de opciones disponibles (Murray *et al.*, 2021).
- En esta misma línea, Friedman (2001) ha encontrado que un resultado personal que ha mejorado en la pandemia es la frecuencia con que las personas eligen objetivos personales. Según esta autora, aunque puede resultar sorprendente considerando las restricciones impuestas, muchos servicios han tenido que idear formas creativas de involucrar a las personas y de desarrollar planes personales en su contexto natural, así como de desarrollar relaciones más colaborativas partiendo de las preferencias de las personas.



Desde nuestro análisis, estos estudios muestran algunas limitaciones de los servicios tradicionales, al tiempo que señalan algunas de las prácticas que se pueden desarrollar para superarlas. En este sentido, más allá de las consecuencias concretas de la covid-19, hay cierto consenso (Navas *et al.*, 2021; Crespo *et al.*, 2021; Plena Inclusión, 2021; Dincat, 2021) en que la pandemia ha hecho más evidentes las carencias de nuestro sistema de respuesta para vincular a las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo con los entornos comunitarios y la necesidad de apostar por un modelo de apoyos diverso, flexible, comunitario (Diputación Foral de Bizkaia, 2021). En resumen, la crisis ha evidenciado la necesidad de acelerar este proceso de transformación de la respuesta social que se está dando a estas personas (Plena Inclusión, 2021).

### 3.4. Algunos nudos

Transformar esta realidad es un duro trabajo que supone hacer frente a un entramado económico-administrativo que favorece el discurso centrado en la persona y las prácticas centradas en los grupos (O'Brien, 2002). Supone, en consecuencia, un gran desafío en la transformación, implica la superación de los servicios "agrupados y controlados" y necesita de un compromiso claro y persistente para avanzar en esa dirección. La mera introducción de cambios de funcionamiento en los servicios no implica mayor personalización si no se acompaña de otro conjunto de acciones (vinculación con servicios comunitarios, formas alternativas de financiar los servicios). Por tanto, implica introducir cambios sustanciales en la definición, organización y funcionamiento de los servicios, para transformar las oportunidades que tienen las personas, en un proceso de aprendizaje e innovación multiagente (Fantova, 2018).

En este sentido, puede ser interesante detectar algunos nudos o contradicciones que pueden estar funcionando como freno en este horizonte de la transformación. Un primer nudo tiene que ver con la planificación de la atención, con dónde y cómo se toman las decisiones acerca de los servicios y apoyos que reciben las personas. Se observa una contradicción entre el marco conceptual —derechos, control, inclusión— y las prácticas de valoración, orientación y planificación (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2016). En este sentido, las decisiones se toman a partir de la referencia del diagnóstico y con relación a los servicios ya existentes, y no tanto de los deseos y aspiraciones de las personas en el marco de los contextos naturales de vida. La ausencia de un modelo de planificación centrada en la persona es un indicador de esto que señalamos. Como ya hemos señalado, el entramado económico-administrativo actual no encaja bien con la personalización de los servicios.



Un segundo nudo tiene que ver con la promoción de la inclusión y participación en contextos naturales, como objetivo de referencia, al tiempo que se mantienen centros específicos. Dicho de otra forma, hay un desajuste entre la finalidad y la estructura, que deben ser congruentes. En este sentido, las estructuras orientadas a la inclusión tienen que estar dentro de la red de servicios comunitarios, sin tener como referencia a un colectivo (Fantova, 2018). Las propias limitaciones de los servicios comunitarios contribuyen a cerrar el círculo.

#### **4. Perspectivas y posibles palancas**

Como hemos comentado, en el propio ámbito de la discapacidad intelectual hay un relativo consenso acerca de la necesidad de avanzar en la transformación del modelo de servicios. Por otra parte, está claro que esa transformación no se puede dar al margen de las tendencias sociales ni de los cambios en los propios sistemas de servicios. Lo mismo que sabemos que, por ejemplo, la educación inclusiva no es un movimiento para las personas con discapacidad, sino un movimiento de mejora y transformación del propio sistema educativo (Parrilla, 2002), en el ámbito de los servicios sociales tenemos que considerar las propuestas en el marco de unos servicios para toda la ciudadanía (Fantova, 2014).

En este sentido, más allá de las importantes limitaciones de nuestro sistema de servicios sociales, ya se han establecido las coordenadas que deben guiar la construcción de unos servicios sociales universales dirigidos a todas las personas en clave personalizada, preventiva y comunitaria, en un escenario de diversidad y complejidad (Fantova, 2019). En este marco, se detectan dos grandes palancas para abordar los nudos que hemos señalado: la planificación centrada en la persona y el enfoque comunitario.

Entendemos que una primera palanca pasa por diseñar y ensayar un sistema de planificación centrada en la persona, de carácter global. A pesar de que, como hemos señalado, este enfoque se ha venido incorporando a las prácticas de los servicios, su alcance ha sido limitado, en la medida en que se ha aplicado en el marco de dichos servicios. En este sentido, aunque ha tenido efectos positivos, la planificación centrada en la persona resulta claramente insuficiente, por cuanto las decisiones vitales más importantes quedan al margen de estos procesos de planificación y de toma de decisiones sobre los servicios y apoyos que se reciben (Martínez-Rueda, Galarreta y Villaescusa, 2019). El propio sistema de servicios es el que toma las decisiones relevantes sobre la vida de las personas.



En los últimos años se han desarrollado diferentes propuestas para el desarrollo de este enfoque en diversos contextos. En este sentido, se dispone de numerosas experiencias internacionales (Robertson *et al.*, 2007; SIIS Centro de Documentación y Estudios, 2019) que pueden servir de base para el diseño de una propuesta ajustada a nuestro contexto, pues parece que ciertos modelos de apoyo pueden adaptarse mejor a la historia y la cultura de cada contexto (Breedlove, 2020). Desarrollar estos procesos en los momentos de transición puede ser una estrategia poderosa (Tencza y Forsythe, 2021), ya que en esos periodos son claves desde el punto de vista de la intervención, al tener un profundo efecto en la vida de las personas (Bronfenbrenner, 1987). Además, hay evidencias de que la planificación centrada en la persona es una palanca para la participación comunitaria y el desarrollo de apoyos naturales (Ratti *et al.*, 2016). Por último, el diseño y pilotaje de este sistema deberían incorporar estrategias como el apoyo autodirigido, la asistencia personal, los presupuestos personales (SIIS Centro de Documentación y Estudios, 2019; Eriksson, 2014) y el enfoque centrado en la familia (Espe-Sherwindt, 2008).

La segunda palanca pasa por un esfuerzo coordinado para llenar de contenido el enfoque comunitario. Aquí aparecen dos líneas de trabajo complementarias. Por una parte, y como también se ha señalado, que los servicios comunitarios incluyan a las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo como parte de su trabajo, promoviendo su acceso a los servicios sociales de carácter primario —orientación y valoración, ayuda a domicilio, intervención socioeducativa y psicosocial o apoyo a personas cuidadoras— (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015; Ararteko, 2016). Por otra parte, que los servicios específicos reorienten su trabajo también al entorno comunitario, en clave de proximidad, para enriquecer y fortalecer la oferta de servicios de un territorio. Tal como señala Fantova (2018), se trata de enfatizar su funcionamiento en clave de red preventiva, protectora, proactiva, comunitaria, voluntaria y solidaria, para poder integrar proyectos que actualmente se desarrollan en paralelo e impulsar proyectos innovadores en los que se impliquen diferentes entidades, agentes y recursos.



## Bibliografía referenciada

- Aja, E.; Rus, J.; Ezquerro, A.; Gerolin, M.; Illera, A.; Martínez Torres, S.; Montes, C. y Pernia, G. (2020): "Resultados personales: una perspectiva longitudinal de la calidad de vida", *Siglo Cero*, vol. 51, nº 3, págs. 61-82.
- Barinaga, R. y Arregui, F. (2012): "Marco ético para la gestión en base a derechos de apoyos individualizados para personas con discapacidad intelectual y del desarrollo", *Siglo Cero*, vol. 43, nº 3, págs. 45-53.
- Bengoa, J. (2018): *Plan sexualidad. Una herramienta para apoyar a las personas con discapacidad intelectual y del desarrollo*, Bilbao, Gorabide.
- Breedlove, L. (2020): *Self-direction Worldwide: Contrasting Beliefs and Their Impact on Practice*.
- Brofenbrenner, U. (1987): *Ecología del desarrollo humano*, Barcelona, Paidós.
- Cabezas, D. y Basabe, C. (2015). "Proyecto GORATU: Aprendiendo con personas con discapacidad GORATU", en Verdugo et al. (eds.), *Prácticas profesionales y organizacionales basadas en la evidencia. Actas de las IX Jornadas Científicas Internacionales de Investigación sobre Personas con Discapacidad*, Salamanca, Inico.
- Courtenay, K. y Perera, B. (2020): "COVID-19 and people with intellectual disability: Impacts of a pandemic", *Irish Journal of Psychological Medicine*, nº 37, págs. 231-236.
- Crespo, M.; Verdugo, M.Á.; Navas, P.; Martínez, S. y Amor, A.M. (2021): "Impacto de la Covid-19 en las personas con discapacidades intelectuales y del desarrollo, sus familiares y los profesionales y organizaciones de apoyo", *Siglo Cero*, vol. 52, nº extraordinario, págs. 11-36.
- Dincat (2021): *L'impacte de la Covid-19 en els serveis i suports a les persones amb discapacitat intel·lectual i del desenvolupament. Llibre blanc*, Dincat; Plena Inclusió Catalunya.
- Diputación Foral de Bizkaia (2021): *Plan para la Participación y Calidad de Vida de las Personas con Discapacidad en Bizkaia 2021-2023*, Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia.
- Diputación Foral de Gipuzkoa (2016): *Modelo de atención a personas con discapacidad y a personas con trastorno mental*, Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Dunn, P.; Allen, L.; Alarilla, A.; Grimm, F.; Humphries, R. y Alderwick, H. (2021): *Briefing: Adult Social Care and COVID-19 after the First Wave*, Londres, The Health Foundation.
- EHLABE (2018): *Informe de datos EHLABE*, EHLABE.
- Eriksson, S. (2014): *Personal Budgeting in Municipal Disability Services: The First Experiment in Finland*, Helsinki, Finnish Association on Intellectual and Developmental Disabilities.
- España (1982): "Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos", *Boletín Oficial del Estado*, nº 103, 30-4-1982.



- Espe-Sherwindt, M. (2008): "Family-centred practice: Collaboration, competency and evidence", *Support for Learning*, vol. 23, nº 3, págs. 136-143.
- Etxeberria, X.; Goikoetxea, M.; Martínez, N.; Pereda, T.; Jauregi, A.; Brosa, J.; Posada, G. y García-Landarte, V. (2013): *Enfoque ético del maltrato a las personas con discapacidad intelectual y del desarrollo*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- Fantova, F. (2014): *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructuras y propuestas*, Madrid, Editorial CCS.
- Fantova, F. (2018): "Colaboración y alianzas multiagente en las estrategias del Tercer Sector de Acción Social", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 38, págs. 135-162.
- Fantova, F. (2019): "Los agentes en la transformación de los servicios sociales", *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 32, nº 2, págs. 431-444.
- Fevas Plena Inclusión Euskadi (2014): *Un paso adelante en el empleo público de las personas con discapacidad intelectual*, serie Monografías Fevas Plena Inclusión Euskadi, nº 4, Bilbao, Fevas Plena Inclusión Euskadi.
- Fevas Plena Inclusión Euskadi (2014): ¿Y si lo hacemos más fácil? Por el derecho a la accesibilidad cognitiva, serie Monografías Fevas Plena Inclusión Euskadi, nº 3, Bilbao, Fevas Plena Inclusión Euskadi.
- Fevas Plena Inclusión Euskadi (2019): *Mi voto cuenta*, serie Monografías Fevas Plena Inclusión Euskadi, nº 5, Bilbao, Fevas Plena Inclusión Euskadi.
- Folch-Mas, A.; Cortés-Ruiz, M.J.; Salvador-Carulla, L.; Kazah-Soneyra, N.; Irazábal-Giménez, M.; Muñoz-Lorente, S.; Tamarit-Cuadrado, J. y Martínez-Leal, R. (2017): "Nuevas consideraciones sobre la salud de las personas con trastornos del desarrollo intelectual", *Salud Publica de México*, vol. 59, nº 4, págs. 454-461.
- Friedman, C. (2021): "The COVID-19 pandemic and quality of life outcomes of people with intellectual and developmental disabilities", *Disability and Health Journal*, vol. 14, nº 4.
- Galarreta, J. y Martínez, N. (2012): *Evaluación externa de la PCP en la Fundación Goyeneche de San Sebastián*, San Sebastián, Fundación Goyeneche.
- Gardner, J.F. y Carran, D.T. (2005): "Attainment of personal outcomes by people with developmental disabilities", *Mental Retardation*, vol. 43, nº 3, págs. 157-174.
- Gerolin, M. y Frontaura, M. (2015): "Innovación abierta en escenarios reales para el diseño y pilotaje del proceso de planificación centrado en la persona: integrando el concepto de calidad de vida y la necesidad de apoyos", en Verdugo *et al.* (eds.), *Prácticas profesionales y organizacionales basadas en la evidencia. Actas de las IX Jornadas Científicas Internacionales de Investigación sobre Personas con Discapacidad*, Salamanca, Inico.
- Gorabide (2017): *Mi plan. Apoyo metodológico para la introducción de la planificación centrada en la persona*, Madrid, Plena Inclusión.
- Kavanagh, A.; Dickinson, H.; Carey, G.; Llewellyn, G.; Emerson, E.; Disney, G. y Hatton, C. (2021): "Improving health care for disabled people in COVID-19 and beyond: Lessons from Australia and England", *Disability and Health Journal*, vol. 14, nº 2.

- Lake, J.K.; Jachyra, P.; Volpe, T.; Lunsy, Y.; Magnacca, C.; Marcinkiewicz, A. y Hamdani, Y. (2021): "The wellbeing and mental health care experiences of adults with intellectual and developmental disabilities during COVID-19", *Journal of Mental Health Research in Intellectual Disabilities*, vol. 14, nº 3, págs. 285-300.
- Lantegi Batuak (2010): *Modelo de apoyos individuales en Lantegi Batuak*, Loiu, Lantegi Batuak.
- Lukas, J.F.; Galarreta, X. y Lizasoain, L. (2016): "Construcción y validación de la Escala de Satisfacción Laboral (ESL) en Centros Especiales de Empleo", *Siglo Cero*, vol. 47, nº 4, págs. 57-72.
- Martínez, N.; Fernández, A.; Montero, D.; Orcasitas, J.R.; Villaescusa, M.; Martínez, M.; Sáenz de Ugarte, A.; Mendieta, C.; Cabezas, D.; Aja, E.; Pereda, T.; Urizbarrena, A.; Plaza, E. y Arias, M. (2015): "Programa de Apoyo a la Calidad de Vida Familiar: proyecto de investigación, proceso de implementación, resultados iniciales e implicaciones teóricas", en Verdugo *et al.* (eds.), *Prácticas profesionales y organizacionales basadas en la evidencia. Actas de las IX Jornadas Científicas Internacionales de Investigación sobre Personas con Discapacidad*, Salamanca, Inico.
- Martínez-Rueda, N.; Galarreta, J. y Villaescusa, M. (2019): *Evaluación del impacto en la calidad de vida de los servicios de la Fundación Goyeneche de San Sebastián*, [inédito].
- Mendizabal, P.; Merino Laca, A.; Martínez Alonso, J.; Corrales Recio, A. y Cazón, P. (2020): "Percepción familiar y actuaciones en las situaciones de final de la vida de personas con discapacidad intelectual", *Siglo Cero*, vol. 51, nº 3, págs. 27-46.
- Migliorea, A.; Grossi, T.; Mank, D. y Roganb, P. (2008): "Why do adults with intellectual disabilities work in sheltered workshops?", *Journal of Vocational Rehabilitation*, nº 28, págs. 29-40.
- Murillo, S. y Franco, T. (2015): "Envejecimiento activo de personas con discapacidad intelectual en el entorno sociolaboral de Lantegi Batuak", en Verdugo *et al.* (eds.), *Prácticas profesionales y organizacionales basadas en la evidencia. Actas de las IX Jornadas Científicas Internacionales de Investigación sobre Personas con Discapacidad*, Salamanca, Inico.
- Murray, G.C.; Mckenzie, K.; Martin, R. y Murray, A. (2021): "The impact of COVID-19 restrictions in the United Kingdom on the positive behavioural support of people with an intellectual disability", *British Journal of Learning Disabilities*, nº 49, págs. 138-144.
- Navas, P.; Verdugo, M.Á.; Amor, A.M.; Crespo, M. y Martínez, S. (2021): "Impacto de la COVID-19 en los profesionales del Tercer Sector que trabajan con población con discapacidades intelectuales y del desarrollo", *Documentación Social*, nº 8, págs. 11-36.
- O'Brien, J. (2002): "La planificación centrada en la persona como factor de contribución en el cambio organizacional y social", *Siglo Cero*, vol. 34, nº 4, págs. 65-69.
- OMS (2011): *Informe mundial sobre discapacidad: resumen*, Malta, Organización Mundial de la Salud.



- Parrilla, A. (2002): "Acerca del origen y sentido de la educación inclusiva", *Revista de Educación*, nº 327, págs. 11-29.
- Plena Inclusión (2021): *Apoyos 2030. Un viaje para avanzar hacia apoyos personalizados y en la comunidad*, Madrid, Plena Inclusión.
- Ratti, V.; Hassiotis, A.; Crabtree, J.; Deb, S.; Gallagher, P. y Unwin, G. (2016): "The effectiveness of person-centred planning for people with intellectual disabilities: A systematic review", *Research in Developmental Disabilities*, vol. 57, págs. 63-84.
- Robertson, J.; Emerson, E.; Hatton, C.; Elliott, J.; McIntosh, B.; Swift, P.; Krinjen-Kemp, E.; Towers, C.; Romeo, R.; Knapp, M.; Sanderson, H.; Routledge, M.; Oakes, P. y Joyce, T. (2007): "Person-centred planning: Factors associated with successful outcomes for people with intellectual disabilities", *Journal of Intellectual Disability Research*, vol. 51, nº 3, págs. 232-243.
- Schalock, R.L.; Gardner, J.F. y Bradley, V.J. (2009): *Calidad de vida para personas con discapacidad intelectual y otras discapacidades del desarrollo*, Madrid, Feaps.
- Schalock, R.L.; Luckasson, R. y Shogren, K.A. (2020): "Going beyond environment to context: Leveraging the power of context to produce change", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 17, nº 2, págs. 1-14.
- Scheffers, F.; Moonen, X. y Van Vugt, E. (2021): "Assessing the quality of support and discovering sources of resilience during COVID-19 measures in people with intellectual disabilities by professional carers", *Research in Developmental Disabilities*, vol. 111.
- Schott, W.; Tao, S. y Shea, L. (2021): "COVID-19 risk: Adult Medicaid beneficiaries with autism, intellectual disability, and mental health conditions", *Autism*.
- Seoane J. A. (2011): "La convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad: perspectiva jurídica", *Siglo Cero*, vol. 42, nº 1, págs. 21-32.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios (2019): "Revisión de tendencias, innovaciones y buenas prácticas en el ámbito de los servicios sociales", *Zerbitzuan*, nº 70, págs. 5-31.
- SIIS Servicio de Información e Investigación Social (2020): *El impacto de la pandemia COVID-19 en las personas con discapacidad*. Madrid, Real Patronato sobre Discapacidad.
- Tamarit, J. (2015): "La transformación de los servicios hacia la calidad de vida. Una iniciativa de innovación social de FEAPS", *Siglo Cero*, vol. 46, nº 3, págs. 47-71.
- Taylor, S.J. (2004): "Caught in the continuum: A critical analysis of the principle of the least restrictive environment", *Research & Practice for Persons with Severe Disabilities*, vol. 29, nº 4, págs. 218-230.
- Tencza, M. y Forsythe, L. (2021): "Transition-of-care planning: Preparing for the future care of the individual with intellectual and developmental disabilities", *Journal of Intellectual Disabilities*, vol. 25, nº 2, págs. 277-289.

- Tsvintarnaia, I.; Vizcarra, M.T. y López-Vélez, A.L. (2020): "Actuaciones con alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo: el caso del País Vasco", *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, vol. 31, nº 1, págs. 81-97.
- Turk, M.A.; Landes, S.D.; Formica, M.K. y Goss, K.D. (2020): "Intellectual and developmental disability and COVID-19 case-fatality trends: TriNetX analysis", *Disability and Health Journal*, vol. 13, nº 3.
- Umeasiegbu, V.I.; Bishop, M. y Mpofu, E. (2013): "The conventional and unconventional about disability conventions: A reflective analysis of United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities", *Rehabilitation Research, Policy, and Education*, vol. 27, nº 1.
- Zaagsma, M.; Volkers, K.M.; Swart, E.A.K.; Schippers, A.P. y Van Hove, G. (2020): "The use of online support by people with intellectual disabilities living independently during COVID-19", *Journal of Intellectual Disabilities Research*, vol. 64, nº 10, págs. 750-756.



# Una nueva política de inclusión social para suturar las heridas de dos crisis económicas devastadoras

**Miguel Laparra**

Universidad Pública de Navarra

## 1. El papel de las políticas de inclusión

245

No hay un consenso explícitamente establecido en cuanto al tipo de actuaciones concretas que designamos bajo el término de “política de inclusión”. Se trata de un concepto todavía aproximativo, que debería concretarse tanto desde una aproximación teórica, soportada en la literatura internacional, como en su operacionalización práctica, para la recogida de información y su análisis en nuestro contexto más inmediato.

El término “inclusión social”, para hacer referencia a un ámbito de las políticas públicas, de las políticas sociales, destinadas a ese fin, tiene su origen en las instituciones europeas. La Comisión Europea definía la inclusión social en 2004 como un proceso que asegura que aquellas personas en riesgo de pobreza y exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como para gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideren normales en la sociedad en la que viven.

La Comisión Europea lanzó la Estrategia de Inclusión Activa (2008), indicando que todo programa de inclusión requiere combinaciones eficaces que garanticen una renta adecuada, el apoyo de servicios públicos de calidad en los campos de la sanidad, la educación, el empleo y los servicios sociales, y programas que faciliten la incorporación al mercado de trabajo. Esta es la orientación que han seguido los planes nacionales de inclusión en su desarrollo posterior.



Atendiendo a la literatura internacional sobre exclusión social, se remarca su carácter estructural, procesual y multidimensional, que tiene que ver con las transformaciones en tres esferas que afectan a la capacidad de integración de una sociedad: la participación en la vida económica (bien en la producción de la riqueza, bien en el acceso a su distribución); el reconocimiento de los derechos de ciudadanía, como participación cívico-política y como acceso efectivo a los derechos sociales (educación, salud o vivienda); y unas relaciones interpersonales positivas que eviten problemas de aislamiento social o situaciones perversas, de conflicto o violencia (Paugam, 1998; Levitas, 2006; Laparra *et al.*, 2007; Laparra, Zugasti y García Lautre, 2021). Desde esta perspectiva, las políticas de inclusión harían referencia a aquellas actuaciones específicamente orientadas a mejorar en esas esferas la situación de los sectores excluidos.

A partir de estas concepciones, cabe un análisis de las políticas de inclusión desde una perspectiva amplia, general, que trate de valorar el impacto del conjunto de las políticas públicas en los procesos de exclusión e inclusión social de determinados colectivos o del conjunto de la población. Y cabe hacerlo también desde una perspectiva más específica, detectando las actuaciones que, impulsadas por distintos departamentos y niveles administrativos, van *específicamente* orientadas a atender a los sectores excluidos o en riesgo de estarlo, y a superar las dificultades que presentan en distintos ámbitos (ingresos, empleo, salud, educación, vivienda, suministro energético, competencias digitales). La combinación de esta doble perspectiva parece la forma más razonable de analizar las políticas de inclusión.

La primera dificultad que abordamos en este intento es el insuficiente conocimiento de las políticas de inclusión específicas, del contenido concreto de sus programas, de las características de la población a la que van dirigidas, del mapa de entidades y agencias que participan en ellas o de los resultados que se obtienen con sus actuaciones. He aquí una agenda para la investigación aplicada de gran interés, que debería acompañar el desarrollo de las políticas de inclusión en nuestro país.

Pero el elemento esencial para avanzar en el análisis de la inclusión social desde una perspectiva amplia es mejorar el sistema de información, las estadísticas y los indicadores oficiales, de forma que se pueda monitorizar adecuadamente la evolución del nivel de inclusión social en cada una de sus dimensiones. Los indicadores más generales introducidos a nivel europeo presentan ciertas limitaciones. La tasa AROPE, por ejemplo, no recoge adecuadamente la multidimensionalidad requerida ni es suficientemente sensible a las variaciones de la exclusión. Los indicadores

de Laeken mejoran ese déficit, pero no son agregables, ya que proceden de distintas fuentes estadísticas. Hay trabajo avanzado para superar estas limitaciones, tanto en el ámbito de la investigación básica como en las prácticas institucionales, para abordar ya el objetivo de construir un sistema de indicadores que permita monitorizar la evolución del nivel de inclusión social en sus distintas dimensiones a partir de la información estadística disponible e introducir los cambios metodológicos necesarios para hacer esto adecuadamente.

Otra dificultad a la que se enfrentan las políticas de inclusión, en cuanto al sistema de información, es la tardía disponibilidad de esta. Piénsese que la principal fuente oficial, la Encuesta de Condiciones de Vida, y algunos de los indicadores más utilizados (como la tasa de riesgo de pobreza o la tasa AROPE) recogen información de ingresos del año anterior a la encuesta y la difunden al año siguiente, con lo que la información está disponible a los dos años. Sin información actualizada y de calidad, difícilmente los responsables de las políticas de inclusión podrán tomar las decisiones adecuadas en el momento oportuno. Como ejemplo reciente, no deja de ser sorprendente que las medidas específicas que conformaron el llamado “escudo social” frente a la pandemia, al que haremos referencia más adelante, fueron diseñadas y decididas sin disponer de información oficial actualizada de cómo estaba evolucionando la exclusión social y la pobreza.

## **2. Ocuparse de la inclusión, una cuestión de necesidad: la exclusión social ha crecido a pesar del esfuerzo por evitarlo<sup>1</sup>**

La reducción de la actividad económica en 2020 por la crisis del coronavirus fue espectacular: el 10,8% de reducción del PIB, la mayor desde la Guerra Civil. El impacto en el empleo ha sido importante, pero significativamente menor, al menos de momento, que en la crisis anterior: a finales de 2020, el desempleo había aumentado en 528.000 personas respecto del año anterior, menos de la mitad de lo que supuso el primer impacto de la crisis en 2008 (1,2 millones de parados más que en el último trimestre de 2007). La sangría se prolongó entonces durante cuatro años más. De momento, parece razonable pensar que la respuesta de las políticas públicas a la crisis (medidas sanitarias; medidas macroeconómicas de expansión del gasto; medidas financieras de apoyo a la deuda soberana; y medidas laborales, como los expedientes de regulación temporal de empleo) han tenido un

---

<sup>1</sup> Este apartado se ha elaborado a partir de Laparra (2021) y Fundación Foessa (2021).

efecto preventivo importante sobre la destrucción de empleo e, indirectamente, sobre la exclusión social.

Toda la batería de medidas orientadas a evitar el cierre de las empresas y el aumento del desempleo (préstamos del Instituto de Crédito Oficial, ayudas a autónomos, moratorias de impuestos, ayudas directas a empresas), en su conjunto, parece haber tenido un impacto considerable. De forma muy especial, lo han tenido los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) en el mantenimiento de las plantillas, un mecanismo que ya otros países europeos pusieron en marcha en la crisis anterior, con notable éxito, y del que afortunadamente se ha aprendido. Esto ha tenido un efecto preventivo respecto de los procesos de exclusión social difícil de valorar, pero sin duda muy importante. A finales de abril de 2020, 3,6 millones de trabajadores estaban en ERTE; la proporción alcanzaba el 70% en la hostelería o el 60% en las actividades artísticas o recreativas (Ocaña *et al.*, 2020). Esa cifra bajó rápido, hasta los 630.000, en octubre de 2020 y, con ciertos rebotes asociados a las olas de la pandemia, ya a final de septiembre de 2021, había tan solo 239.230 personas en ERTE. El objetivo de mantenimiento de las plantillas y de mantenimiento de la relación con la empresa parece haberse conseguido ampliamente.

En el ámbito específico de las actuaciones orientadas a los sectores más excluidos, además del ingreso mínimo vital (IMV), se han introducido diversas medidas, unas de tipo prestacional y otras de tipo regulatorio: la moratoria hipotecaria, el aplazamiento temporal del pago de los alquileres, la prohibición de cortar los suministros, la protección extraordinaria para trabajadoras domésticas o para autónomos. Estas medidas orientadas a los sectores más vulnerables se han planteado como un "escudo social", pero en su conjunto no parecen haber presentado el mismo impacto que las medidas de alcance general y los objetivos conseguidos parecen haber sido más bien limitados, aunque falta todavía mucha información al respecto. A pesar de que, desde la perspectiva preventiva, la respuesta de las políticas públicas ha sido incomparablemente mejor que en la crisis anterior de 2008-2014, a los sectores más vulnerables se ha llegado menos que al conjunto de la población y las personas excluidas han tenido más dificultades para beneficiarse de las medidas adoptadas.

La incidencia de esta crisis se ha desarrollado con notables desigualdades entre unos grupos sociales y otros y ha intensificado los procesos de exclusión social que ya conocíamos. El impacto inmediato de la pandemia y el confinamiento que implicó fue dramático para los sectores más excluidos. En primer lugar, la enfermedad afectó más a algunos de los sectores más excluidos, con actividades



más expuestas, sin posibilidad de teletrabajo, con hacinamiento en sus viviendas y menos medios para tomar medidas preventivas. En segundo lugar, los periodos de confinamiento, de reducción de la movilidad y la actividad, que se han ido manteniendo en el tiempo, y el paso de las transacciones monetarias hacia la vía digital eliminaron el hábitat natural de muchas actividades, formales e informales, que suponían una base fundamental de las economías domésticas de los sectores vulnerables, a veces como fuente principal de ingresos, a veces como complemento de algunas prestaciones sociales insuficientes. Además, la protección de los ERTE no ha llegado a todos por igual y algunos de los grupos más vulnerables han quedado al margen de su cobertura. Se han evidenciado mayores dificultades para el seguimiento educativo en estos sectores y más problemas de conflictividad y violencia familiar. Finalmente, la pandemia ha supuesto una intensificación del proceso de digitalización y de expansión en el uso de las nuevas tecnologías que ha abierto nuevos procesos de exclusión en forma de brecha digital, que habrá que abordar en el futuro.

Las entidades sociales experimentaron muy pronto un aumento muy significativo en las necesidades de las personas usuarias. Cáritas daba cuenta en junio de 2020 de ese impacto en los primeros meses: los ingresos de la población atendida por esta entidad habían disminuido un 30% y la pobreza severa había aumentado 30 puntos porcentuales (hasta el 68%), un millón de personas en total; las personas en hogares sin ingresos, un 136% (450.000 en total). Si los ingresos por empleos formales se habían reducido en un 45%, los ingresos de actividades informales lo habían hecho en un 71%, mientras que los ingresos por prestaciones sociales aumentaban un 25%. Por tanto, un empeoramiento creciente cuanto más vulnerables eran las situaciones, y una mayor dificultad de las políticas públicas para compensarlo (Equipo de Estudios de Cáritas España, 2020).

En el caso de la comunidad gitana, parte significativa del espacio social de la exclusión, "el cierre de los mercadillos y el cese de la actividad en economías del día a día para una población en la que casi la mitad de los ocupados lo hacen en la venta ambulante, junto con el retraso en las ayudas sociales, llevaron a una situación desesperada, nunca antes vivida. En los momentos más duros del confinamiento el 40% de las familias gitanas no podían cubrir ni siquiera las necesidades básicas de alimentación" (Fundación Secretariado Gitano, 2021), lo que llevaba a la Fundación Secretariado Gitano a duplicar las atenciones realizadas en situaciones de pobreza. A la vez, el acceso al empleo de este colectivo a través de los programas de inserción laboral, como el Programa Acceder, se endurecía notablemente por el empeoramiento del mercado de trabajo.

A partir de la información facilitada por algunas ONG significativas, un estudio de Funcas estima que la demanda de ayudas ha crecido entre un 40% y un 60%. Entre un cuarto y un tercio de las personas que han solicitado ayuda a las ONG son nuevos demandantes y, por tanto, cabe atribuir la situación de estas personas (entre 150.000 y 200.000) al impacto de la crisis (Ocaña *et al.*, 2020: 10).

La demanda de las rentas mínimas de las comunidades autónomas también creció rápidamente, aunque en la mayoría de los casos, sujetas a límites presupuestarios y constreñidas por fuertes controles y obstáculos burocráticos, pero tampoco nos dan cuenta de la dimensión auténtica del fenómeno. Sí puede tener sentido tomar como referencia el aumento de los casos en las comunidades autónomas con un modelo de renta garantizada claramente definida como derecho subjetivo, sin listas de espera o requisitos restrictivos. En Euskadi, para febrero de 2021, respecto del mismo mes del año anterior, las unidades perceptoras de renta de garantía de ingresos habían crecido un 6,6% y un 11,6% el monto económico<sup>2</sup>. En ese mismo periodo el aumento de perceptores en Navarra era del 18,8%, incluso después de un amplio periodo de expansión de su capacidad protectora (Laparra y Martínez Sordoni, 2021). Así pues, más personas afectadas por la pobreza y mayor carencia de ingresos en los casos atendidos. Estas diferencias en las dinámicas y especificidades locales deberían haber sido analizadas para una correcta valoración de los daños causados y para acertar también en el diseño de las políticas de corrección más adecuadas.

La brecha digital mostró su potencial exclusógeno desde el principio del confinamiento: seis de cada diez personas atendidas por Cáritas experimentaban el apagón tecnológico cuando la vía telemática era la única para acceder al mundo exterior. La mitad de ellas manifestaban haber perdido oportunidades de empleo por este motivo y un cuarto del total habrían perdido ayudas de las administraciones públicas. En la población escolar, la mayoría de las dificultades para seguir adecuadamente el final del curso 2019-2020 se debieron a este motivo, no tanto por falta de un dispositivo (14%) como por la calidad de la conexión (limitada) o, sobre todo, por la falta de habilidades y competencias digitales (Equipo de Estudios de Cáritas Española, 2020). En el caso del alumnado gitano atendido por la Fundación Secretariado Gitano, a la falta de competencias digitales, se suma que tan solo un tercio de los alumnos tenían un ordenador y un 40% de sus hogares no contaban con conexión a internet (Fundación Secretariado Gitano, 2021).

---

<sup>2</sup> Datos del Servicio de Análisis, Estudios y Estadística de Lanbide. Gobierno Vasco.

Con un poco más de perspectiva, la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales de la Fundación Foessa ha constatado cómo la evolución de la exclusión social ha sido todavía peor de lo que cabía avanzar con estas cifras. Los efectos de la crisis anterior estaban todavía muy lejos de haberse superado (la exclusión social severa era un 45% mayor en 2018 que en 2017) y el impacto de esta nueva crisis se acumulaba al de la anterior. En 2021, casi 2 millones de personas más se veían afectadas por procesos de exclusión social severa, que pasan del 8,6% de la población al 12,7%, lo que supone un incremento de un 49,6% respecto a la situación de 2018, fecha en la que se realizó la anterior encuesta. Todas las dimensiones de la exclusión social se han visto afectadas, pero la exclusión del empleo es la que más ha empeorado, con 8,6 puntos porcentuales más, y ha aumentado también significativamente la exclusión de la vivienda (4 puntos porcentuales más) y el conflicto social (malos tratos, malas relaciones sociales, conductas asociales), 4,6 puntos porcentuales más, lo que hará necesaria una intensificación de las intervenciones desarrolladas por los servicios sociales, tanto públicos como del tercer sector (Fundación Foessa, 2021).

### **3. Ocuparse de la inclusión: cuestión de oportunidad**

Ocuparse de las políticas de inclusión, revisarlas y potenciarlas no solo es una necesidad por el aumento acumulado de la exclusión social que han supuesto estas dos crisis y también por el déficit histórico de España en las políticas de inclusión activa, en términos comparativos con otros países europeos. Es, en este momento, también una cuestión de oportunidad, por el contexto institucional que ha supuesto la puesta en marcha del ingreso mínimo vital. Gracias a él, en la mayor parte de las comunidades autónomas se cuenta con una mejor base de garantía económica a partir de un reconocimiento claro de derechos, con un mayor volumen de recursos y una mayor estabilidad para los perceptores.

Además, su puesta en marcha ha provocado un reposicionamiento de las comunidades autónomas en sus políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión, en las que podría plantearse una transformación desde el modelo de la protección asistencial a una priorización de la inclusión activa. En este sentido, hay que recordar que el IMV está liberando progresivamente un volumen importante de recursos de las comunidades autónomas: el presupuesto ejecutado en 2018 por las comunidades autónomas en rentas mínimas fue de 1.520 millones de euros. En catorce comunidades autónomas (así como en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), el baremo y requisitos de las rentas mínimas se sitúan por debajo o prácticamente al nivel del

IMV. Esto implica que la implantación progresiva del IMV y su previsible expansión futura podría marcar una tendencia a la desaparición de estos programas autonómicos si no se plantean medidas alternativas. Tan solo tres o cuatro comunidades autónomas necesitarán destinar recursos complementarios al IMV para mantener su nivel previo de cobertura y de cuantías. Por ello, no es exagerado pensar que la puesta en marcha del ingreso mínimo vital puede liberar unos mil millones de euros que bien podrían estar disponibles para reforzar los programas de inclusión activa o para introducir mecanismos de incentivo del empleo en los trabajos de bajos salarios. En cualquier caso, parece razonable exigir que el IMV no suponga un ahorro sin más para las comunidades autónomas y el “descompromiso” que esto implicaría respecto de los objetivos de lucha contra la pobreza y la exclusión por parte de estas administraciones públicas. Es un deber ético conseguir que esos recursos “liberados” no se destinen a fines ajenos a la inclusión social.

#### **4. La inclusión social: cuestión de derecho<sup>3</sup>**

Pero además de aprovechar este contexto de oportunidad para priorizar las políticas de inclusión, es importante garantizar su correcta orientación e implementación, para evitar que se vuelva en un inconveniente o un obstáculo para las personas a las que van dirigidas.

Una cuestión que conviene no olvidar a la hora de plantear las políticas de inclusión activa es la diversidad de situaciones concretas en las que se muestran los procesos de exclusión. Esa diversidad aparece muy claramente también en cuanto a la relación con el mercado de trabajo y la “empleabilidad”. De acuerdo con los resultados del Proyecto ERSISI<sup>4</sup>, un 19% de las personas perceptoras de renta garantizada no estaban en condiciones de trabajar, un 43% necesitaban un itinerario exclusivamente laboral y un 38% necesitaban una actuación integrada social y laboral. Es, por ello, importante que la condicionalidad que puedan implicar el acceso a las prestaciones no contributivas se adecúe a cada caso, evitando que se conviertan en causa de desprotección. Cuando los programas de inclusión se asocian a modelos de activación punitiva, se convierten en condicionamientos y exigencias duras (propios de las concepciones neoliberales). Se reducen a un

---

<sup>3</sup> Este apartado y el siguiente toman como base Laparra y Martínez Sordoni (2021).

<sup>4</sup> Enhancing the Right to Social Inclusion through Service Integration, proyecto del Gobierno de Navarra enmarcado dentro del Programa Europeo de Empleo e Innovación Social (EaSI).

contenido exclusivamente laboral, olvidándose de las personas con dificultades para incorporarse directamente al mercado de trabajo y acaban convirtiéndose en herramientas de vigilancia, coerción y castigo. En estos casos, la inclusión llega a colisionar con el derecho a unos ingresos dignos, porque puede llegar a suponer su pérdida para ciertas personas —por ejemplo, en el Reino Unido con la retirada completa de la prestación hasta tres años en caso de incumplimiento (Wright, Fletcher y Stewart, 2020)—.

En general, el “giro activador” ha supuesto un desplazamiento en los objetivos prioritarios de las políticas sociales desde la garantía de ingresos hacia la reincorporación y la permanencia en el mercado de trabajo, subordinando la primera a la segunda bajo distintas modalidades de condicionalidad (Van Berkel y Borghi, 2008), pero las formas en las que se aplica esa condicionalidad son importantes para evitar situaciones de desprotección y para potenciar un avance auténtico en términos de inclusión social. En el modelo socialdemócrata, la activación no se entiende exclusivamente orientada al mercado de trabajo, sino que se concibe también una “activación social” que pretende superar las situaciones de aislamiento de las personas que lo padecen. Aquí, las sanciones son mucho más reducidas y son aplicadas de forma discrecional por los profesionales, con una concepción pedagógica, de forma suave, evitando la desprotección y orientándolas al mejor interés del usuario, ya que las actividades y el empleo se entienden como elementos positivos para el mantenimiento o potenciación del capital humano (Sadeghi y Terum, 2020).

En este debate en torno a las políticas de activación y los condicionamientos del acceso a prestaciones, que pueden llegar a limitar su capacidad protectora, resulta de interés la aportación del modelo navarro, con una concepción suave de la condicionalidad, basada en el acuerdo y el consenso, con escasas sanciones y un modelo de atención centrada en la persona que se asemeja más a los modelos nórdicos basados en los valores socialdemócratas. En ese modelo, el desarrollo de la protección económica es un elemento que potencia, y no reduce, los programas de activación; y, al revés, la activación no reduce los ingresos de los sectores vulnerables, sino que los mejora con diversas fórmulas de incentivos al empleo y de empleo protegido. Así pues, un modelo de intervención social centrada en la persona y con participación de los usuarios puede ser la clave para encontrar el equilibrio entre activación y protección.

En cualquier caso, la forma en la que se articula la percepción de una prestación económica y la participación en el mercado de trabajo es algo a lo que habrá que se-



guir dedicando atención en el futuro. Estos son algunos elementos relevantes para posibles reformas orientadas a mejorar la articulación entre la lógica de la protección (propia de las prestaciones económicas) y la lógica de la activación (propia de los programas de empleo, formación o acompañamientos social, entre otros):

- Compatibilidad con el empleo: el IMV ha resuelto definitivamente el problema de incompatibilidad con el empleo que tienen ciertos programas de rentas mínimas y que dejaban a muchos trabajadores pobres en la disyuntiva perversa entre abandonar sus empleos precarios o renunciar a una prestación económica que necesitaban.
- Estímulos al empleo: el IMV prevé en su normativa la introducción de estímulos al empleo, que están pendientes de desarrollar. En un sistema de protección orientado a la inclusión social, es importante que siempre merezca la pena aceptar un empleo adecuado para las personas que están en condiciones de trabajar, y que hacerlo no suponga un menoscabo de los derechos, sino una ampliación de estos.
- Reincorporación inmediata: el sistema deberá prever y garantizar el derecho a una reincorporación inmediata a un programa de garantía de ingresos al terminar un contrato laboral, algo que parece asumido en el sistema de prestaciones por desempleo, también en su versión asistencial, pero no en muchos programas de rentas mínimas autonómicas y tampoco en el IMV, que se basa en el cómputo de ingresos del año fiscal anterior. Una revisión del conjunto del sistema de garantía de ingresos mínimos debería extender esta característica al conjunto de las prestaciones.
- Derecho al empleo: es posible regular el acceso al empleo no solo como una obligación para las personas receptoras que pueden trabajar, sino también como un derecho. Reconocer el derecho al empleo de los perceptores de prestaciones de mínimos supone, para las administraciones públicas, asumir la obligación de facilitar una oferta de empleo a estas personas. En el caso de la renta garantizada de Navarra, se reconoce el derecho a recibir una oferta de empleo después de dos años en el programa —si no ha encontrado antes un empleo—, bien en el mercado de trabajo ordinario, bien en programas de empleo protegido o en programas de formación y empleo. Este compromiso para las administraciones públicas supone la necesidad de potenciar significativamente los programas de empleo protegido (empleo social, empresas de inserción, subvenciones a la contratación, empleo con apoyo, empleo y formación).



## **5. La exclusión social multidimensional y las políticas de inclusión interdepartamentales**

La exclusión social es multidimensional y la acumulación de problemas y dificultades de distinto tipo es mayor cuanto más intensos son los procesos de exclusión. Por ello, difícilmente podrán alcanzarse resultados importantes en inclusión social si no se supera la fragmentación habitual entre distintos programas y servicios. La combinación de intervenciones de distinto tipo y de diferente dependencia administrativa implica mejorar los mecanismos de coordinación entre servicios y departamentos con el objetivo concreto de conseguir intervenciones más integradas para dar una solución más definitiva a cada persona.

La gobernanza de los espacios interseccionales de las políticas sociales se convierte, así, en uno de los retos más importantes de las políticas de inclusión en nuestro país:

- El espacio sociosanitario, especialmente en las personas con problemas de salud mental o discapacidad.
- El espacio socioeducativo, especialmente para los hogares con menores a cargo, una parte muy importante de los sectores excluidos que nos anuncia una reproducción intergeneracional ampliada de la pobreza y la exclusión social para el futuro.
- El espacio sociolaboral, especialmente para las personas en condiciones de trabajar, tanto de forma inmediata como a medio plazo, pero que necesitan apoyo social para recorrer ese itinerario.

En el espacio sociolaboral, la confluencia en una misma población de programas de garantía de rentas de carácter no contributivo (subsidios por desempleo, rentas mínimas, IMV), de programas de formación y empleo desarrollados por los servicios públicos de empleo, junto con programas de acompañamiento social y de inclusión, desarrollados por los servicios sociales, nos plantea muy especialmente la necesidad de avanzar en la integración de las intervenciones. En 2018, antes de la covid-19, un millón de personas desempleadas atendidas por los servicios públicos de empleo eran, a su vez, atendidas por los servicios sociales municipales, 640.000 de ellas, en exclusión severa (prácticamente la mitad de los usuarios de cada uno de los sistemas en exclusión severa). Sin embargo, con carácter general y más allá de algunas pequeñas experiencias aisladas, no existen protocolos ni mecanismos para articular adecuadamente las intervenciones de ambos sistemas.



A nivel estatal, en el debate sobre la responsabilidad de la gestión de las rentas mínimas entre servicios sociales y empleo, el contraste de la experiencia de Navarra con la del País Vasco, donde es gestionada por los servicios de empleo, o con la de otras comunidades autónomas, donde se gestiona totalmente al margen de estos, también nos deja algunas enseñanzas. Más allá de la responsabilidad de la gestión de la prestación por un sistema u otro, la clave es la existencia de un volumen importante de personas que requieren de la intervención conjunta de ambos sistemas. En ausencia de un escenario futuro en España en el que pueda preverse su unificación, el debate sobre las rentas mínimas no es competencial, sino de coordinación. Lo importante es conseguir la implicación de ambos sistemas en la atención a estos colectivos más vulnerables.

Podemos, en este momento, señalar a Navarra como la comunidad autónoma donde más se ha avanzado en un proceso progresivo de integración de actuaciones entre los servicios sociales y de empleo. A partir del desarrollo durante tres años de un proyecto experimental, específicamente orientado a la integración de los servicios sociales y de empleo (ERSISI), se han desarrollado herramientas compartidas de valoración, se han puesto en marcha protocolos de derivación y de trabajo conjunto, dispositivos de orientación laboral para sectores vulnerables o estímulos al empleo en el programa de renta garantizada. Se han alineado los programas de empleo protegido desarrollados por ambas agencias y se ha promovido un modelo de atención profesional flexible y adaptado, centrado en la persona. La coincidencia en un mismo departamento de ambas competencias, el desarrollo del proyecto ERSISI y el proceso paralelo de reforma de la renta garantizada, con un modelo de reconocimiento del doble derecho, a la protección económica y a la inclusión social y laboral, han sido las claves de estos avances durante los últimos años.

Aunque en el análisis internacional se han puesto de relieve las potencialidades de los procesos de reforma e integración de servicios más radicales y ambiciosos (unificando los servicios) para potenciar la activación de los perceptores de rentas mínimas, la experiencia de Navarra muestra que tiene interés también prestar atención a otras formas de integración progresiva que avanzan significativamente, sin sobresaltos, y que presentan importantes potencialidades para modelos institucionales multinivel, más complejos. Al conjugar un aumento de los niveles de protección económica con mejoras en la inclusión social y laboral, y un resultado de reducción de la pobreza y la exclusión severa, ofrece un modelo de referencia para otras situaciones similares del sur de Europa. Esto puede ser de especial valor si se tiene en cuenta su desarrollo en un contexto estatal propio del modelo mediterráneo de Estado del bienestar y con menor calidad en la administración pública que en el centro y norte de Europa.



Si bien los avances de la experiencia de Navarra han sido significativos, también muestran los obstáculos y los desafíos que quedan por delante. En primer lugar, estos cambios requieren continuidad y, por tanto, compromisos políticos a medio o largo plazo. Cuando los resultados no son inmediatos, la dinámica del proceso de reformas no siempre encaja en los tiempos políticos y el “paréntesis” de la pandemia ha podido ralentizar su adecuado desarrollo. En segundo lugar, destaca el desafío de incorporar a la pluralidad de actores institucionales que inciden en las políticas de inclusión. En este punto, queda pendiente una mayor implicación de los empleadores en los programas de inclusión activa. Por último, la relevancia de las experiencias locales y regionales puede verse comprometida si no hay una adecuada coordinación por parte del Estado, y si las reformas en marcha en garantía de rentas (con el nuevo ingreso mínimo vital y la posible revisión del conjunto de prestaciones no contributivas en el futuro), en las políticas activas para el empleo o en las de inclusión activa no reconocen las experiencias autonómicas y locales y no se articulan adecuadamente con ellas.

## 6. Conclusiones

Nos encontramos, pues, en un momento de confluencia de necesidad y oportunidad: por un lado, asistimos a la necesidad de atender a un volumen notablemente importante de personas en situación de exclusión severa, después de la fractura causada por dos crisis económicas devastadoras en lo social; por otro lado, vemos la oportunidad de reformar y reforzar las políticas de inclusión activa aprovechando los recursos que van a estar disponibles, tanto por la puesta en marcha del IMV como por la flexibilización de la política presupuestaria. La recuperación del crecimiento económico y la recaudación fiscal deberían propiciar el establecimiento de unas nuevas prioridades para evitar errores anteriores.

Además de orientar un mayor volumen de recursos económicos a los distintos programas que pueden cambiar las condiciones de vida y la participación de los sectores más excluidos de nuestra sociedad (ingresos, empleo, vivienda, educación, salud, acceso digital, servicios sociales), es preciso acometer una mejora de los sistemas de información de tal manera que sean capaces de dar cuenta, con suficiente rapidez, de las transformaciones de la inclusión social en todas sus dimensiones y permitan, así, monitorizar la marcha y los efectos de las políticas de inclusión activa.

La correcta articulación entre la lógica de la protección social de las prestaciones económicas, especialmente las no contributivas, y la lógica de la activación orien-

tada a la inclusión social seguirá siendo un elemento de debate constante. En este debate, es preferible huir de planteamientos simplistas de carácter ideológico a favor o en contra de la condicionalidad y desarrollar aquellas metodologías que, desde una perspectiva pragmática, permitan conseguir los mejores resultados. Será preciso desarrollar, en este sentido, dispositivos de incentivo positivo que mejoren la inclusión social y laboral sin generar situaciones de desprotección.

La atención a los espacios interseccionales (socio sanitario, socio educativo y, sobre todo, socio laboral) será otro de los retos importantes para las políticas de inclusión. Habrá que buscar formas de gobernanza para estos espacios más allá del concepto de dependencia o competencia administrativa, diseñar sistemas de información compartidos, y protocolos de colaboración, de derivación y de trabajo conjunto, entre otros instrumentos. Toda una agenda de reformas de contenido eminentemente técnico, alejada de las grandes proclamas políticas, pero que podría suponer un cambio cualitativo importante en la construcción de una nueva política de inclusión.



## Referencias bibliográficas

- Comisión Europea (2008): "Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral", *Diario Oficial de la Unión Europea*, C(2008) 5737, 18-11-2008, págs. L 307/11-14.
- Equipo de Estudios de Cáritas España (2020): *El primer impacto en las familias acompañadas por Cáritas*, serie Observatorio de la Realidad Social, Cáritas España.
- Fundación Foessa (2021): *Sociedad expulsada y derecho a ingresos*, Madrid, Fundación Foessa.
- Fundación Secretariado Gitano (2021): *Memoria de actividades 2020*, Madrid, Fundación Secretariado Gitano.
- Laparra, M. (2021): "La exclusión social en la sociedad del confinamiento", en Salido, O. y Massó, M. (eds.), *Sociología en tiempos de pandemia. Impactos y desafíos sociales de la crisis del COVID-19*, Madrid, Marcial Pons, págs. 185-197.
- Laparra, M. y Martínez Sordoni, L. (2021): "La integración de servicios sociales y de empleo en el debate entre protección y activación", *Papers. Revista de Sociología*, vol. 106, nº 3, págs. 467-494.
- Laparra, L.; Obradors, A.; Pérez, B.; Pérez Yruela, M.; Renes, V.; Sarasa, S.; Subirats, L. y Trujillo, M. (2007): "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 5, págs. 15-57.
- Laparra, M.; Zugasti, N. y García Lautre, I. (2021): "The multidimensional conception of social exclusion and the aggregation dilemma: Solution proposal based on multiple correspondence analysis", *Social Indicator Research*, nº 158, págs. 637-666.
- Levitas, R. (2006): "The concept and measurement of social exclusion", en Pantazis, C.; Gordon, D. y Levitas, R., *Poverty and Social Exclusion in Britain: The Millennium Survey*, Bristol, The Policy Press, págs. 123-160.
- Ocaña, C.; Bandrés, E.; Chuliá, E.; Fernández, M.J.; Malo, M.Á.; Rodríguez, J.C. y Torres, R. (2020): *Impacto social de la pandemia en España. Una evaluación preliminar*, Madrid, Funcas.
- Paugam, S. (1998): "Poverty and social exclusion: A sociological view", en Rhodes, M. y Mény Y. (eds.), *The Future of European Welfare*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Sadeghi, T. y Terum, L.I. (2020): "Frontline managers' perceptions and justifications of behavioural conditionality", *Social Policy and Administration*, vol. 54, nº 2, págs. 219-235.
- Van Berkel, R. y Borghi, V. (2008): "Introduction: The governance of activation", *Social Policy and Society*, vol. 7, nº 3, págs. 331-340.
- Wright, S.; Fletcher, D.R. y Stewart, A.B.R. (2020): "Punitive benefit sanctions, welfare conditionality, and the social abuse of unemployed people in Britain: Transforming claimants into offenders?", *Social Policy and Administration*, vol. 54, nº 2, págs. 278-294.





# Desigualdad, justicia social y redistribución: retos y perspectivas\*

**Borja Barragué**

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

## 1. Introducción

Un peligro del que algunos investigadores vienen alertando es el de que la crisis de la covid-19 se sume a otros determinantes de la desigualdad para impulsarla aún más al alza (Adams-Prassl *et al.*, 2020). En el ámbito de las políticas sociales, se han ofrecido diversas explicaciones sobre los cambios en la dispersión salarial ocurridos a partir de la década de 1980, como el cambio tecnológico (Card, 2002), la integración mundial de las cadenas de valor (Costinot *et al.*, 2012) o la polarización de los mercados laborales (Autor *et al.*, 2006). Asimismo, se han lanzado distintas propuestas o medidas para proteger a los perdedores del cambio tecnológico, la polarización, la globalización y la crisis de la covid-19; medidas entre las que destacan versiones más o menos remozadas de la conocida renta básica universal (Van Parijs y Vanderborght, 2017) y las rentas anticovid de emergencia (OCDE, 2020; Mankiw, 2020). Las explicaciones tienen en común que toman como dada la desigualdad en rentas primarias. Las propuestas comparten una visión compensatoria de la justicia social y, en lo esencial, asistencialista de la política social.

El presente capítulo sostiene que la manera más habitual de enfocar las relaciones entre desigualdad y justicia y políticas sociales, consistente en (i) considerar los niveles de desigualdad en las rentas antes de impuestos y transferencias como algo dado y (ii) entender la justicia social como la actuación correctora de esas desigualdades primarias, empleando para ello los impuestos y las transferencias,

---

\* Este capítulo forma parte del proyecto "Innovaciones en programas de garantía de rentas: políticas, pilotos y propuestas", financiado en la convocatoria Proyectos de I + D + i Retos de Investigación, del Ministerio de Ciencia e Innovación (referencia PID2019-104801RB-I00).



es errónea y conduce a una visión injustificadamente estrecha tanto de las causas como de las posibles medidas para combatir la desigualdad. El bienestar fiscal es una herramienta importante para combatir la desigualdad, pero no es ni más ni menos que eso: *una* herramienta. El grado de desigualdad en la renta disponible de los hogares está influido por muchas instituciones y leyes nacionales de los países, como las que diseñan su sistema educativo o sus instituciones laborales, que influyen de manera determinante sobre la desigualdad antes de impuestos y transferencias. El capítulo afirma que no existe ninguna buena razón, ni normativa ni práctica, por la que tengamos que limitar la actuación del Estado en la lucha contra la desigualdad a la fase posdistributiva —o posproductiva (Rodrik y Stantcheva, 2021)— y muestra evidencia de que, si queremos reducir los niveles actuales de desigualdad, la manera más eficaz de hacerlo es a través de la predistribución (Bozio *et al.*, 2020; Blanchet, Chancel y Gethin, 2021).

El resto del capítulo se organiza del siguiente modo. La sección segunda analiza los problemas conceptuales del igualitarismo meritocrático. El apartado tercero repasa las limitaciones prácticas de las políticas posdistributivas. La sección cuarta explora la importancia y los retos y enfoques de las políticas predistributivas. El capítulo finaliza con unas conclusiones.

## 2. Problemas conceptuales del igualitarismo meritocrático

Existe una inabarcable literatura científica sobre las políticas para combatir la desigualdad. Sin embargo, hasta el momento buena parte de esa literatura se ha centrado en las políticas posdistributivas. Concretamente, en cómo diseñar los sistemas de impuestos y transferencias de los Estados del bienestar para maximizar el bienestar social. Esto seguramente tiene una explicación de carácter histórico.

Desde que la noción de la justicia social (o distributiva) como igualdad de resultados quedara sepultada en el desplome del régimen soviético, en los países occidentales se extiende una visión muy concreta de la justicia social. Una visión de la justicia social como igualdad de oportunidades en el punto de salida, pero no en el de llegada, porque si algo había mostrado la experiencia soviética era que igualar resultados en la llegada genera unos pésimos incentivos en los agentes. A partir de la caída del Muro en noviembre de 1989, se extiende una visión que podríamos llamar popular, o incluso de sentido común, de la justicia social, según la cual el Estado ha de (i) igualar el terreno de juego en la salida y (ii) redistribuir algo —sea el *distribuendum* ingresos, riqueza u oportunidades— para compensar a los indi-

viduos por factores debidos a la mala suerte, si llega el caso, después —sea esta mala suerte que nos caiga un rayo o nacer con alguna discapacidad—. El Cuadro 1 resume las dos concepciones de la justicia social que se discuten en este capítulo: la justicia social como compensar (*ex post*) por la mala suerte inmerecida y la justicia social como crear una sociedad inclusiva o de iguales.

CUADRO 1. **Visiones de la justicia social según función, agentes y fases del proceso económico**

Enfoque	Función de la justicia social	Fase de producción		Fase de distribución	
		Agente	Principio	Agente	Principio
Igualitarismo meritocrático	Recompensar el mérito y castigar la irresponsabilidad	Mercado	Mérito	Estado	Responsabilidad, reparación
Igualitarismo radical	Crear instituciones igualitarias	Estado y mercado	Mérito, equidad	Estado	Equidad

**Fuente:** Elaboración propia.

La noción popular de la igualdad meritocrática opera sobre un fundamento y adolece de tres problemas conceptuales. El fundamento conceptual es una división del trabajo entre el mercado y el Estado según la cual el primero se encarga de la producción y la asignación de las rentas primarias (o de mercado) de acuerdo con el criterio de esfuerzo/mérito, mientras que el Estado se encarga de la (re)distribución siguiendo los principios de responsabilidad y reparación/compensación. Un ejemplo de esto último serían las pensiones contributivas de jubilación y las prestaciones por discapacidad, respectivamente: las primeras asignan unos ingresos en función de nuestras cotizaciones previas (mérito) y las segundas operan como una suerte de compensación/reparación por una mala suerte bruta o inmerecida. ¿Dónde están los problemas, en un esquema que parece tan razonable que es casi de sentido común?

El primero es que carece de una justificación para rescatar a quienes se han comportado de manera irresponsable. En un esquema de justicia como igualdad de oportunidades en el punto de salida y *laissez-faire* a partir de entonces —basado en la idea de que es justo que los individuos acarreen con las consecuencias de sus decisiones, ya que todos han disfrutado de unas oportunidades aproximadamente iguales *ab initio*—, el Estado interviene en la fase de (re)distribución o posproducción solo en dos casos: (i) para abonar prestaciones contributivas, que son en realidad una especie de salario pospuesto y se justifican en atención a nuestros méritos (contributivos) previos; y (ii) para auxiliar a las personas que se

encuentran en una situación de necesidad sin que haya mediado responsabilidad suya, como resultado de una enfermedad, discapacidad o accidente. En ese esquema, la función redistributiva del Estado se ciñe a recompensar por los méritos pasados o compensar por la mala fortuna presente. La justicia social del igualitarismo meritocrático no contiene un ingrediente humanitario para rescatar a quien se ha comportado de manera irresponsable y ahora reclama ayuda al resto de la sociedad, sea por haberse bañado en una playa con bandera roja o abandonado tempranamente el colegio cuando adolescente para fumar porros con su cuadrilla. La justicia social del igualitarismo meritocrático se agota en la recompensa del mérito y la compensación por la mala suerte.

El segundo problema, relacionado con el anterior, es que es una concepción de la justicia que suele ubicarse en el campo del igualitarismo, pero en realidad es escasamente igualitaria. Como observa el filósofo israelí Shlomi Segall en *Equality and Opportunity*, durante años la igualdad de oportunidades meritocrática fue “la hermana fea y de derechas de la igualdad” (Segall, 2013: vii). Para Rawls, por ejemplo, en una sociedad meritocrática la “igualdad de oportunidades significa la igual oportunidad de dejar atrás a los menos aventajados en la lucha personal por la influencia y el estatus social” (Rawls, 1999: 91). Para Dworkin, la igualdad de oportunidades es también la igual oportunidad de dejar a los más vulnerables atrás, porque “si la gente empieza en las mismas circunstancias, y no se hacen trampas o se roban los unos a los otros, es justo que la gente conserve lo que gane gracias a sus capacidades” (Dworkin, 1981: 309).

Tanto para Rawls como para Dworkin, la igualdad de oportunidades meritocrática es la hermana de derechas de la (justicia como) igualdad, porque es la responsable de que los niveles actuales de desigualdad sean moralmente aceptables para muchos ciudadanos. Messi, por ejemplo, gana más que una persona que cuida a personas con discapacidad. Mucho más. Pero no hay nada de malo en ello, según esa visión (escasamente) igualitaria de la justicia social, porque lo gana gracias a sus capacidades; es decir, por sus propios “méritos”. No hay nada de malo ni de moralmente objetable en ello, ni tampoco, por lo tanto, en las (siderales) desigualdades ulteriores<sup>2</sup>. En el igualitarismo meritocrático, la redistribución del Estado persigue retribuir el mérito/esfuerzo y castigar la irresponsabilidad. El Estado no tiene la función de combatir la desigualdad.

---

<sup>2</sup> En realidad, esta es la razón por la que el argumento à la Wilt Chamberlain de Nozick (1974: 161 y ss.) resulta tan sugerente para tanta gente.

El tercer problema conceptual de la igualdad meritocrática es que sugiere que podemos establecer una línea divisoria clara y trazada de forma sencilla entre los eventos debidos a la suerte opcional —i. e., que nos los hemos ganado— y la suerte bruta —azar puro—. Si pierdo el trabajo como consecuencia de mi afición a los cafés interminables al mediodía, la mala suerte me la he “ganado” y, por tanto, no tengo ninguna demanda legítima de compensación o reparación. Si me cae un rayo cuando subía con mi bicicleta al Txindoki o nazco ciego, me asiste una pretensión legítima de reparación. Puestas así las cosas, la visión de la justicia social del igualitarismo meritocrático parece no solo correcta, sino de puro sentido común.

Pero las cosas son algo más complicadas, porque el igualitarismo meritocrático hace depender un juicio normativo de un juicio práctico. Concretamente, hace depender la legitimidad de las demandas de reparación de la posibilidad de trazar una línea roja entre la suerte ganada/merecida y la suerte bruta o azar puro. Nacer ciego es un caso claro de (mala) suerte bruta y el de perder todo mi dinero por jugármelo en el casino, de (mala) suerte elegida. El problema es que no todos los casos son así de sencillos. Hay muchas personas —Curro es una de ellas— provenientes de entornos privilegiados, que ganan mucho dinero en el mercado laboral trabajando a menudo muchas horas. Hay muchas personas —Kevin es una de ellas— de entornos desfavorecidos, con trayectorias laborales caracterizadas por la precariedad y los salarios de miseria, que trabaja a menudo muchas horas. ¿Hasta qué punto el sueldo de Curro se debe a su esfuerzo/mérito? ¿Qué porcentaje de los ingresos de Curro se debe a que trabajan 52 horas a la semana en la banca de inversión y qué porcentaje a que sus padres le llevaron a clases de inglés, francés y refuerzo de matemáticas desde pequeño? Es más, ¿qué parte se debe, además, a que en su entorno sociofamiliar se inculcaban valores como la tolerancia a la frustración y costumbres como la lectura? ¿Qué fracción de la diferencia de ingresos de Curro y Kevin se debe a divergencias de esfuerzo que, por tanto, el Estado no debe corregir por cuanto son justas, y cuál a circunstancias que no se deben al esfuerzo, sino al azar (lotería de los apellidos), y que, por tanto, deberíamos corregir? Para responder esa pregunta necesitaríamos algo así como un “esfuerzómetro”, que distinguiese entre los ingresos debidos al esfuerzo/trabajo duro y los debidos a las loterías genética y de los apellidos. Sin embargo, estamos aún lejos de haber desarrollado esa tecnología. Y el problema es que el igualitarismo meritocrático hace descansar su principal fundamento normativo en la posibilidad de trazar esa distinción.



### 3. Límites prácticos de las políticas posdistributivas

Antes de pasar a analizar los límites prácticos de las políticas posdistributivas, es importante dejar clara la conexión entre el igualitarismo meritocrático y la posdistribución. La visión que ese igualitarismo tiene de la justicia distributiva se forja en un momento de descrédito del papel del Estado en la economía, debido al paupérrimo desempeño de las economías de los países de la órbita soviética. En esa visión pos-1989, el mercado adopta un papel preponderante en la fase de producción, en cuanto que institución razonablemente eficiente —y, en todo caso, mucho más eficiente que el planificador estatal— de asignación de bienes, recursos y servicios. Al Estado se le asigna un papel muy secundario en la producción, si es que alguno, de forma que la redistribución gubernamental opera básicamente en la fase de posproducción, convirtiendo las rentas primarias (o de mercado) en secundarias (o disponibles) mediante los sistemas de impuestos y transferencias. El papel del Estado es retocar la distribución generada por el mercado mediante políticas posdistributivas. ¿Dónde están, de nuevo, los problemas, en un esquema que parece tan razonable que es casi de sentido común?

El primero es que existe cierto consenso acerca de que el aumento de la desigualdad observado en muchos países de la OCDE a partir, sobre todo, de 1980, obedece a dos razones: el incremento de la dispersión en la rentas primarias o de mercado y el debilitamiento de la capacidad redistributiva del Estado del bienestar (OCDE, 2016). Dicho en breve: el primer problema es que la forma típica de corregir las desigualdades del igualitarismo meritocrático está dando muestras de tener dificultades para corregir las desigualdades generadas por el mercado.

El segundo problema de la posdistribución, relacionado con el anterior, es que no combate las causas de la desigualdad, sino solo sus consecuencias. La intervención que se propone para combatir la desigualdad es siempre una y la misma: transferencias monetarias *ex-post* para (re)compensar. Como señala con indisimulada malicia Anderson (1981), Van Parijs (1995: 127) ha llegado a sugerir que, si nos tomamos en serio el (igual) derecho a contraer matrimonio de todo el mundo, cuando los varones resultan ser escasos en una población toda mujer debería recibir una (igual) suma de dinero con la que pujar, en un remedo de subasta, por los varones elegibles para casarse<sup>3</sup>. Este modo de proceder supondría, al final del

---

<sup>3</sup> Este argumento de Van Parijs se inspira directamente en el mecanismo de la subasta (hipotética) ideado por Dworkin (1981: esp. pp. 283-290).

día, una transferencia de renta desde las esposas que han pujado con éxito hacia las que han resultado perdedoras —en la subasta y en el amor—. Esto es un ejemplo, inintencionadamente paródico, del igualitarismo posdistributivo. Lo que no es parodia es que es un ejemplo fruto de llevar la lógica compensatoria-posdistributiva hasta sus últimas consecuencias. Una lógica que, dicho en forma de eslogan, sería: da igual el motivo o las causas (de la desigualdad), el problema (la desigualdad) se resuelve con dinero (redistribución posdistributiva).

El tercer y último problema es que, en el esquema de la posdistribución, los impuestos juegan un papel tan destacado que se han convertido en la víctima propiciatoria de la crítica de la derecha antiigualitaria al Estado del bienestar. En el esquema del igualitarismo posdistributivo, el Estado es una especie de Robin Hood que mete la mano en el bolsillo de los ricos y las clases medias para redistribuir hacia los pobres. El Estado se configura como un ladrón, una institución que delinque a diario, con la única atenuante de que se apoya en unas leyes que le habilitan para ello. Desde la perspectiva político-electoral, un marco (*frame*) donde la estrategia para combatir la desigualdad, el bienestar fiscal, tiene su origen en un hurto, solo que con la atenuante de estar amparado por el ordenamiento jurídico, no es el esquema más atractivo con el que seducir al votante.



#### **4. Importancia, enfoques y retos de las políticas predistributivas**

Antes de analizar la importancia y los diversos enfoques hacia la predistribución, conviene señalar que, tal y como aquí se describe, es un enfoque igualitario —siendo el igualitarismo predistributivo (Barragué, 2017) un tipo de igualitarismo político—. El igualitarismo es una corriente de filosofía o teoría política que defiende la igualdad de algún tipo (Arneson, 2013), sea esta una igualdad más bien distributiva, en el reparto de bienes o recursos como los ingresos o la riqueza, o más bien relacional, en el trato que determinadas personas o grupos sociales reciben por parte de la sociedad (Scheffler, 2013). La predistribución, en todos sus tipos o versiones que distinguiremos en este capítulo, es una forma de enfocar la lucha contra la desigualdad que, cuando incorpora una visión igualitaria de la justicia social o distributiva, es también una forma de igualitarismo político.

Pero ¿por qué debería importarle la predistribución a un asesor del Ministerio de Derechos Sociales o Inclusión Social, por ejemplo? La predistribución es un enfoque que afirma que, para combatir la desigualdad, no basta con políticas que aspiran a corregir el aumento de la dispersión en las rentas disponibles, sino que

debemos actuar también sobre (la desigualdad en) las rentas de mercado (Hacker, 2011 y 2014). A pesar del ya mencionado consenso acerca de que el incremento de la desigualdad en las rentas disponibles de los hogares de la OCDE se debe, fundamentalmente, al aumento de la dispersión en las rentas de mercado, la literatura económica sobre desigualdad a partir de Mirrlees (1971) ha venido considerando los niveles de desigualdad en las rentas de mercado como algo dado. A partir de esa asunción, el enfoque económico *à la* Mirrless propone emplear la posdistribución —*i. e.*, el sistema de impuestos y transferencias— para maximizar el bienestar social.

Sin embargo, esta es una visión injustificadamente estrecha acerca de las herramientas de las que dispone el Estado del bienestar para combatir la desigualdad, porque las instituciones y la regulación estatales afectan el grado de desigualdad en las rentas de mercado. El nivel de desigualdad de los países está influido de manera determinante por cuestiones como si la educación entre 0 y 3 años es universal, si la Universidad es accesible para todo aquel que lo desee, con independencia de la clase social de sus padres, o si la sanidad es pública o, por el contrario, privada. Existe evidencia reciente de que son estas instituciones y políticas redistributivas las que explican, más que los sistemas de impuestos y transferencias, los distintos niveles de desigualdad en las rentas disponibles de los países de la OCDE (Blanchet, Chancel y Gethin, 2021). A pesar de que es una idea muy extendida, los muy distintos niveles de desigualdad de Europa y los Estados Unidos no se deben a los hercúleos impuestos europeos. De hecho, cuando incorporamos al análisis los impuestos indirectos y las transferencias en especie (sanidad, educación), los Estados Unidos transfieren más renta a la parte baja de la distribución que cualquier país europeo. La mayor desigualdad en renta disponible de los estadounidenses se debe a la mayor desigualdad en las rentas antes de impuestos de la que parten. Es decir, se debe a la predistribución, no a la redistribución.

En cuanto a los distintos tipos de predistribución, es posible distinguir dos grandes enfoques, que se derivan de clasificar las múltiples causas del incremento de la desigualdad en dos grandes bloques: las relacionadas con la educación y la tecnología, por un lado; y las relacionadas con los cambios determinantes del incremento de la dispersión de ingresos, por el otro, donde encontramos factores determinantes del incremento de la dispersión de ingresos como la evolución de los tipos impositivos (Piketty *et al.*, 2014), la caída de las tasas de afiliación sindical (Farber *et al.*, 2018) o la política donde los ganadores se lo llevan todo (Hacker y Pierson, 2010).



CUADRO 2. Tipos de predistribución por objetivo, razón, intervención y agente

Tipos de predistribución	Para qué	Por qué	Cómo	Quién
<b>Del capital humano</b>	Preparar a los individuos para que no tengan nunca que ser rescatados por el Estado	El aumento de la desigualdad desde 1980 se debe al cambio tecnológico	Inversión en educación y formación; políticas activas de empleo	Estado
<b>Del capital institucional</b>	Combatir las causas y no solo las consecuencias de la desigualdad	El aumento de la desigualdad desde 1980 se debe a cambios económicos e institucionales	Regulación; inversión social, científica y tecnológica; provisión de bienes y servicios esenciales	Estado y mercado

**Fuente:** Elaboración propia.

La predistribución del capital humano parte de la explicación dominante en la literatura económica acerca del aumento de la desigualdad (Autor *et al.*, 2020). Esta representa un modelo simple de oferta y demanda en el que dos grupos de trabajadores —los cualificados y los no cualificados— realizan tareas en función de su cualificación. La revolución tecnológica de la computación e internet habría provocado un cambio en la demanda de habilidades, de forma que la de trabajadores con mayor y menor capital humano ha aumentado, mientras que la demanda de trabajadores con habilidades medias ha disminuido. La robotización ha hecho redundantes algunas de las tareas de los trabajadores manuales de mono azul y soplete, pero no las de los directivos de camisa blanca ni las de los camareeros (en general). Esto ha provocado una polarización del mercado laboral que ha aumentado la desigualdad salarial (Bussolo *et al.*, 2018).

La forma de evitar que el cambio tecnológico sesgado hacia los más cualificados se traduzca en un aumento de la desigualdad en las rentas antes de impuestos y transferencias sería que el Estado interviniera a través de una política predistributiva que aumentara la oferta de trabajadores cualificados. En esta visión de la predistribución, no se interviene el mercado ni su funcionamiento. Aunque sea implícitamente, los predistributivistas del capital humano (Heckman, 2012; Kenworthy, 2013) operan bajo la asunción de que este opera correctamente. El problema está en una parte de la población trabajadora, que no ha alcanzado la educación o formación que le permita disfrutar los avances en la calidad de vida promovidos por el cambio tecnológico. La vía para reducir la desigualdad es aumentar la inversión

en educación, formación y políticas activas de empleo, como forma de reducir la dispersión en las rentas de mercado y evitar que nadie se coloque a sí mismo en una situación de necesidad. Puesta en forma de eslogan, la idea de esta corriente de la predistribución sería “preparar antes que reparar”<sup>4</sup>. Es una estrategia redistributiva que se corresponde bien con la idea del Estado del bienestar orientado a la inversión social, tal y como la encontramos en Giddens (1998) y, sobre todo, Esping-Andersen (2002).

La segunda forma de predistribución, o predistribución del capital institucional, parte de dos observaciones. La primera es que lo bien/mal que nos vaya en la vida depende de nuestro capital humano, pero también de nuestro capital económico —si hemos recibido o no una herencia, por ejemplo— e institucional, pues lo mucho o poco que podamos explotar nuestro capital humano depende de factores institucionales como el vigor del estado de derecho o el estado de la tecnología del país en el que nos ha tocado nacer. Bill Gates tuvo una generosísima lotería genética, pero también la suerte de nacer en los Estados Unidos y no en un país en guerra.

La segunda es que el cambio tecnológico es una de las causas del incremento reciente de la desigualdad, pero no la única. Hay otras, como los cambios en los sistemas tributarios, el aumento del poder de monopsonio de las grandes empresas tecnológicas o el aumento de los precios relativos de bienes esenciales como la vivienda. Desde esta perspectiva, los Gobiernos pueden intervenir mediante otras medidas, además de la inversión social para aumentar el capital humano, para combatir la desigualdad.

En un informe titulado *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, la OCDE (2019) detalla cómo en la mayoría de países ricos los ingresos de la clase media han crecido por debajo de la media o incluso no han crecido en absoluto. En parte, ello se debe a que la revolución tecnológica ha automatizado empleos y tareas desarrolladas históricamente por trabajadores de mono azul y soplete. Pero, además, sus ingresos han encogido porque los precios de algunos bienes y servicios que las clases medias usan intensivamente, como la educación y la vivienda, han crecido más rápidamente que los ingresos y la inflación. De acuerdo con ese informe, el precio de la vivienda se ha más que duplicado desde 1995. Así pues, ¿cómo aliviar la presión sobre las clases medias, a través de qué medidas?

---

<sup>4</sup> Sobre las diferencias entre los enfoques de la predistribución y la inversión social, *vid.* Zalakain y Barragué (2017).

La OCDE propone invertir en modernizar y actualizar la formación profesional y las habilidades productivas, sobre todo digitales, de la población activa de mayor edad —*boomers*, básicamente—. Esta es la clásica receta de los predistributivistas de la inversión social y el capital humano. Sin embargo, esta no es la única estrategia para aliviar la presión sobre las clases medias que sugiere la OCDE, sino que propone ampliarla a través de una estrategia que tiene un triple propósito:

- Aumentar la equidad del sistema de impuestos y transferencias. Los Estados del bienestar actuales conforman sistemas gigantes de transferencias que se alimentan de una base fiscal constituida esencialmente por rentas del trabajo. En España, alguien que obtiene 30.000 euros en rentas del trabajo paga aproximadamente el doble de impuestos que alguien que gana esa misma cantidad alquilando pisos, gracias a una generosa bonificación del 60%<sup>5</sup>. La OCDE propone alterar las reglas del juego fiscal para igualar el terreno de juego e ir eliminando progresivamente los beneficios de que ha venido disfrutando el capital *a expensas* del trabajo.
- Abaratar el precio de bienes de primera necesidad o esenciales, como es el caso paradigmático de la vivienda. El aumento del precio de la vivienda es uno de los principales causantes de que muchas personas, sobre todo jóvenes, no alcancen la clase media. Para evitar esto, la OCDE propone intervenir el mercado de la vivienda tanto por el lado de la oferta, aumentando el parque de vivienda pública a precios asequibles, como por el la demanda, concediendo subvenciones públicas dirigidas a la población joven (de bajos ingresos).
- Aumentar la protección de y en el empleo, extendiendo la protección social y la negociación colectiva a las formas atípicas de empleo, que si bien seguramente han contribuido a que un número mayor de personas se integren en el mercado laboral, plantean problemas en cuanto a las condiciones laborales de esos trabajadores. Para aumentar la protección y seguridad laboral de las personas en este nuevo entorno laboral, la OCDE propone introducir regulación en el mercado de trabajo para ofrecer mayor seguridad, tanto jurídica como económica, a todos los trabajadores.

---

<sup>5</sup> Cf. el art. 23 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de No Residentes y sobre el Patrimonio.

En esa misma línea sugerida por la OCDE, la Unión Europea está trabajando en adaptar su marco jurídico a los empleos de la economía de plataformas<sup>6</sup>, así como en lanzar un nuevo instrumento fiscal para impulsar la equidad fiscal, obligando a las empresas (multinacionales) a pagar un tipo global mínimo de impuesto de sociedades<sup>7</sup>. Antes de 2007, era difícil imaginar que organismos como la OCDE o instituciones como el Parlamento y la Comisión Europea propusieran regular más y mejor determinados mercados con el objetivo expreso de reducir los niveles de desigualdad existentes. ¿Cuál es la situación en España y, más concretamente, en Euskadi? ¿Qué podría decirse desde el punto de vista de ese igualitarismo político ampliado que implica el igualitarismo predistributivo?

La situación de España no es buena. De acuerdo con la OCDE (2019), la clase media española es algo más pequeña que el promedio de la OCDE. Mientras que en los países de la OCDE un 61% de sus ciudadanos forman parte de la clase media, en España ese porcentaje es de solo el 55%<sup>8</sup>. Esa probabilidad no está distribuida de manera homogénea entre las generaciones. Mientras que la probabilidad de pertenecer a la clase media de un *boomer* español es del 60%, para un *millennial* es del 50%. Ser clase media en España cada vez es más difícil, sobre todo para los más jóvenes. Todas las generaciones son iguales, pero unas generaciones son más iguales que otras.

Pongamos el foco ahora en el caso particular de Euskadi, siguiendo el esquema de análisis tripartito —(in)equidad fiscal, cambios en los precios de bienes esenciales, cambios en el mercado de trabajo— de la OCDE (2018). Comenzando, pues, por la equidad fiscal, Euskadi adolece de un problema común al resto de comunidades, pero quizá de forma particularmente agravada: el desmesurado “bienestar fiscal” (Sinfield, 2012) con el que se mimra a los contribuyentes situados en la parte alta de la distribución. En un informe reciente, la OCDE (2021) repasa algunas de las

---

<sup>6</sup> “¿Por qué la UE quiere regular la economía de plataformas?”, *Noticias del Parlamento Europeo*, <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20201008STO88810/por-que-la-ue-quiere-regular-la-economia-de-plataformas>>.

<sup>7</sup> “MEPs hail a minimum global corporate tax rate deal as historic”, *Noticias del Parlamento Europeo*, <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20210604IPR05525/meps-hail-minimum-global-corporate-tax-rate-deal-as-historic>>.

<sup>8</sup> España tiene una distribución más desigual que el promedio de la OCDE, con más gente situada en los extremos superior (un 12% de los españoles tiene unos ingresos de más del 200% de la mediana, frente al 9% promedio de la OCDE) e inferior de la distribución (un 16% de los españoles son pobres, pues no alcanzan el 50% de la mediana de ingresos, frente al 11% promedio de la OCDE).



reformas acometidas por España y subraya aquellas recomendaciones realizadas anteriormente por el organismo y que, sin embargo, no han sido implementadas aún. Entre ellas destaca aumentar la recaudación fiscal, a través de una reducción de las deducciones y bonificaciones en el IRPF. Esto es un problema desde el punto de vista de la equidad, porque el bienestar fiscal se concentra desproporcionadamente en las décimas superiores (Haugh y Martínez-Toledano, 2017). Euskadi tiene prestaciones y servicios europeos —por ejemplo, la renta de garantía de ingresos (RGI)—, pero impuestos españoles. La clave de esta aparentemente anómala situación se encuentra en que cuenta con instituciones difícilmente justificables desde el punto de vista de la equidad, como el cupo, que le colocan en una posición de ventaja con respecto al resto de comunidades. Los beneficios fiscales, además, colocan en una posición de ventaja a los más ricos sobre los más pobres, dentro de cada territorio.

En el segundo eje, el relativo a bienes esenciales constitutivos de la clase media como la educación y la vivienda, Euskadi presenta algunos problemas serios. Con respecto a lo primero, Ferrer y Gortazar (2021) encuentran que Euskadi es la comunidad autónoma que más segrega por origen inmigrante y la segunda —solo por detrás de Madrid— que más segrega por situación socioeconómica en la ESO. Solo por hacerlo expreso: la segregación es un problema desde el punto de vista de la igualdad, porque refuerza la transmisión de desventajas sociales, económicas y culturales, dificultando con ello una igualdad de oportunidades efectiva. Dada la importancia del asunto, y la solidez y gravedad de la evidencia disponible, no es fácil entender por qué propuestas como la iniciativa legislativa popular Eskola Inklusiboa<sup>9</sup>, por ejemplo, no se llegó a tramitar siquiera. En cuanto a la vivienda, a pesar de las políticas impulsadas en estos últimos años, Euskadi es la tercera comunidad donde se deben destinar más años de sueldo para adquirir una vivienda, solo por detrás de Madrid y Baleares<sup>10</sup>.

En cuanto a la seguridad en los ingresos, Euskadi cuenta con dos ventajas. La primera, ya mencionada, es la RGI. De acuerdo con De la Rica y otros (2020), sin la RGI la pobreza extrema alcanzaría al 8% de la población vasca, pero esta la contiene hasta el 5%. O lo que es lo mismo: la RGI saca de la pobreza extrema a más de 61.000 personas y, además, hace que la pobreza de casi 40.000 sea menos

---

<sup>9</sup> <https://www.ilpeskolainklusiboa.eus/es/lhe-eskola-inklusiboa/la-ilp-en-dos-minutos/>.

<sup>10</sup> Vid. "Análisis relación entre salarios y vivienda en España", 2020, <<https://prensa.fotocasa.es/wp-content/uploads/2020/07/NdP-Espa%C3%B1a-An%C3%A1lisis-salarios-Precios-compra-vivienda-2019-FC-IJ.pdf>>.



extrema de lo que sería en su ausencia. La segunda se relaciona con la composición sectorial de la economía vasca, en concreto con la importancia de su sector industrial. Según el INE, el sector industrial supone, en promedio, 12 puntos porcentuales de las economías autonómicas. Sin embargo, en Euskadi ese porcentaje es del 20%. Los salarios y las condiciones laborales en el sector industrial son mejores que en sectores como el de la agricultura o los servicios, lo que determina, junto con la robusta garantía de ingresos mínimos aportada por la RGI, una buena posición de Euskadi en este tercer eje.

Volviendo al marco general del debate, el fundamentalismo de mercado que se extendió entre 1980 y 2007 como una verdad revelada, y que tenía en el anarco-capitalismo de Nozick (1974) su doctrina teórico-política más sofisticada, enfrenta hoy un nivel considerable de contestación, tanto desde las ciencias sociales positivas como desde la teoría política normativa. ¿Cuáles son, pues, los retos de las nuevas formas (predistributivas) de combatir la desigualdad, que parecen estar abriéndose paso en las agendas políticas de organismos, instituciones y Gobiernos?

La predistribución enfrenta dos grandes retos. El primero proviene de que es un concepto poco claro, incluso críptico. Tan poco intuitivo que un redactor de discursos tendería a evitarlo siempre, porque requiere una explicación cuando se menciona. El primer reto es, por tanto, dotar de atractivo político-electoral a un concepto que hoy es amplísimamente desconocido por el electorado y que, además, no resulta inmediatamente intuitivo. El segundo es que, en esencia, la predistribución implica que el poder público acceda a la sala de máquinas de la producción, ocupada en los últimos años por el mercado. En esta visión, el Estado ya no se limita a corregir *ex post* los resultados más desiguales del mercado. El reto es hacer esto sin que se produzcan (grandes) pérdidas de eficiencia —o, en el caso de que se produzcan, como mínimo no superen a las ganancias obtenidas en equidad—.

## 5. Conclusión

Pueden extraerse tres conclusiones tentativas del presente capítulo:

- La manera más habitual de enfocar las relaciones entre desigualdad y justicia y políticas sociales, consistente en considerar los niveles de desigualdad en las rentas antes de impuestos y transferencias como algo dado y la justicia social como la actuación correctora de esas desigualdades primarias, empleando para ello los impuestos y las transferencias, es errónea y conduce a una

visión injustificadamente estrecha, tanto de las causas como de las posibles medidas para combatir la desigualdad.

- No existe ninguna buena razón, ni normativa ni práctica, por la que tengamos que limitar la actuación del Estado en la lucha contra la desigualdad a la fase posdistributiva —o posproductiva—. Existe evidencia de que, si queremos reducir los niveles actuales de desigualdad, la manera más eficaz de hacerlo es a través de la redistribución.
- Existen dos grandes formas de igualitarismo redistributivo, es decir, de diseñar las instituciones sociales básicas para evitar que la desigualdad se origine en primer lugar. La primera propone dejar intocada la división del trabajo actual entre Estado y mercado, pero aumentar la inversión en mejorar el capital humano de los trabajadores que han perdido con la globalización y el cambio tecnológico. La segunda propone meter al Estado en la sala de máquinas de la producción, porque una de las razones del encogimiento de las clases medias en los países de la OCDE es el aumento del poder (político y de mercado) de las grandes empresas, sea para no pagar impuestos, esquivar la legislación laboral o para disparar el precio de bienes esenciales como la vivienda.



## Bibliografía referenciada

- Adams-Prassl, A.; Boneva, T.; Golin, M. y Rauh, C. (2020): "Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys", *Journal of Public Economics*, vol. 189, 104.245.
- Anderson, E. (1999): "What's the point of equality", *Ethics*, vol. 109, nº 2, págs. 287-337.
- Arneson, R. (2013): "Egalitarianism", en Zalta, E.N. (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- Autor, D.; Goldin, C. y Katz, L. (2020): "Extending the race between education and technology", *NBER Working Paper*, nº 26.705.
- Autor, D.; Katz, L. y Kearney, M. (2006): "The polarization of the U.S. labor market", *NBER Working Paper*, nº 11.986.
- Barragué, B. (2017): *Desigualdad e igualitarismo político*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Blanchet, T.; Chancel, L. y Gethin, A. (2021): *Why Is Europe More Equal than the United States?*, serie Working Papers, nº 2020/19, World Inequality Lab.
- Bozio, A.; Goupille-Lebret, J. y Guillot, M. (2020): "Predistribution vs. redistribution: Evidence from France and the U.S.", *CEPR Discussion Papers*, nº 15.415.
- Bussolo, M.; Torre, I. y Winkler, H. (2018): "Does job polarization explain the rise in earnings inequality? Evidence from Europe", *World Bank Policy Research Working Paper*, nº 8.652.
- Card, D. (2002): "Skill biased technological change and rising wage inequality: Some problems and puzzles", *NBER Working Paper*, nº 8.769.
- Costinot, A.; Vogel, J. y Wang, S. (2012): "Global supply chains and wage inequality", *American Economic Review*, vol. 102, nº 3, págs. 396-401.
- Dworkin, R. (1981): "What is equality? Part 2: Equality of resources", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 10, nº 4, págs. 283-345.
- Esping-Andersen, G.; Gallie, D.; Hemerijck, A. y Miles, J. (2002): *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Farber, H.S.; Herbst, D.; Kuziemko, I. y Naidu, S. (2018): "Unions and inequality over the twentieth century: New evidence from survey data", *NBER Working Paper*, nº 24.587.
- Ferrer, Á. y Gortazar, L. (2021): "Diversidad y libertad: reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro", *EsadeEcPol Insight*, nº 29.
- Giddens, A. (1998): *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Hacker, J. (2011): "The institutional foundations of middle-class democracy", *Policy Network*, nº 6, págs. 33-37.

- (2014): "The free-market fantasy", en Policy Network (ed.), *Making Progressive Work: A Handbook of Ideas*, Londres, Policy Network, págs. 34-36.
- Hacker, J. y Pierson, P. (2010): *Winner-Take-all Politics: How Washington Made the Rich Richer -and Turned Its Back on the Middle Class*, Nueva York, Simon and Schuster.
- Haugh, D. y Martínez-Toledano, C. (2017): "The distribution of taxable income and fiscal benefits in Spain: New evidence from personal income tax returns (2002-2011)", *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1.427.
- Heckman, J. (2012): "Promoting social mobility", *Boston Review*, 1 de septiembre.
- Kenworthy, L. (2013): "What's wrong with predistribution", *Juncture*, vol. 20, n° 2, págs. 111-117.
- Mankiw, G. (2020): "A proposal for social insurance during the pandemic", *Greg Mankiw's Blog*, 23 de marzo.
- Mirrless, J. (1971): "An exploration in the theory of optimum income taxation", *Review of Economic Studies*, vol. 38, n° 2, págs. 175-208.
- Nozick, R. (1974): *Anarchy, State, and Utopia*. Nueva York, Basic Books.
- OCDE (2015): *Income Inequality: The Gap between Rich and Poor*, París, OECD Publishing.
- (2016): "Income inequality remains high in the face of weak recovery", en OCDE (ed.), *Income Inequality Update*, París, OECD Publishing, noviembre.
- (2019): *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, París, OECD Publishing.
- (2020): "Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: Closing the gaps in safety nets", en OCDE (ed.), *Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a Global Effort*, 20 de mayo.
- (2021): "Spain" [country note], en OCDE (ed.), *Economic Policy Reforms 2021. Going for Growth: Shaping a Vibrant Recovery*, París, OECD Publishing.
- Piketty, T. (2021): "From basic income to inheritance for all", *Le Blog de Thomas Piketty*, 18 de mayo.
- Piketty, T.; Saez, E. y Stantcheva, S. (2014): "Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6, n° 1, págs. 230-271.
- Rawls, J. (1999): *A Theory of Justice*, ed. rev., Oxford, Oxford University Press.
- Rodrik, D. y Stantcheva, S. (2021): "Economic inequality and insecurity: Policies for an inclusive economy", en Blanchard, O. y Tirole, J. (comps.), *Major Future Economic Challenges*, República Francesa, págs. 193-328.
- Scheffler, S. (2013): "What is egalitarianism?", *Philosophy & Public Affairs*, vol. 31, n° 1, págs. 5-39.
- Segall, S. (2013): *Equality and Opportunity*, Oxford, Oxford University Press.
- Sinfield, A. (2012): "Fiscal welfare", en Greve, B. (ed.), *The Routledge Handbook of the Welfare State*, Londres, Routledge, págs. 20-29.



Van Parijs, P. (1995): *Real Freedom for All*, Oxford, Oxford University Press.

Van Parijs, P. y Vanderborght, Y. (2017): *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge, Harvard University Press.

Zalakain, J. y Barragué, B. (eds.) (2017): *Repensar las políticas sociales: predistribución e inversión social*, Madrid, Grupo 5.

# Los programas de garantía de ingresos mínimos durante la pandemia y más allá

**José Antonio Noguera**

Universitat Autònoma de Barcelona

## 1. Introducción

Desde un punto de vista civilizatorio, no cabe duda de que la ciencia y el Estado del bienestar se han erigido como los dos grandes diques contra la pandemia y sus efectos en las poblaciones humanas. Ambos fenómenos constituyen auténticos milagros evolutivos, que institucionalizan lo mejor que nuestra especie ha sido capaz de lograr en el campo epistémico, en el primer caso, y en el práctico-moral, en el segundo. La cooperación y la solidaridad a gran escala, difusa y entre extraños, sostenida a través de complejos pero sólidos mecanismos institucionales públicos, es lo que caracteriza la familia de variadas políticas que denominamos Estado del bienestar en las sociedades contemporáneas. Y dentro de este entramado institucional, las políticas de garantía de ingresos son uno de los pilares fundamentales que permiten combatir la pobreza y la desigualdad, así como la inseguridad provocada por la creciente inestabilidad de las trayectorias vitales y laborales, agravada en los meses recientes por los devastadores efectos económicos y sociales de la covid-19.

Este capítulo aborda los principales problemas a los que deben hacer frente dichas políticas en un contexto de pandemia y postpandemia que añade nuevos retos a los ya existentes a la hora de diseñarlas e implementarlas, y agrava algunos de los ya conocidos. En primer lugar, se pasará revista al abanico de alternativas que los Gobiernos han puesto en marcha en este campo como respuesta a la crisis social y de ingresos provocada por la pandemia, señalando las soluciones más frecuentes, así como dilemas típicos. En segundo lugar, se analizarán cuatro



tipos de retos que estos programas deben afrontar y se ilustrarán puntualmente a propósito del caso español.

## 2. La respuesta de las políticas de garantía de ingresos a la pandemia

El estallido de la pandemia global de covid-19, así como sus devastadores efectos económicos y sociales, han vuelto a atizar el debate sobre cómo atender lo antes posible las necesidades de ingresos regulares para los millones de hogares que se han visto golpeados por el desempleo y la pobreza. ¿Qué han hecho los Gobiernos para sostener rentas en respuesta a la pandemia? A juzgar por las ya exhaustivas evidencias al respecto (OCDE, 2020; Gentilini *et al.*, 2021), las políticas de prestaciones en metálico adoptadas pueden clasificarse en al menos cinco tipos:

- a. Programas de retención de empleo, al estilo de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), mediante los que el Estado asume una parte importante del salario habitual de los trabajadores en riesgo de despido por la paralización o disminución de la actividad económica de las empresas.
- b. Ampliaciones en la duración y cobertura de las prestaciones contributivas por desempleo o incapacidad temporal.
- c. Ampliaciones en la duración y cobertura de las prestaciones asistenciales, como los programas de rentas mínimas u otros similares.
- d. Nuevas prestaciones focalizadas, ya sean temporales o permanentes, para grupos sociales específicos (hogares vulnerables, hogares con menores, autónomos u otros grupos profesionales); en esta categoría cabría incluir, en España, la aprobación, con carácter de permanencia, del nuevo ingreso mínimo vital (IMV) y otras ayudas específicas de carácter temporal.
- e. “Cheques fiscales” temporales o de un solo pago (*one-off*), en algunos pocos casos cuasi universales.

En general, la literatura académica y los diversos informes que durante el pasado año han estudiado estas políticas se encuentran con obvias limitaciones para llegar a conclusiones sólidas: en primer lugar, el contexto es sumamente cambiante y los análisis pueden quedar superados en pocos meses o incluso semanas; en segundo lugar, la disponibilidad de datos fiables sobre el impacto y la ejecución real de estas políticas es aún muy limitada. Sin embargo, varios estudios coinciden en algunos puntos (Béland *et al.*, 2021; Gentilini *et al.*, 2021; Moreira *et al.*, 2021; OCDE, 2020; Tirivayi, 2020):

1. En primer lugar, el tipo de políticas implementadas en cada caso parece fuertemente condicionado por las políticas ya existentes en cada país y la estructura de su política social y fiscal, observándose en este sentido una clara dinámica de *path dependency*.
2. En segundo lugar, las prestaciones en metálico representan una elevada y creciente proporción del presupuesto destinado a las políticas sociales contra la pandemia, algo que no puede extrañar dado que el sostenimiento de rentas se ha convertido en una necesidad de primer orden durante los períodos de restricciones y confinamiento.
3. Por último, las medidas se enmarcan política y discursivamente en un marco neokeynesiano muy diferente del predominante durante la Gran Crisis iniciada en 2008: tanto en términos de urgencia como de generosidad, baja condicionalidad y escaso "riesgo moral", las políticas de prestaciones monetarias contra la pandemia van en dirección opuesta a la austeridad, el recorte, la alta condicionalidad y el discurso de "haber vivido por encima de las posibilidades" que muchos Gobiernos y organismos internacionales esgrimieron durante la crisis precedente.

La explicación de esta última diferencia admite algunas hipótesis interesantes, aún por explorar desde un punto de vista sociológico. Por ejemplo, resulta difícil no pensar en el papel de las "heurísticas de merecimiento", que la literatura sobre actitudes hacia el Estado del bienestar hace tiempo que explora (Van Oorschot y Roosma, 2017): se trata de reglas cognitivas simples que predicen bien (incluso mejor que la ideología o el interés propio) el apoyo o rechazo a determinadas políticas redistributivas y de ayuda a los demás, en función de si "marcan" a determinados sujetos o colectivos como "merecedores" o no de dicha ayuda. Según Van Oorschot, hay cinco criterios de "merecimiento" habituales: a) control, b) necesidad, c) identidad, d) cumplimiento y e) reciprocidad. Resulta obvio que, a diferencia de crisis anteriores, el origen biológico de la presente hace difícil, por no decir imposible, atribuir "control" a los más perjudicados por ella; la necesidad de ayuda es también innegable; el carácter global y catastrófico de la crisis difumina la importancia de la identidad; el cumplimiento de las recomendaciones sanitarias es a todas luces muy mayoritario; y, finalmente, la exigencia de reciprocidad se debilita cuando cualquiera puede verse afectado. En suma, nos encontramos en un escenario de merecimiento "total", y no existen heurísticas simples y plausibles que puedan legitimar una negativa a la ayuda.

Sin embargo, las percepciones de merecimiento se combinan con las ya citadas dinámicas institucionales de *path dependency* a la hora de dar forma a las políticas



concretas que vehiculan dicha ayuda. Aunque se ha hablado mucho de la posible adopción de una renta básica universal “de emergencia” durante los confinamientos (Hupkau *et al.*, 2020), e incluso de que esta era la ocasión perfecta para introducirla de manera permanente (De Wispelaere y Morales, 2021; Standing, 2020), lo cierto es que ningún país ha optado por dicha política para sostener las rentas de la población afectada por la crisis. El quinto tipo de política enumerado más arriba, los pagos fiscales puntuales, se ha visto en ocasiones como un posible embrión de una renta básica universal, pero de las más de 3.300 políticas que la *Global Database on Social Protection and Jobs Responses to Covid-19*<sup>1</sup> recoge, poco más de una decena, la mayoría en países asiáticos, podrían incluirse en esta categoría. Se trata además de medidas con características muy específicas que difieren de las de una renta básica universal estricta: a) no suelen ser universales, sino, en todo caso, casi universales, es decir, solo para adultos (Serbia), solo para empleados (Japón, Hong-Kong) o solo para contribuyentes por debajo de un nivel de ingresos alto (Estados Unidos); b) son temporales o de un solo pago (caso este último el de Mongolia, Corea del Sur, Japón o Hong-Kong); c) no siempre son individuales; d) a veces, están condicionadas, por ejemplo, a vacunarse (Serbia) o a registrarse para expedir un documento de identidad (Samoa); e) en varios lugares, se pagan en forma de *vouchers* de consumo interno (como en Singapur); f) en ningún caso se alcanzan cuantías anuales equivalentes a la de una renta básica universal “plena” al nivel del umbral de la pobreza monetaria.

La explicación de la enorme distancia entre ciertas aspiraciones y la realidad es en este punto bastante obvia, y reside en lo que a veces se ha llamado el “trilema de la renta básica universal” (Noguera, 2019b): la urgencia, la pureza y la suficiencia de una prestación totalmente universal e individual difícilmente pueden alcanzarse conjuntamente, pues su altísimo coste presupuestario neto obliga a renunciar al menos a uno de esos objetivos; si se opta por una prestación urgente y de cuantía suficiente, no podrá ser “pura” (esto es, universal e individual); si se opta por una prestación urgente y “pura”, su cuantía deberá ser muy insuficiente; y, finalmente, si se escoge una prestación “pura” y con cuantía suficiente, deberá esperar a disponer de los recursos necesarios o implantarse por fases, con lo que volveríamos a renunciar a la universalidad a corto plazo.

---

<sup>1</sup> Disponible en <<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/129431621025702954/global-database-on-social-protection-and-jobs-responses-to-covid-19>>. Los datos se actualizan periódicamente.

Los escasos países que han realizado pagos cuasi universales han priorizado, en este caso, la urgencia a la suficiencia, y ello aun a costa de buena parte de la “pureza” de la idea, como se ha detallado. El objetivo de actuar con rapidez para dar respuesta a la caída de ingresos de una buena parte de la ciudadanía se traduce al menos en dos imperativos: la simplicidad administrativa y la efectividad para llegar cuanto antes a los hogares en peor situación. Estos dos imperativos pueden generar un espinoso *trade-off*: en apariencia, la vía administrativamente más simple de transferencia de recursos es la fiscal, utilizando la forma de un impuesto negativo universal, y recuperando la mayor parte de lo abonado en la siguiente declaración del impuesto sobre la renta (Hupkau *et al.*, 2020); sin embargo, puede que esta no sea la manera más efectiva de focalizar adecuadamente la prestación en los hogares con rentas más bajas, que son los que más habitualmente están fuera del “radar” de la hacienda pública, porque sus ingresos están por debajo del mínimo que obliga a hacer la declaración, o se mueven, total o parcialmente, en la economía sumergida.

Lo cierto es que la emergencia social puede hacer más necesario, en un contexto de recursos limitados, concentrarlos en quienes se encuentran en situaciones más desfavorecidas, máxime considerando que las crecientes necesidades en sanidad o el apoyo a ciertos sectores económicos harán subir el coste de oportunidad de cualquier política de garantía de ingresos. Adicionalmente, tener que recuperar el grueso de lo transferido a la mayoría de la ciudadanía solo unos meses después podría tener un efecto psicológico y políticamente negativo, bien conocido por la psicología económica: retirar lo que se ha dado produce mucha más insatisfacción psicológica que no haberlo dado en primer lugar. Este es uno de los problemas de cualquier renta básica universal que se acabe implementando como un “impuesto negativo”: su pretendida universalidad *ex-ante* sería más nominal que real, y su efecto neto sobre la distribución de la renta podría ser equivalente al de una prestación focalizada o una combinación de varias de ellas (Noguera, 2018; 2019a; Piketty, 2017).

En suma, aunque la crisis provocada por la covid-19 haya generado mucho debate sobre la urgencia de soluciones innovadoras en garantía de ingresos, lo que parece estar mostrando la pandemia es que la “caja de herramientas” del Estado del bienestar, si existe voluntad política de utilizarla, ofrece opciones variadas y efectivas para responder a situaciones de emergencia como la presente. Al mismo tiempo, factores como el coste neto de las medidas, la urgencia con la que se pretenden vehicular, la cobertura que se aspira a alcanzar o la viabilidad administrativa a partir de cada contexto institucional pueden mantener relaciones de tensión entre sí, de manera que los sacrificios en uno u otro sentido acostumbran a ser necesarios.



### 3. Retos de la garantía de ingresos mínimos tras la pandemia

El examen de las actuaciones más frecuentes en materia de garantía de ingresos frente a la pandemia arroja cuatro grandes tipos de retos que se ciernen sobre dichas políticas, y que esquemáticamente cabría sintetizar como sigue.

#### 3.1. Retos políticos

Desde el punto de vista político, los programas de garantía de ingresos, especialmente si van dirigidos a luchar contra la pobreza y la exclusión social, suelen afrontar dos tipos de problemas: de legitimidad social y de voluntad política (con efecto directo, en este último caso, en su prioridad presupuestaria). Como ya se ha dicho, no parece que los primeros supongan un impedimento durante la crisis actual, y ello, en parte, puede contrastarse en la relativa ausencia de contestación política y social que han tenido las medidas adoptadas en la mayoría de los países (obsérvese, por ejemplo, la aprobación del IMV en el Parlamento español sin un solo voto en contra).

Sin embargo, los retos de prioridad presupuestaria suponen en la situación actual un mayor riesgo. Si el compromiso político que debe mantenerse en este sentido para una adecuada garantía de ingresos es necesario durante un largo período de tiempo, las limitaciones presupuestarias presentes o futuras pueden afectar seriamente a los resultados de los programas. Cuanto más bajo sea el presupuesto disponible para un programa, más duro será el *trade-off* entre la cuantía que pueda alcanzar la prestación, por un lado, y su focalización/cobertura, por otro, puesto que, dados unos recursos, la ampliación de la cobertura (y, por tanto, una menor focalización) significa una reducción de la cuantía de la prestación, y viceversa.

#### 3.2. Retos de diseño

Más allá de las dificultades políticas, cualquier programa de garantía de ingresos, especialmente en la actual situación, afronta algunos dilemas de diseño cruciales. Una de las cuestiones clave es la permanencia o carácter temporal de muchas de las medidas introducidas, obviamente relacionada con su sostenibilidad presupuestaria en el tiempo, pero también con la legitimidad social que alcancen. En este sentido, los programas de retención de empleo como los ERTE, concebidos hasta la fecha como algo excepcional, es muy probable que se apliquen con más frecuencia en el futuro. En España, esos programas, junto con las prestaciones de incapacidad temporal por covid-19, las extensiones de las prestaciones por desempleo y las prestaciones



extraordinarias para trabajadores autónomos, han alcanzado una histórica cobertura máxima de más de un tercio de la población activa, con un presupuesto muy superior al de cualquier programa de garantía de ingresos asistencial (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2020). Aunque este tipo de protección no sea universal ni independiente de la participación laboral, su extensión no es nada despreciable, y cuenta con otros dos rasgos atractivos: primero, se trata de derechos individualizados; y segundo, en la mayoría de los casos, las prestaciones ascienden a un porcentaje sustancial del salario habitual, cumpliendo una función básica de sostenimiento de rentas que una renta básica universal, incluso plena, nunca aspiraría a desempeñar (Goodin, 1990; Noguera, 2001).

La integración entre diversas prestaciones supone un segundo reto de diseño cada vez más apremiante: las situaciones de emergencia social como la vivida aconsejan avanzar hacia escenarios menos fragmentados en términos administrativos, en los que, por ejemplo, mediante una “ventanilla única” o incluso “solicitud única” se pueda determinar el tipo y cuantía de las prestaciones a las que cualquier ciudadano tiene derecho. En tercer lugar, la coordinación entre diversos niveles de Gobierno resulta también fundamental a la hora de diseñar un sistema coherente de garantía de ingresos, y ello puede resultar más complejo en Estados federales o fuertemente descentralizados.

En cuarto lugar, en programas dirigidos a la población en edad laboral la evidencia indica que la introducción de estímulos monetarios al empleo que combatan la trampa de la pobreza y la pobreza laboral funciona mucho mejor que las medidas coercitivas de activación. La compatibilidad entre empleo y prestaciones es probable que se generalice más en los próximos años en programas de rentas mínimas o a través de complementos salariales por vía fiscal. Finalmente, los programas de garantía de ingresos mínimos, en situaciones cada vez más imprevisibles de pobreza y desempleo sobrevenidos que pueden afectar a colectivos muy heterogéneos (Arriba y Aguilar-Hendrickson, 2021), afrontan el desafío de incorporar a la protección social a la población más joven y a la infancia, a nuevos tipos de empleados intermitentes y a nuevas formas de familia, y de hacerlo con una mayor individualización de la protección, con perspectiva de género, y con cobertura, cuantía y umbrales de elegibilidad adecuados.

### **3.3. Retos de implementación**

Como se ha señalado en múltiples ocasiones desde el estudio de las políticas públicas en las ciencias sociales, la visión exclusivamente político-jurídica según



la cual las decisiones políticas trasladadas a la legislación se “realizan” automáticamente en la sociedad correspondiente ignora los importantes problemas que amenazan la implementación de esas políticas en un contexto concreto. El primero es, sin duda, la capacidad administrativa y de gestión, una variable tradicionalmente subestimada en el análisis de los Estados del bienestar, pero que en contextos de emergencia como el presente reaparece en toda su magnitud, como ha habido ocasión de comprobar, por ejemplo, tras la avalancha inicial de solicitudes del IMV que colapsó el Instituto Nacional de la Seguridad Social en España. El contexto de cada país, además, puede hacer más o menos aconsejable que sea la administración fiscal o la de la seguridad social la que se encargue de gestionar comprobaciones, solicitudes y pagos en cada programa.

Un segundo reto fundamental es, precisamente, el de la comprobación de requisitos, en especial la prueba de ingresos, en los programas de prestaciones focalizadas en términos de renta disponible (puesto que otro tipo de prestaciones focalizadas, por ejemplo, en términos de edad o de grupos profesionales, son mucho más fáciles de administrar). El *trade-off* entre coste y cobertura puede hacer necesario focalizar los recursos, pero en ese caso la identificación de las personas u hogares elegibles (o *targeting*) puede resultar problemática por dos motivos. En primer lugar, por la dificultad de obtener información fiable y actualizada sobre ingresos de forma ágil e inmediata, sin hacer pasar a los solicitantes (y a la Administración) por costosas comprobaciones. En este sentido, el uso de indicadores *proxies* (como ser beneficiario de otras prestaciones de emergencia de otras administraciones, o estar en el “radar” de los servicios sociales) o incluso de métodos de autoidentificación (*self-targeting*) son alternativas aconsejables en escenarios catastróficos; esto último, por supuesto, requiere alguna confianza en la honestidad de los solicitantes, que sí se acostumbra a practicar a menudo a la hora de reconocer beneficios fiscales a contribuyentes y empresas. La pregunta que deben hacerse los poderes públicos a este respecto es cuántos falsos negativos están dispuestos a tolerar para evitar un falso positivo entre los beneficiarios de cada programa y por qué.

El segundo motivo por el que el *targeting* puede resultar problemático es el llamado *non-take-up*: cuántos beneficiarios potenciales, que son elegibles para la prestación, no la solicitan. La evidencia disponible nos dice que, de entre una miríada de causas posibles de *non-take-up*, tres son las más frecuentes: a) la ignorancia o falta de información; b) la dificultad y los costes directos o indirectos de la solicitud (mayores en sociedades donde la brecha digital es amplia y la economía sumergida está muy extendida); c) el estigma social asociado a las prestaciones (mayor



cuando las percepciones de merecimiento son más exigentes o cuando el número de beneficiarios es menor).

### 3.4. Retos de evaluación

Finalmente, el saludable auge actual de las políticas basadas en la evidencia y la evaluación científica sistemática de las políticas públicas a menudo da por sueltas algunas cuestiones sustantivas sobre cómo evaluar las políticas de garantía de ingresos. Ello afecta tanto a los criterios de evaluación como a los indicadores y los métodos que se utilicen. En la determinación de estos elementos en una evaluación y en la posterior interpretación de sus resultados, como advertía Max Weber, es inevitable que influyan compromisos de valor y preferencias políticas. Por ello, es deseable extremar la claridad al respecto.

En primer lugar, ¿qué es lo que va a contar como *éxito o fracaso* de un programa de garantía de rentas, y en qué plazo temporal deberán haberse alcanzado sus objetivos? Si tomamos como ejemplo un programa como el IMV, resulta obvio que, si el éxito significa la erradicación de la pobreza monetaria relativa, ello resulta imposible por motivos de diseño del programa (que establece unos umbrales monetarios de elegibilidad inferiores a los de dicha pobreza); pero es también cierto que, debido a los problemas de implementación mencionados, resultará difícil para ninguna otra política satisfacer ese logro completamente. Del mismo modo, una política de tal calibre requiere cierto tiempo para consolidarse y funcionar de forma eficiente: sería útil, por ejemplo, comparar el despliegue del IMV durante su primer año con el de otras prestaciones asistenciales y rentas mínimas cuando nacieron (en un año, hay ya tantos IMV concedidos como beneficiarios de rentas mínimas, programas con décadas de trayectoria). Finalmente, diferentes objetivos deben ponderarse, mientras que a menudo, en el debate público, alguno en particular parece absolutizarse; es el caso de la "inserción laboral": ¿una política que pueda generar un ligerísimo desincentivo al empleo, si lo hace, debe abandonarse aun cuando consiga cubrir gran parte de sus logros esperados en términos de cobertura de la pobreza? Es importante, en este sentido, que se expliquen bien, desde el inicio, cuáles son los objetivos de la política, cómo se ponderan y priorizan, y cuál es su calendarización.

En segundo lugar, los indicadores que se vayan a utilizar tampoco son indiferentes. No será lo mismo utilizar diferentes líneas o umbrales de pobreza monetaria, o medir más bien la intensidad y la brecha de la pobreza que la tasa de riesgo de pobreza como tal, o utilizar como indicador de reducción de la desigualdad la



ratio S90/S10 o el índice de Palma que el de Gini (Noguera y De Quintana, 2021). No es lo mismo calcular la cobertura sobre la población elegible (y, por tanto, el *non-take-up*), que sobre la población en situación de riesgo de pobreza, u otra población delimitada según otro criterio. Si la política contiene algún tipo de estímulo al empleo o de medida de activación, deberá definirse cómo se medirán los resultados en ese terreno.

En tercer lugar, la atribución de causalidad en la evaluación de una política pública puede ser compleja, sobre todo (pero no solo) cuando no se dispone de pilotos o estudios diseñados en términos que permitan la comparación contrafáctica, como hacen los estudios aleatorios con grupo de control (*randomized controlled trials*). Las simulaciones o la construcción de controles sintéticos pueden ser buenas alternativas para estimar el impacto de una política, pero a veces resulta difícil estimar sus posibles efectos dinámicos. En cualquier caso, el gran hándicap en este sentido es, sin duda, la disponibilidad sistemática de datos fiables para muchos programas de garantía de ingresos, así como la tratabilidad y comparabilidad de dichos datos, dado que su forma de recogida y de registro suele variar de un programa a otro, de una Administración a otra, y de un momento temporal a otro, amén de que no suele seguir una lógica científica, sino más bien burocrática<sup>2</sup>. Si las fuentes de datos que han servido para diseñar un programa basado en la evidencia tienen sesgos, y su impacto se evalúa mediante esas mismas fuentes, dichos sesgos pueden pasar inadvertidos (y ello tanto si indican un éxito como un fracaso relativo de la política). Racionalizar este panorama debería ser objetivo primordial de una Administración del siglo XXI.

#### 4. A modo de conclusión

El escenario posterior a la pandemia será una ocasión para replantear muchos de los retos clave de los programas de garantía de ingresos mínimos. En este sentido,

---

<sup>2</sup> El impacto real del IMV en términos de reducción de la pobreza severa y la desigualdad, por ejemplo, no se podrá cuantificar a corto plazo, debido a que los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida que pueden empezar a recoger dicho efecto no estarán disponibles hasta 2022 (con la Encuesta de 2021, que recoge datos de ingresos del año 2020). Incluso entonces, será previsiblemente demasiado pronto para dilucidar dichos efectos, debido a que el despliegue del IMV durante 2020 resultó incipiente; será, sin duda, la Encuesta de 2022, que estará disponible en 2023, la primera que nos ofrecerá información algo más completa al respecto. Aun así, se desconoce a día de hoy si la Encuesta de Condiciones de Vida incorporará información específica sobre esta prestación para una muestra suficiente de beneficiarios.

deben evitarse ciertos errores potenciales: deben distinguirse con nitidez los problemas políticos, los de diseño y los de implementación, puesto que cada uno de ellos requiere de soluciones diferentes e involucra actores y niveles de gobernanza específicos; no todos los problemas de implementación de una prestación podrán resolverse con cambios en su diseño, ni a la inversa, las limitaciones de diseño podrán superarse siempre mejorando la implementación; y, por supuesto, ni un diseño óptimo ni la mejor implementación podrán sustituir un grado suficiente de prioridad política y presupuestaria para dicha prestación.

Asimismo, debe abandonarse la idea de que las políticas son un *one-shot game* donde el aprendizaje y la reforma constante no son posibles ni deseables (las múltiples modificaciones que ha sufrido en un año, y todavía sufrirá, la regulación del IMV son buen ejemplo de ello); debe entenderse que aunque la urgencia esté presente, la excesiva impaciencia en obtener resultados sonoros no es buena consejera (sin dejar de detectar limitaciones corregibles); deben explorarse innovaciones tanto en la gestión y administración como en la integración del sistema prestacional de cara a la ciudadanía, incluyendo una mayor implicación de la administración fiscal; y debe asumirse que la complejidad y la complicación son en buena medida inherentes a estos programas en sociedades cada vez más dinámicas y heterogéneas: el siglo XXI tampoco va a ser testigo de soluciones mágicas y definitivas a los problemas de la pobreza y la desigualdad, aunque podamos (y debamos) dar pasos importantes en esa dirección.



## Bibliografía referenciada

- Arriba, A. y Aguilar-Hendrickson, M. (2021): "Entre recalibración y continuidad: el contexto del nacimiento del IMV", *Revista Española de Sociología*, vol. 30, nº 2, a46.
- Béland, D.; Cantillon, B.; Hick, R. y Moreira, A. (2021): "Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis", *Social Policy and Administration*, vol. 55, nº 2, págs. 249–260.
- De Wispelaere, J. y Morales, L. (2021), "Emergency basic income as a public health response to the COVID-19 pandemic", *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, vol. 30, nº 2, págs. 248-254.
- Gentilini, U.; Almenfi, M.; Orton, I. y Dale, P. (2021): "Global Database on Social Protection and Jobs Responses to COVID-19", *COVID-19 Living Papers*, vol. 2, Banco Mundial.
- Goodin, R.E. (1990): "Stabilizing expectations: The role of earnings-related benefits in social welfare policy", *Ethics*, vol. 100, nº 3, págs. 530-553.
- Hupkau, C.; Roldán, T. y Victoria, C. (2020): "Una propuesta de 'Renta Mankiw' para la pandemia", *EsadeEcPol Insight*, nº 12, Centro de Políticas Económicas de Esade.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2020): "Escrivá: 'Se ha producido una estabilización del mercado laboral gracias a las medidas de protección del empleo aprobadas'" [nota de prensa], Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 5 de mayo.
- Moreira, A.; León, M.; Moscarola, F.C. y Roumpakis, A. (2021): "In the eye of the storm... again! Social policy responses to COVID-19 in Southern Europe", *Social Policy and Administration*, vol. 55, nº 2, págs. 339-357.
- Noguera, J.A. (2001): "La Renta Básica y el principio contributivo", en Raventós, D. (ed.), *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Barcelona, Ariel, págs. 63-106.
- (2018): "El bienestar fiscal y la integración de impuestos y prestaciones", en Camas, F. y Ubasart G. (eds.), *Manual del Estado del bienestar y políticas sociolaborales*, Barcelona, Huygens, págs. 261-277.
- (2019a): "The second-best road ahead for Basic Income", *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 40, nº 2, págs. 223-237.
- (2019b): "The political debate on Basic Income and welfare reform in Spain", *Social Policy & Society*, vol. 18, nº 2, págs. 289-299.
- Noguera, J.A. y De Quintana, J. (2021): "El impacto potencial del Ingreso Mínimo Vital y su encaje con las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas", *Background Papers*, Oxfam Intermón.
- OCDE (2020): "Supporting livelihoods during the Covid-19 crisis: Closing the gaps in safety nets", *OECD Policy Responses to COVID-19*.
- Piketty, T. (2017): "Is our basic income really universal?", *Le Blog de Thomas Piketty*, 13 de febrero.

Standing, G. (2020): "Coronavirus has shown us why we urgently need to make a basic income a reality", *World Economic Forum*.

Tirivayi, N.; Richardson, D.; Gavrilovic, M.; Groppo, V.; Kajula, L.; Valli, E. y Viola, F. (2020): "A rapid review of economic policy and social protection responses to health and economic crises and their effects on children: Lessons for the COVID-19 pandemic response", *Innocenti Working Papers*, n° 2020-02, Unicef.

Van Oorschot, W. y Roosma, F. (2017): "The social legitimacy of targeted welfare and welfare deservingness", en Van Oorschot, W.; Roosma, F.; Meuleman, B. y Reeskens, T. (eds.), *The Social Legitimacy of Targeted Welfare. Attitudes to Welfare Deservingness*, Cheltenham; Northampton, Edward Elgar, págs. 3-33.





# De la inclusión laboral a la inclusión social: retos y estrategias para un empleo inclusivo

**Fernando Consuegra**

Sartu Taldea

## 1. Repensar la orientación de las políticas de empleo

293

La crisis sanitaria que hemos vivido como consecuencia de la covid-19 nos ha puesto en contacto con el dolor y la fragilidad de la vida y con la naturaleza interdependiente de todas las personas y seres. Los efectos de las crisis sociales y económicas subsiguientes ponen aún más de manifiesto cómo los patrones de funcionamiento de las estructuras sociales generan desigualdades sociales. En el caso del mercado de trabajo, el incremento del desempleo, el desempleo crónico, la precariedad y la segmentación son fenómenos que se concentran casi siempre en los mismos colectivos.

El presente capítulo parte del análisis del contexto actual en el que se encuentra la inclusión social y laboral, así como sus sistemas relacionados, para luego abordar los problemas y desigualdades producto de la inercia actual del mercado de trabajo, poniendo el acento en los colectivos más afectados, pero también en los sectores económicos donde mayormente se desenvuelven, que son, a su vez, muy vulnerables. Todo ello se realiza en el marco de las tres grandes transiciones económicas (digital, verde y demográfica) que corren el riesgo, si no se pone intención en ello, de no ser abordadas desde una óptica inclusiva.

Parece oportuno repensar la orientación de las políticas públicas y abrir una reflexión en profundidad sobre un nuevo pacto social para, entre otras medidas, proteger el bien preciado del empleo mediante una acción intencional orientada al bien común. Es necesario recuperar el sentido de comunidad y habitar el espacio público del empleo y la economía si la intención es que realmente sean inclusivas.



En este sentido, se entiende la política de empleo de nuevo cuño como un conjunto de políticas donde lo que está en juego son sus conexiones sistémicas con los servicios sociales y educación, por ejemplo, no solo desde la demanda, sino también desde la oferta y, especialmente, desde la promoción económica y las políticas industriales y sectoriales. Se requiere un trabajo de cosido en las costuras de los sistemas también para diseñar y acompañar las transiciones de las personas hacia estas economías emergentes y dentro de las economías más frágiles, a fin de paliar los efectos negativos de esas transiciones y elevar el nivel competencial de las personas. Se trata de un nuevo modo de hacer, una nueva cultura que, por un lado, entraña una gobernanza colaborativa e inteligente, con el compromiso de todos los agentes; y que, por otra, implica la transición de las empresas hacia organizaciones, además de medioambientalmente, socialmente sostenibles y, por tanto, más inclusivas.

## **2. El punto de partida: el particular contexto de la inclusión sociolaboral**

Habitualmente, cuando nos referimos a la inclusión social y laboral con personas vulnerables o en riesgo de exclusión, la entendemos como un proceso de intervención social y educativo en el que confluyen prestaciones propias de las políticas activas de empleo y de los servicios sociales que permiten desarrollar un itinerario personal y social para la adquisición progresiva de hábitos personales, habilidades sociales y de competencias básicas, transversales y técnico-profesionales en una o varias ocupaciones que faciliten su incorporación laboral en empleos de calidad y el desarrollo de una vida autónoma. Junto con los apoyos psicosociales y el acompañamiento individual, la intervención incluye actuaciones en el entorno laboral, mediante programas y servicios como la prospección, la intermediación, el empleo con apoyo o el despliegue de dispositivos de empleo como los centros prelaborales, ocupacionales o las empresas de inserción, entre otros (Diputación Foral Gipuzkoa, 2019).

En el mundo de las definiciones o de las normas, todo funciona siempre un poco mejor, pero la realidad es que todos los actores que actuamos en este campo habitamos en un lugar en el que confluyen dos sistemas jóvenes, aun en construcción, con distintos grados de desarrollo, tanto en sus sistemas técnicos como en la relación de sus agentes entre sí, como en su identidad y visibilidad, por citar algunos ejemplos.

En el caso de las políticas activas de empleo, se encuentran en el inicio de un proceso de estructuración de un marco normativo que articule el reparto compe-

tencial, que configure la cartera de servicios desde una perspectiva del derecho subjetivo e incluso proteja con empleo garantizado a determinados colectivos sociales, entre otros retos. Los servicios sociales, por otro lado, están en un proceso de despliegue y desarrollo, en una etapa de consolidación, y en consecuencia, el proceso de confluencia de ambos presenta dificultades para desarrollar ese espacio sociolaboral que denominamos inclusión sociolaboral o inclusión laboral. Es por ello por lo que este suele ser un terreno poco propicio para la continuidad en la atención, para el desarrollo de itinerarios en profundidad, con la intensidad y con la personalización que requiere la población a la que se dirige un proceso de estas características. Además, no siempre las prestaciones y los dispositivos de un lado y otro están a disposición, bien por las peculiaridades del acceso, o porque no está abierta la convocatoria, o bien por su escasez o, simplemente, porque coinciden en el tiempo.

Pero ello es algo lógico y esperable, pues el llamado sistema de inclusión es, en realidad, un sistema virtual, transversal, que ocurre mayormente en las voluntades de los y las profesionales y responsables, que cuenta con algunos instrumentos, pero aún en fase de definición y concreción. No es como otros sistemas verticales, es algo diferente. Decidimos hace años que no tuviera espacio físico o equipos propios. Decidimos conjugar prestaciones de varios sistemas, pero esta opción inteligente, muy acorde con los retos sociales complejos y con la finalidad de superar el comportamiento de los sistemas clásicos diferenciados, que tienden a aislarse entre sí, corre el riesgo de ser menos eficiente si no se trabaja en las juntas de la interfaz con más pegamento y cuidado.

Con todo, su configuración es acorde, avanzada, pero exige mucho más trabajo, precisamente porque es abierto y multiagente; y en consecuencia, hay que ser conscientes de que el sistema elegido no tiene inercia, requiere impulsarlo, necesita mucha más agenda, más espacios de trabajo común y un cierta dirección, así como mejorar los sistemas de información, unificar las metodologías, densificar e intensificar adecuadamente los servicios, facilitar el acceso a estos, con mayor apertura a los diversos colectivos, dotando al sistema de más medios técnicos y de más recursos. Aquí hay un terreno claro de mejora. He aquí un primer reto. Sin embargo, este es un problema menor, como veremos a continuación. Esta es la buena noticia: este reto es el más conocido, lo tenemos detectado y, sobre todo, lo tenemos un poco más a nuestro alcance.

Aun así, las metodologías de intervención social y laboral en inclusión funcionan en lo micro; aunque lógicamente siempre son mejorables, son metodologías con-



trastadas y, si se dan las condiciones, normalmente, más allá de los problemas intrasistémicos apuntados, obtienen resultados tanto del lado del desarrollo personal como del técnico-profesional, logrando la inserción laboral. De hecho, estuvimos tiempo, años atrás, analizando y contrastando la famosa “caja de herramientas”, los procesos de acompañamiento y la creación de muchos de los servicios y dispositivos actuales, especialmente en las entidades sociales del tercer sector que se dedicaban a la inserción laboral.

Sin embargo, aunque las metodologías puedan funcionar, el mercado de trabajo no lo hace. Nos topamos con el muro del desempleo, del desempleo crónico y la precariedad, con temporalidad y parcialidad no deseada, que acarrea bajos salarios. Bastantes de quienes consiguen un empleo vuelven de nuevo a los programas de inclusión y, con frecuencia, cuando acceden a un empleo, al ser precario, este no les libra de la pobreza. En definitiva, son trayectorias vitales fragmentadas, frenadas, con imposibilidad de desarrollar un proyecto de vida con una base estable, lo cual produce una quiebra de autonomía y pone en riesgo los derechos sociales.

Por tanto, además del lógico sufrimiento y preocupación que tienen las personas por alcanzar una posición en el mercado de trabajo estable, las y los profesionales también ven afectadas sus expectativas, su motivación y su capacidad de logro. En efecto, la cuestión a la que nos enfrentamos es más estructural y sistemática. Quienes trabajamos con las personas sentimos con frecuencia que estamos trabajando en el final de un proceso, en políticas llamadas de “final de cañería”, un proceso en el que se nos escapan muchos factores, como si las tareas y cometidos en otras zonas de la estructura social no se estuvieran haciendo su labor o fueran en la dirección contraria.

Por todo ello, no está de más dedicar unas páginas a reflexionar sobre cómo somos capaces de ayudar a crear las condiciones para favorecer la generación de un empleo inclusivo y de calidad poniendo el acento en un ámbito más estructural. No es fácil y no hay receta, pero quizás con ello, además de lograr más empleo y de mejor calidad, aliviemos cierta disonancia cognitiva y recuperemos el sentido de nuestro trabajo. Quizás sea el momento de crear más bien la “fábrica” que genera las herramientas y asociarse con otras “fábricas”, creando redes de posibilidades. Se impone, pues, abordar el debate y articular un nuevo pacto social que tiene muchos puntos de cosido, bien en su versión de reparto de la riqueza o extensión del salario universal, bien en su versión de una extensión de los derechos sociales que afecten y que incluyan al empleo como bien a proteger, que es la que vamos a seguir desarrollando.



### **3. El mercado de trabajo y los problemas estructurales agudizados por la pandemia**

Sin duda, la pandemia ha puesto de manifiesto que vivimos en una sociedad donde se incrementa cada vez más el riesgo y la incertidumbre, extendiéndose mucho más allá de los contornos habituales de ciertos colectivos vulnerables, hasta afectar a amplias capas de la clase media, que ve cómo su puesto de trabajo se precariza, o se disuelve, o su emprendimiento se ve amenazado y tiene que volver a empezar.

Si la situación del mercado de trabajo ya estaba dominada por la precariedad y el paro estructural, la crisis económica y social provocada por la pandemia de covid-19 ha agudizado la difícil situación de muchas personas, incrementando la desigualdad y la dualización social. Según datos recientes del Servicio Técnico de Lanbide, con la crisis de la covid-19, ha producido, entre otros, los siguientes efectos: un aumento de las jornadas a tiempo parcial; un incremento de la tasa de desempleo femenino; una subida de la tasa de desempleo de los colectivos de mayor edad, especialmente de los mayores de 54 años, que se ha situado en el 26,6% del desempleo total; y un aumento de 3,8 puntos en los 18 meses de pandemia del desempleo de larga duración, que representa en la actualidad el 51,6% del desempleo total (Ramos, 2021).

Si recordamos lo que viene ocurriendo en los últimos años, observamos que, entre los colectivos más afectados por el comportamiento del mercado de trabajo, se encuentran las personas con baja cualificación, en especial las que carecen de competencias digitales (o medios digitales para teletrabajar); también las y los jóvenes, las personas de más de 55 años, las mujeres, las personas migrantes y los y las trabajadoras en empleos atípicos o por cuenta propia. En efecto, estructuralmente el mercado de trabajo no genera empleo en cantidad y calidad suficientes. No hay suficientes empleos, lo que pone en evidencia un debilitamiento de la participación de los procesos productivos en la creación de empleo neto.

En parte, ello obedece a que el empleo ya no es, por sí solo, garantía de inclusión y cohesión social. El desempleo, por su extensión y duración, se ha convertido en la principal fuente de pobreza económica y desigualdad, pero también de precariedad. De hecho, hay que señalar que uno de los principales factores que inciden en la pobreza laboral es el empleo a tiempo parcial con el salario mínimo: cuando se combinan ambos, contrato parcial con convenios de sectores con salarios muy bajos, es cuando entra en juego el sistema de garantía de rentas en su modalidad de estímulos al empleo.



No solo la tasa de desempleo es elevada, sino que el desempleo crónico de muy larga duración (más de dos años) afecta a un volumen importante de personas, como hemos visto. Es un fenómeno en crecimiento, que se agudiza en función de la edad, género, origen y cualificación, fundamentalmente. Las personas con baja cualificación, las mujeres, los mayores de 55 años, los y las jóvenes que no han trabajado nunca o que han accedido de forma incipiente al mercado de trabajo constituyen algunos de los colectivos más afectados.

Hay preocupación también por las nuevas modalidades de empleo que van surgiendo y que afectan a colectivos muy vulnerables, como son los empleos atípicos o en plataformas digitales (*gig work*). De cara al futuro, es preciso tener en cuenta la demanda de empleo de reemplazo, así como el envejecimiento y la reducción de la población activa, hechos relevantes para gestionar la que podría ser una importante ventana de oportunidad.

Por otro lado, la pandemia, ha provocado un fuerte impacto asimétrico sobre la economía, reduciéndose de un modo notable la actividad, especialmente en los sectores del comercio, el transporte y la hostelería, así como en las actividades artísticas y recreativas, entre otros. Por el contrario, la industria, la construcción y los servicios, sobre todo los ligados a los sistemas públicos o avanzados, son, en general, los que menos han acusado la situación. Es precisamente en esos sectores más afectados suele concentrarse la contratación de las personas en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión, en especial de las mujeres. Se trata de sectores, en muchos casos, ya de por sí ellos vulnerables y que ofrecen bajos salarios, empleos temporales y jornadas parciales, lo que incrementa el proceso de dualización y de segmentación.

Hay que tener en cuenta que la calidad del empleo va más allá de la temporalidad o parcialidad contractual, pues abarca aspectos como el bienestar de las personas, el ambiente físico y social, y las condiciones de trabajo como la intensidad, el tiempo, el nivel de presión, los apoyos y el clima laboral, entre otros, así como las expectativas y certidumbres, las competencias, la autonomía, la participación y, ciertamente, también los niveles salariales.

El hecho cierto hoy día es que el antiguo contrato social continúa con toda su vigencia para determinados grupos poblacionales que gozan de convenios con buenas condiciones y salarios, mientras que otros grupos se ubican en segmentos “de segunda división”, con condiciones que suponen una discriminación con respecto a sectores más resguardados en el mercado de trabajo. El problema,



además, es que es muy difícil salir de la precariedad laboral, dado que existe poca movilidad ascendente, lo cual provoca una percepción de riesgo social en amplias capas de la población. El mercado de trabajo se encuentra altamente polarizado e implica mucho riesgo para las personas con baja cualificación, mucho más vulnerables. Se prevé, además, un preocupante incremento en la dualización del mercado de trabajo, al observarse un incremento en las ocupaciones de mayor y menor cualificación, mientras que, por el contrario, las de tipo medio proporcionalmente se encuentran estancadas o decrecen.

Las respuestas de las administraciones durante la pandemia, a diferencia de lo sucedido en la crisis financiera anterior, se han concentrado especialmente en tomar medidas tendentes a mantener y conservar los puestos de trabajo y a transferir ayudas financieras para el sostenimiento de la actividad, además de en implementar acciones de choque. Sin embargo, a medio y largo plazo, las actuaciones ante toda esta situación han de llevar a trabajar de otra manera. En este sentido, algo se está moviendo cuando el propio Gobierno Vasco, Lanbide y buena parte de las administraciones vascas han iniciado procesos de revisión y relanzamiento de sus planes y estrategias de empleo, incluso de los marcos normativos existentes. Nos encontramos, pues, en un momento de impulso, en el que corresponde repensar los enfoques y renovar las estrategias, fomentando espacios que, mediante el reconocimiento a la interdependencia de todas las partes, permitan realizar abordajes más sistémicos para poner el foco en las personas, especialmente en las más vulnerables y cronificadas, y así generar un proyecto social y económico para sus vidas, con medidas que atajen las dificultades que encuentran en el mercado de trabajo y les apoyen en otros ámbitos afectados de sus vidas.

#### **4. La importancia del trabajo: derecho subjetivo y empleo garantizado**

Efectivamente, el empleo importa, y mucho. El empleo es, sin duda, un bien relacional, que genera riqueza personal, organizacional y colectiva. Su naturaleza va más allá de las reglas del mercado. El trabajo constituye una forma primaria de la relación humana con el mundo; trata del sentido de la vida, de la identidad y del sentido de pertenencia. Es una condición de posibilidad que permite el desarrollo vital. Por tanto, el trabajo no es solo una cuestión económica de mantenimiento, sino también una cuestión de sentido y de pertenencia a la comunidad.

Hasta ahora el empleo ha sido fuente de ingresos, de satisfacción de necesidades y de acceso a derechos sociales presentes y futuros. Sin embargo, este paquete de



empleo-ingresos-acceso a bienes para satisfacer necesidades, para adquirir derechos sociales y desarrollar un proyecto autónomo personal se está debilitando. El núcleo de esta ecuación se desestabiliza y, con ello, todo el circuito de producción, consumo y acceso a los derechos sociales. Ello conduce al debate de organizar la sociedad con otros formatos donde los ingresos, los derechos y la satisfacción de necesidades tengan fuentes distintas, lo que supone abrir todavía más el debate social. De ahí que sea legítimo pensar en replantear la distribución de la riqueza o en una renta de garantía universal, por ejemplo.

Como decía Toni Doménech, "el empleo no se puede mercantilizar, es demasiado valioso, como para dejarlo exclusivamente en manos del mercado". En realidad, no es totalmente público ni totalmente privado, ni mercantizable. En consecuencia, hay que protegerlo. Y en este sentido, la intervención de lo público puede atemperar las asperezas del mercado; es una cuestión de valores, de ética, de cultura y de poner el bien común más en el centro. Si el empleo es un bien que proteger, parece razonable ir avanzando al menos en el derecho subjetivo a las políticas activas de empleo y en garantizar un empleo a ciertos colectivos que sufren más el desempleo.

## **5. La política de empleo como agregado de políticas y estrategias que coordinar**

La política de empleo de nuevo cuño es, en realidad, un conjunto de políticas, un agregado de estrategias que han de coordinarse y donde las políticas activas de empleo constituyen el núcleo que actúa en el binomio organización empleadora-persona empleada, en un territorio concreto y en un sector económico determinado. Por tanto, sus actuaciones han de segmentarse y combinarse en cada uno de estos aspectos. Sin embargo, las políticas de empleo son mucho más. Requieren, quizá, del mayor de los desafíos en integración de procesos de gobernanza que se hayan podido vivir hasta la fecha. Toca, por tanto, innovar y escuchar, experimentar y aprender conjuntamente, porque no hay tantas referencias y, además, así lo recomiendan las instituciones internacionales:

"La experiencia de estos años recientes ha demostrado que aplicar un enfoque fragmentario en torno a la promoción del empleo no funciona y que el primer paso es integrar los objetivos y metas de empleo en los marcos de desarrollo de las políticas económicas y las estrategias sectoriales" (Oficina Internacional del Trabajo, 2012: 4).

“El desafío reside en cómo gobernar esta transición en términos de políticas a adoptar y cómo, en el ámbito de una estrategia global, se sitúa el marco de política económica, que debe promover la eficiencia económica y reforzar la competitividad para garantizar un crecimiento inclusivo creador de empleo” (Consejo Económico y Social, 2018: 160).

Afortunadamente cada vez existen más recursos de apoyo para abordar este reto, con estructuras de visión del mundo y perspectivas de pensamiento cada vez más inclusivo, que integran distintas disciplinas y valores. También existe una sociedad civil más organizada, que se moviliza, actúa y experimenta nuevos modos de hacer economía, y unos agentes económicos con más experiencia y visión. La globalización trae necesariamente un cierre local, un estrechamiento de las relaciones en el territorio.

De las políticas activas, queda recordar cómo durante demasiado tiempo se ha atendido preferentemente la dimensión de la empleabilidad de las personas. Esta estrategia ha podido inducir procesos de traslación excesiva de la responsabilidad individual y de culpabilización de las personas desempleadas. La perspectiva de la ocupabilidad (Blanch, 1990) sitúa las cosas en su sitio: es sistémica e integra la perspectiva de la empleabilidad —que solo atiende la dimensión personal— con la necesaria actuación en las empresas, territorios, sectores y el ámbito más estructural y económico. Por tanto, no hay que olvidar que las políticas activas trabajan tanto con personas como con empresas y con territorios, es decir, con los agentes de un territorio.

Por otro lado, las políticas pasivas de empleo no solo tienen que ver con las prestaciones económicas, sino también con la regulación de la población activa, con la gestión de su tamaño y, normalmente, también con la gestión de la edad de entrada y salida del mercado laboral, así como con la gestión de los flujos migratorios.

Por último, hay unas políticas de empleo regulatorias, que, como su nombre indica, tienen la capacidad normativa de regular las condiciones laborales, las formas contractuales y, en general, todo lo concerniente al derecho del trabajo. Pero su mayor valor es el de favorecer una pieza fundamental en una democracia avanzada y moderna como es el diálogo social, un diálogo social que abarca no solo estrictamente las relaciones laborales, sino que va más allá del escenario económico y macroeconómico de una sociedad, incluyendo sus políticas sociales y económicas. Por tanto, podríamos decir que la política de empleo es todo aquello que contribuye a que las personas obtengan un empleo de calidad satisfactorio para ellas, para sus empleadores y para la sociedad.



Por otro lado, hay que añadir algunas políticas que inciden en el empleo a nivel macro, estructural y micro. En el nivel macro, hay algunas políticas que ya no están a nuestro alcance, sino cedidas al ámbito europeo, como la política monetaria o financiera. Sin embargo, en el caso de Euskadi disponemos de una palanca de cambio estructural macro tremendamente potente como es la fiscal. Disponer de una fiscalidad propia tanto en la perspectiva del ingreso como del gasto puede incidir en las condiciones de las empresas y de las personas trabajadoras y, por tanto, en el mercado de trabajo.

Hay otras políticas de carácter más estructural que, fundamentalmente, tienen que ver con la promoción económica, las inversiones en sectores productivos de especialización inteligente, la gestión de las transiciones o con los planes de ciencia y tecnología, en las que necesariamente ha de estar presente la lógica del empleo y del empleo inclusivo y de calidad para todas las personas en todas sus dimensiones (competencias necesarias, recolocaciones, itinerarios, balance de puestos de alta y baja cualificación). La lógica del empleo ha de estar del mismo modo presente en otras políticas estructurales que inciden más en el lado de la demanda, como son las políticas de educación, servicios sociales o de garantía de renta. Dos ejemplos de todo ello:

- Por un lado, es muy importante planificar las tracciones de las personas en los sectores emergentes asociados a las nuevas transiciones (robótica-digital, verde-circular, demográfica) y llevarlas a cabo sistemáticamente con transformaciones intencionales:
  - Planificando la formación de amplias capas sociales para que aumenten sus competencias y desarrollen otras nuevas, para que así estén en buenas condiciones de migrar a los nuevos empleos emergentes.
  - Apoyando la reestructuración de sectores que van a verse afectados bien por destrucción neta de empleo, bien porque sus ocupaciones van a sufrir transformaciones en sus procesos productivos que requieren de nuevas competencias y cualificaciones.
  
- Por otro lado, en los sectores maduros y vulnerables, donde se concentra la mayor parte de los colectivos vulnerables, hay que desarrollar una actuación planificada con el sector y sus actores que contemple acciones económicas y formativas, entre otras.

Es en estos niveles estructural y micro donde hay mucho trabajo de intersectorialidad y también mucho reparto competencial que debe hilar fino para bus-



car sinergias y evitar duplicidades. Sin duda, este será un elemento clave en la arquitectura de la futura ley de empleo. A este respecto, y en relación con las empresas con las que actúa Lanbide, quizás no esté de más repensar un espacio empresarial-laboral para atender las necesidades de la empresa (oferta), que hoy son atendidas por Lanbide, pero también por la Sociedad para la Promoción y Reversión Industrial (SPRI), los departamentos de promoción económica de las diputaciones forales o las agencias de desarrollo municipales, creando un cartera coherente de prestaciones a la empresa con una visión integrada y orientada, especialmente, a las pymes, microempresas y a los sectores más vulnerables y maduros.

Vivimos un momento muy peculiar, un momento de innovación y creación basada en intersectorialidad, que permite trabajar a todos los agentes e instituciones con un equipo común.

## **6. Transitar de un mercado de trabajo a un sistema de empleo**

Lo primero es reconocer la interdependencia de todos los agentes. El conjunto de agentes del sistema de empleo es amplio y diverso, y todo él es necesario para el fin que se pretende, y que pasa de forma obligada por la concurrencia de un diálogo social y un diálogo civil a través de diversas mesas, espacios y conversaciones. Pero afortunadamente ya hay un camino recorrido.

Lo segundo es la consolidación y el relanzamiento de los espacios de gobernanza, tanto en el plano interdepartamental como interinstitucional. Igualmente, se trataría de generar espacios en el que estén implicados todos los agentes de empleo tanto en la Comunidad Autónoma de Euskadi como a nivel territorial y comarcal-municipal. Lo mismo cabría decir en el plano sectorial. Es necesario compartir un diagnóstico y una visión, tener unos objetivos y una agenda de trabajo comunes, así como establecer cierto reparto competencial, como decíamos, de modo que cada agente contribuya de un modo neto al conjunto. Para eso, hace falta así mismo sistemas de información comunes y compartidos, así como un lenguaje y un marco conceptual común. Del mismo modo, también se necesitan sistemas de evaluación que permitan conocer el impacto de las políticas implementadas, para que estas vayan evolucionando sobre bases empíricas. El liderazgo, los valores, la confianza, la honestidad, la humildad para generar sentimientos de pertenencia a una comunidad que tiene unos objetivos comunes en pro del empleo inclusivo y de calidad son elementos esenciales.

En tercer lugar, capacitar a los agentes del sistema es clave si consideramos que el sistema productivo tiene el reto de incrementar competencias para adaptarlas a los nuevos retos de las transiciones. El sistema de empleo también debe elevar su nivel competencial, favoreciendo una comunidad de conocimiento que colabore con una visión compartida.

El objetivo último consistiría en crear un pacto por el empleo de calidad e inclusivo, un pacto con contenido programático concreto, que naciera del trabajo compartido de los agentes, en el que cada cual supiera qué aporta y se comprometiera a contribuir de un modo neto a la generación de empleo de calidad e inclusivo.

Para ir terminando, y antes de pasar a las conclusiones, una reflexión breve. Si la política de empleo, en sus niveles de gobernanza sistémica, necesita tiempo para tejer redes de confianza, generar dinámicas de trabajo, compartir diagnósticos y planificar actuaciones, en el mundo de la intervención con las personas ocurre lo mismo, y más con determinada población vulnerable, de baja cualificación o en riesgo de exclusión. Con un curso de seis meses, no se resuelven los problemas. El proceso de intervención requiere tiempo. Tiempo para generar un vínculo de calidad, para acompañar, para orientar, para adquirir competencias, para que las personas puedan desarrollarse como profesionales. Es un proceso de ir logrando objetivos, muchos de ellos intermedios, pequeños pasos, que hay que saber visibilizar y valorar. A veces, hay demasiada presión por conseguir resultados a corto plazo, con la preocupación de cumplir indicadores.

Consecuentemente, las entidades sociales que acompañan estos procesos requieren de la estabilidad adecuada para ofrecer ese tiempo, ese marco de atención. Un sistema que ofrezca servicios sobre la base de un derecho subjetivo quizás debería revisar el modelo de convocatoria anual/bianual desde el punto de vista de la calidad y la estabilidad de las infraestructuras y profesionales a fin de garantizar una continuidad en la atención del proceso de acompañamiento y en los itinerarios, sobre todo en el caso de las personas que se encuentran en situación o riesgo de exclusión.

## **7. Conclusiones**

Antes de repasar los retos para un empleo inclusivo, queremos hacer hincapié en dos premisas que responden a una misma mirada inspiradora.



En realidad, nos encontramos en una cuarta transición emergente, constatable en la cantidad incesante de iniciativas que buscan nuevas formas de organización, de sentido y propósito. Además del qué, cada vez es más relevante el por qué y el cómo se hacen las cosas, y, por tanto, qué tipo de sistemas, administraciones, empresas y organizaciones somos capaces de generar. Porque lo cierto es que hay al menos tres hechos que imponen un cambio de paradigma (Innerarity, 2020):

- El primero es que las crisis se dan, y lo harán una y otra vez. El cambio es permanente, rápido y en muchas direcciones. A veces, es disruptivo. Por tanto, una organización y una sociedad han de incorporar la perspectiva resiliente en su diseño: el cambio es esperable (no siempre predecible), pero en cualquier caso forma parte del ADN social y vital.
- El segundo es la complejidad, cada vez más densa e interconectada, de los problemas sociales, que requiere no solo información ingente y de diverso tipo, sino también una profunda capacidad de procesarla e interpretarla.
- El tercer aspecto, relacionado con el anterior, es la cantidad de ámbitos y agentes económicos, políticos, sociales, científicos, tecnológicos, ideológicos, culturales y éticos que interactúan e influyen.

Por tanto, es momento de arrimar el hombro y de generar estructuras livianas, que lidien con gran cantidad de información, y de origen muy distinto, para resolver problemas sociales complejos en los que intervienen, en general, una gran número de agentes. Las organizaciones, burocráticas o departamentalizadas, ante la fuerza de esta realidad, se colapsan y se repliegan en sí mismas. Es hora de habitar los problemas más que de gobernarlos, hora de crear comunidades de aprendizaje y trabajo colectivo, que inspiren transformaciones con agenda.

El problema del empleo es de tal magnitud que necesitamos construir iniciativas políticas que adopten un nuevo paradigma en la gestión de esta área de la vida pública. De un lado, una nueva gobernanza pública requiere un reconocimiento de la interdependencia entre todas las partes, así como de la gran complejidad derivada del elevado número de factores que entran en juego. No se trata solo una cuestión de ética: es más eficiente y natural. La complejidad de los problemas lo requiere, los valores de la sociedad lo reclaman y el desarrollo de ciertas disciplinas y avances tecnológicos lo facilitan. Es necesaria una nueva gobernanza colaborativa inteligente que genere sistemas de pertenencia y comunidades de aprendizaje basadas en sistemas de información con una agenda compartida y en la detección de objetivos comunes.



Lo mismo cabe decir para el resto de las organizaciones, especialmente para aquellas que gestionan personas y procesos productivos y de servicios en cualquiera de sus formatos. Hay multitud de iniciativas de renovación en la visión de las empresas, las cuales afortunadamente van integrando la sostenibilidad ambiental, pero cuya asignatura pendiente es integrar la sostenibilidad social de todos sus partícipes sociales y del entorno en el que actúan. Pasaron los tiempos en los que el lucro era el único valor que se contabilizaba, y se hace preciso agregar en el balance de las empresas nuevas dimensiones de valor social, para hacerlas más sostenibles e inclusivas.

Para concluir y a modo de resumen, hacemos un breve repaso a algunos de los retos de carácter sistémico que pueden ayudar a crear las condiciones para favorecer el empleo inclusivo y de calidad, para la población más vulnerable o en riesgo de exclusión, pero sin duda, también, para el conjunto de la población:

- 1.** Reforzar el sistema de inclusión de acuerdo con su naturaleza transversal, dotándolo de medios para su gobernanza y el despliegue de su cartera sociolaboral. Conectar estructuralmente los sistemas de servicios sociales y las políticas activas de empleo, a nivel comarcal/municipal, territorial y de comunidad, así como establecer una relación estable y concertada de las administraciones públicas con el tercer sector de acción social en inclusión.
- 2.** Desplegar el sistema de servicios sociales, completando especialmente su cartera de inclusión, densificando el mapa de servicios, incrementando intensidades y garantizando la continuidad de atención.
- 3.** Configurar y poner en funcionamiento el sistema de empleo, dotándolo de un marco legislativo que desarrolle el derecho subjetivo a la cartera de políticas activas de empleo y, especialmente, el empleo garantizado para ciertos colectivos, incluido el de las personas en desempleo de muy larga duración. Desplegar una cartera que asegure continuidad en la atención e itinerarios personalizados.
- 4.** Repensar un espacio empresarial-laboral para atender las necesidades de la empresa (oferta), que hoy son atendidas por Lanbide, pero también por la SPRI, los departamentos de promoción económica de las diputaciones forales o las agencias de desarrollo municipales, creando una cartera coherente de prestaciones a la empresa con una visión integrada y orientada, especialmente, a las pymes, microempresas y a los sectores más vulnerables y maduros.



- 5.** Extender en todos los sectores económicos y clústeres un modelo de trabajo sectorial multiagente (multihélice) con todos los agentes relevantes, especialmente:
  - En los sectores maduros y vulnerables, donde se concentra la mayor parte de los colectivos vulnerables, desarrollando una actuación planificada que contemple acciones económicas y formativas, entre otras.
  - En cuanto a los sectores emergentes asociados a las nuevas transiciones (robótica-digital, verde-circular, demográfica), llevarlas a cabo sistemáticamente, con transformaciones intencionales:
    - Apoyando la reestructuración de sectores que van a verse afectados bien por destrucción neta de empleo, bien porque sus ocupaciones van a sufrir transformaciones en sus procesos productivos que requieren de nuevas competencias y cualificaciones.
    - Planificando las tracciones de las personas, ayudando a que amplias capas de población aumenten sus competencias y adquieran otras nuevas, para que estén en buenas condiciones de migrar a los nuevos empleos emergentes.
- 6.** Por consiguiente, invertir masivamente en la formación para el empleo, reduciendo el diferencial que nos separa de la Unión Europea, sobre todo en formación de baja y media cualificación. Por ámbitos, impulsar las competencias digitales, las asociadas a los efectos de las transiciones (reestructuración, nuevos empleos) y las que cualifiquen y protejan a los sectores maduros y vulnerables.
- 7.** Incrementar la protección social y las medidas fiscales para combatir la precariedad, el fenómeno de las personas trabajadoras pobres y los nuevos empleos atípicos.
- 8.** Garantizar el derecho subjetivo de la ciudadanía a las políticas activas de empleo conlleva una estabilidad en los servicios y, particularmente, y la configuración de una red concertada de empleo que supere el modelo de convocatorias anuales/bianuales.
- 9.** Incluir en el nuevo pacto social al sector de los cuidados, abriendo un debate público sobre cómo queremos cuidar y ser cuidados, dejando atrás lo que era un problema exclusivamente familiar y de mujeres. Se trata, sin duda, de una transición exigente, pero necesaria, que ayudará a emerger la gran cantidad de trabajo existente en el sector, lo prestigiará, lo cualificará y elevará los salarios.



10. Profundizar y extender las políticas transversales de igualdad y no discriminación.

### **Bibliografía referenciada**

Blanch, J.M. (1990): *Del viejo al nuevo paro: un análisis psicológico y social*, Barcelona, PPU.

Consejo Económico y Social (2018): *El futuro del trabajo*, serie Informes, nº 3/2018, Madrid, Consejo Económico y Social.

Diputación Foral de Gipuzkoa (2019): *Documento de Trabajo del Programa de Apoyo a la Empleabilidad, a la Inclusión Activa y a la Inclusión Socio-laboral*, Servicio de Protección a la Mujer Víctima de Violencia Machista y de Inclusión Social, Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Innerarity, D. (2020): *Una teoría de la democracia compleja: gobernar en el siglo XXI*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.

Oficina Internacional del Trabajo (2012): *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Ramos, J. (2021): "Tendencias en la demanda del mercado de trabajo en Euskadi, cómo afecta a los colectivos en dificultad" [ponencia], en *II Jornadas Sendotu Aldiberean. Personas vulnerables y transformaciones del mercado de trabajo... ¿Cómo es posible desarrollar un empleo inclusivo y de calidad? Retos y estrategias*, Vitoria-Gasteiz.



# El empleo del futuro

**Sara de la Rica**

Fundación ISEAK

## 1. Introducción

Los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) están configurando la demanda de empleo en la mayoría de los países industrializados, al tiempo que facilitan la globalización de la producción. Cada vez es más habitual encontrarnos con empresas que realizan y supervisan gran parte de sus procesos de producción desde cualquier lugar del mundo. Por otra parte, la automatización está modificando de forma sustancial las tareas a realizar por las personas trabajadoras, pues las máquinas están irrumpiendo cada vez más como “compañeras” de trabajo. En algunos casos, se produce una complementación positiva y natural entre máquinas y personas, pero en otros casos, estos procesos son más disruptivos, pues las tareas antes humanas se automatizan de modo casi integral. Hay numerosos ejemplos bien conocidos de esta sustitución integral de tareas —cobro de peaje en autopistas, atención en ventanilla en bancos, trabajo en cadenas de montaje—. Prácticamente no hay personas tras estas tareas, sino máquinas que operan durante las 24 horas del día. Este proceso no ha hecho más que empezar, y se reforzará con la introducción de la inteligencia artificial, que está ya irrumpiendo gradualmente en nuestras sociedades. Estos procesos plantean enormes posibilidades en términos no solo de ganancia en eficiencia productiva, sino también en bienestar, pues nos privan a las personas de realizar tareas en muchos casos desagradables y pesadas. Sin embargo, no todo son bondades, pues estos procesos también presentan en su balance, al menos a corto plazo, ganadores y perdedores. En consecuencia, es importante conocer bien los retos y detectar bien las acciones a tomar para minimizar el número de perdedores.

A pesar de las incertidumbres que nos rodean, debemos estar atentos a todas las señales que nos indican cuáles son los empleos del futuro, para poder así tratar de actuar para ser capaces de recualificar a las personas que se vean negativamente afectadas a medida que estas tendencias se vayan consolidando en los países industrializados. Este capítulo ofrecerá una breve panorámica sobre estas tendencias y los cambios en el empleo asociadas a ellas. En primer lugar, se abordará el



fenómeno de la polarización del empleo como resultado de la automatización, y posteriormente se analizarán las nuevas formas de empleo asociadas con la digitalización. En segundo lugar, se aportará una visión personal sobre la dirección que deberían tomar las acciones para que estos fenómenos maximicen el bienestar social y laboral de la sociedad y minimicen los efectos disruptivos negativos que pudieran traer consigo.

## 2. Automatización y polarización del empleo

En primer lugar, el proceso de automatización productiva ofrece una clara ventaja comparativa con respecto al trabajo humano en aquellas actividades o tareas que precisan de procedimientos codificables y explícitos, a veces denominadas “actividades rutinarias”. Sin duda, una máquina/robot que realice estas tareas supera al trabajo humano en velocidad, precisión y calidad. Por lo tanto, a medida que los precios relativos de este tipo de capital físico sigan disminuyendo, el proceso de automatización se seguirá extendiendo y asistiremos a una sustitución progresiva de ciertas tareas tradicionalmente humanas, que quedarán progresivamente reservadas a las máquinas/robots.

¿Implica esto el fin de gran parte del empleo humano? Existe un enorme debate sobre este asunto, pero sobre todo es necesario admitir que la incertidumbre de este proceso es elevada. Autores como Frey y Osborne (2012) vaticinaron en una investigación que para 2050 el 48% del empleo en los Estados Unidos se habrá automatizado. Este estudio fue contestado posteriormente por Arntz Gregory y Zierahn (2016), que abordaron una investigación similar para Europa, con resultados muy dispares en función de los países estudiados —para España, estos autores vaticinan una desaparición del 22% de los empleos para esa fecha—.

Si bien nadie niega que la irrupción de la automatización provocará cambios en las tareas laborales que las personas abordan en sus empleos, eso no significa necesariamente una desaparición de los empleos, aunque sí un cambio de tareas. Además, hay quienes ven este fenómeno como un proceso fundamentalmente positivo, que creará muchos y mejores empleos y, por tanto, mejorará enormemente el bienestar social. Otros, por el contrario, ven en él una amenaza para el empleo de numerosas personas cuyas tareas se ven amenazadas por la irrupción de la automatización. De lo que nadie parece tener duda es de poner en valor numerosas tareas y capacidades en las que los seres humanos tenemos una ventaja comparativa con respecto a las máquinas: capacidades cognitivas como crear esas máqui-



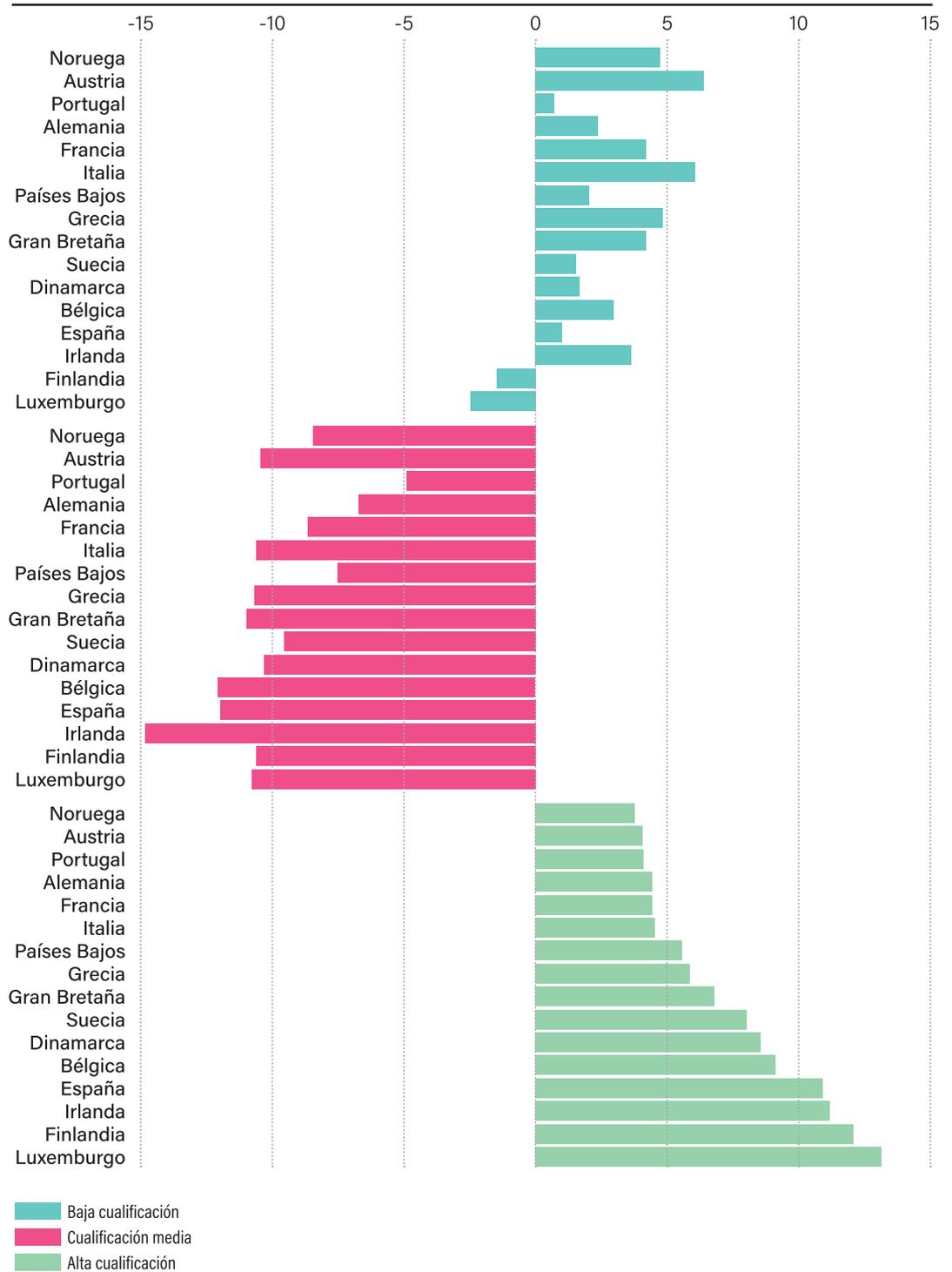
nas y mejorarlas, improvisar soluciones creativas o resolver problemas inesperados parecen, al menos por el momento, quedar reservadas a los seres humanos. De la misma manera, la relación con otras personas —coordinar/supervisar el trabajo de otras personas, la flexibilidad en el trabajo para adaptarse a cambios— implica tareas interactivas/cognitivas en las que también las personas muestran ventaja comparativa respecto a las máquinas o robots. Por esta razón, tanto las capacidades cognitivas como las interactivas pueden considerarse más un complemento natural, y no un sustituto de las tareas abordadas por las máquinas.

## 2.1. Evidencia de la polarización del empleo

De hecho, lo que destaca precisamente la evidencia empírica es que la automatización está positivamente asociada con el auge de determinados empleos y el declive de otros. Este fenómeno se denomina polarización del empleo y describe el reciente declive de los puestos de trabajo en ocupaciones/empleos que se encuentran en la parte media de la distribución de las cualificaciones, es decir, las que requieren capacidades rutinarias (trabajo manual rutinario y trabajos de oficina y administrativos, principalmente). Los empleos emergentes, en cambio, se sitúan tanto en la cola alta como en la baja de la distribución de cualificaciones. Andrés y Doménech (2018) muestran en la Figura 1 una evidencia muy clara del fenómeno de la polarización del empleo en 21 países europeos: para cada país, escogen las cuatro ocupaciones que se sitúan en la cola baja de la distribución salarial, las ocho ocupaciones que se encuentran en el tramo medio de dicha distribución y, finalmente, las cuatro ocupaciones con mayores salarios. Para cada uno de estos grupos de ocupaciones se computa para cada país el cambio en el empleo relativo entre 1995 y 2015. La figura muestra un clarísimo crecimiento en el empleo relativo de las ocupaciones de mayor salario, que son las que requieren de mayor nivel de cualificación, un claro descenso en el empleo de las ocupaciones que ocupan el intervalo medio y un aumento, aunque menor, de los empleos de baja cualificación y bajos salarios. Si bien la intensidad de crecimiento o declive varía de unos países a otros, el fenómeno de polarización es prácticamente común a los 21 países analizados (así como para la OCDE en su conjunto). Por desgracia, no dispongo de esta evidencia para Euskadi, pero apuesto que la figura sería muy semejante.



FIGURA 1. Evolución de la tasa de participación en el empleo total por ocupaciones, según nivel salarial. OCDE, 1995-2015 (%)



Fuente: Andrés y Doménech (2020: 117), a partir de datos de la OCDE.

Las ocupaciones en verde —mayormente desempeñadas por profesionales y todo tipo de puestos técnicos— muestran un notable auge en su tasa de empleo. La figura refleja que este auge es particularmente intenso en países como España e Irlanda. Para ejercer estas profesiones, se requiere de razonamiento, creatividad y, en general, de capacidad para la resolución de problemas. Por otra parte, las ocupaciones en azul, que exigen baja cualificación, incluyen empleos dirigidos a los servicios personales, como peluquería, servicio doméstico, actividades relacionadas con la hostelería o el comercio al por menor. Estas actividades no están tan afectadas por la irrupción de la automatización, pues requieren cercanía y presencia, y a medida que las sociedades se desarrollan, la demanda de servicios personales crece. Por último, las ocupaciones en magenta incluyen auxiliares administrativos, peones de la industria manufacturera, trabajadores textiles, montadores, ensambladores o ebanistas. En estas ocupaciones, gran parte de las actividades son repetitivas y codificables, y son precisamente las que están siendo más sensibles al proceso de automatización, por lo que su peso en el empleo total está disminuyendo sensiblemente, especialmente en algunos países, como Austria, Chequia o Gran Bretaña.

## **2.2. Interrogantes y retos del empleo del futuro como consecuencia de la polarización del empleo**

Este proceso de polarización plantea interrogantes/retos importantes. El primero es saber si supondrá o no una disminución del número total de puestos de trabajo, es decir, si este fenómeno implicará una disminución neta del número de empleos humanos. Para responder a esto, es necesario distinguir entre el corto y el medio/largo plazo. A corto plazo, el empleo neto disminuye si el efecto negativo para el empleo en términos de sustitución de empleo humano supera o no la demanda adicional de empleo fruto de la complementariedad de determinadas tareas al desarrollo de la automatización. Seguramente no hay una respuesta única ni homogénea para los diferentes países, pues la respuesta depende del tejido productivo de cada país, y de la velocidad en la implantación de la automatización. A largo plazo, sí cabe esperar que, a medida que la automatización avance, la complementariedad entre nuevas tareas humanas y las máquinas crezca, y surgirán nuevos empleos hoy inimaginables que quizá compensen (o no) el descenso observado a corto plazo de los empleos sustituidos. Hasta ahora solo cabe decir que la incertidumbre impide un diagnóstico certero sobre cuál de los dos efectos prevalecerá.

Un segundo reto que también plantea el proceso de polarización se refiere a un posible aumento de la desigualdad en el mercado laboral. El hecho de que los puestos de trabajo situados en la parte media de la distribución de competencias y cua-

lificaciones tiendan a desaparecer, mientras que los situados en las dos colas se expandan, es un indicador del crecimiento potencial de la desigualdad. Los puestos de trabajo de la cola alta requieren, por un lado, una educación de alto nivel, que permita a los trabajadores desarrollar competencias cognitivas. Autor (2014) sostiene que la educación de alto nivel es necesaria pero no suficiente para desarrollar estas competencias, y la evidencia indica que los rendimientos de estas han aumentado sustancialmente en los últimos años. De hecho, Hanushek *et al.* (2013) analizan la relación entre aumentos salariales y aumentos en competencias cognitivas para 22 países desarrollados, y encuentran que, en el período 2011-2013, hubo un crecimiento medio del 18 %, pero este variaba entre el 13 % (Suecia) y el 28 % (Estados Unidos).

Esta prima salarial es el resultado de su mayor productividad y de su escasez: como los trabajadores con capacidades cognitivas son muy demandados en el mercado y en la medida en que se consideran un “factor escaso”, las empresas competirán por retenerlos y, por tanto, sus salarios seguirán aumentando. El otro extremo del espectro de empleos emergentes se nutre de trabajadores poco cualificados que ofrecen actividades interactivas/manuales no rutinarias. La oferta de estos empleos es abundante y su productividad no es especialmente alta. En consecuencia, sus salarios tenderán a ser bajos y no aumentarán a un ritmo elevado. El proceso de polarización es, por tanto, un fenómeno que tiende a aumentar la desigualdad salarial *per se*. E incluso iría un paso más allá, dado que no solo los salarios serán cada vez más desiguales, sino también otras condiciones de trabajo: la competencia para sobrevivir en el mercado de las competencias interactivas/manuales puede ser dura y los trabajadores pueden acabar trabajando en malas condiciones en términos no solo de salarios, sino también de precarización de sus empleos. De este modo, la polarización puede dar lugar a un mercado laboral dual, con trabajadores altamente productivos y escasos que ofrecen competencias cognitivas, por un lado, y trabajadores poco productivos y abundantes que ofrecen competencias interactivas y manuales (no rutinarias), por otro.

Un tercer reto se refiere al tipo de trabajadores que se ven más y menos afectados por este proceso de cambio de la naturaleza de los empleos. La evidencia para los Estados Unidos y España (Autor y Dorn, 2013; Anghel, De la Rica y Lacuesta, 2014) sugiere que los trabajadores de mayor edad parecen ser los “perdedores” de este proceso, ya que tienden a quedarse atrapados en trabajos rutinarios y, por tanto, en declive, y no pueden reubicarse en otros trabajos emergentes más relacionados con las habilidades interactivas o cognitivas. Por el contrario, esa misma evidencia señala que los trabajadores jóvenes presentan una mayor movilidad laboral y son quienes más tienden a reubicarse en los empleos emergentes que requieren



de un aumento de las capacidades principalmente cognitivas. Esto significa que los trabajadores jóvenes, que prevén el declive de los trabajos rutinarios, están reorientando su formación y esfuerzo hacia el desarrollo de competencias con un mayor contenido cognitivo, anticipando el cambio en la naturaleza del trabajo.

Este tercer reto no puede disociarse de un fenómeno al que se enfrentan la mayoría de las sociedades desarrolladas, y por supuesto Euskadi, que no es otro que el envejecimiento de nuestra población. A medida que vivimos más años y disminuyen las tasas de mortalidad y fecundidad, nuestra pirámide demográfica se parece más a un rectángulo que a una pirámide. La población mayor de 65 años de las regiones más desarrolladas se triplicó entre 1950 y 2013, pasando de 94 a 287 millones, y seguirá aumentando en las próximas décadas, hasta alcanzar los 417 millones en 2050. Esto afectará a la oferta de mano de obra, principalmente a la oferta de trabajadores jóvenes en las próximas décadas. Dado que, tal y como demuestran los datos, una parte de los trabajadores más jóvenes parecen ser los que se están reorientando hacia la adquisición de capacidades cognitivas y técnicas, su escasez puede plantear una falta de oferta de estos trabajadores difícil de resolver para la emergente naturaleza cambiante de los empleos. Por otra parte, dado que los trabajadores de más edad están cada vez más atrapados en ocupaciones de baja cualificación y baja remuneración, el hecho de que su número aumente desproporcionadamente en los próximos años puede implicar que la mencionada dualidad social se amplíe, con muy pocos trabajadores jóvenes en la cola alta de la distribución de las cualificaciones y muchos trabajadores de más edad en su cola baja. Esto hace, si cabe, más apremiante abordar los retos formativos/adaptativos que estos cambios imponen si queremos avanzar hacia una sociedad inclusiva que minimice los impactos negativos de fenómenos como la polarización laboral.



### **3. Nuevas formas de trabajo: plataformas digitales**

Además del proceso de automatización, que está provocando importantes transformaciones en el mercado laboral, otros fenómenos relacionados con el desarrollo de la digitalización están provocando la creación de nuevas formas de trabajo. Si bien las plataformas digitales no son la única de estas manifestaciones, ni han aparecido necesariamente de la mano de la automatización, sí que son una consecuencia de la extensión del uso de internet que ha provocado un modo de organización de determinados mercados diferentes a los existentes tradicionalmente. Es por esto por lo que es importante destacarlo, pues sin duda está impulsando nuevas formas de trabajo, con sus luces y sus sombras.

En primer lugar, es preciso recordar que una plataforma digital es un intermediario que pone en contacto dos agentes para intercambiar bienes o servicios. Ejemplos de plataformas bien conocidas son abundantes: periódicos o radios digitales, tarjetas de crédito, consolas de videojuegos, Booking, entre otras. Como bien argumenta Hidalgo (2018), estos nuevos “mercados” surgen porque se facilita la satisfacción de las necesidades de quienes participan en él. En primer lugar, debido a que disminuyen notablemente los costes de transacción. Y en segundo lugar, porque estas plataformas tienen el potencial de unir gran cantidad de participantes. Sin duda, la extensión de internet ha elevado la capacidad de aunar gran cantidad de participantes, y de ahí su éxito y crecimiento.

Es preciso destacar dos tipos de plataformas digitales, que se diferencian según dónde se localizan los servicios prestados, así como por el tipo de cliente. Un primer tipo son las plataformas cuyos servicios son prestados en la nube por una persona específica. Típicamente, los proveedores de estas plataformas son profesionales *freelance*, que pagan por estar registrados en una plataforma para dar a conocer sus perfiles. La plataforma ofrece esas posibilidades a clientes que acceden a la web para buscar a aquella persona que puede satisfacer sus necesidades productivas. La plataforma determina cómo debe ser la relación comercial entre proveedores y clientes, e incluso monitoriza la calidad del servicio del proveedor para dar seguridad de servicio al cliente. Upwork es un ejemplo claro de este tipo de plataformas.

En contraposición con plataformas que desarrollan sus servicios en la nube, están aquellas plataformas que ofrecen su servicio en el mundo real. La plataforma actúa de intermediaria, pero luego los servicios ofrecidos implican un cara a cara con el usuario. Algunos ejemplos son bien conocidos, como Uber, Deliveroo o Glovo. Estas plataformas se engloban en lo que se denomina *gig work*, frente a las anteriores, que se engloban bajo el término *cloudwork*. Dedicamos ahora unas líneas a pensar en las consecuencias laborales de ambos tipos de plataformas, pues sin duda van a estar presentes de modo creciente en el futuro de los empleos.

En primer lugar, partimos de un aspecto positivo, y es que, en principio, estas plataformas generan nuevos tipos de empleo que abren oportunidades laborales. Permiten también participar en el mercado laboral a personas que, por restricciones personales (estudiantes, personas con dependientes a su cuidado), no pueden acudir al mercado laboral sin restricciones de horario. Incluso puede ser una oportunidad para personas con movilidad reducida, sobre todo el *cloudwork*. En el ámbito laboral, sin embargo, existe una diferencia radical entre el empleo genera-



do por estas plataformas y la relación más tradicional entre empleado y empleador. La relación entre el propietario de las plataformas y los proveedores de los servicios nació como una relación comercial y no laboral. Esta es una diferencia fundamental con respecto a la relación tradicional, pues el proveedor de servicio es una persona autónoma que asume todo el riesgo de la actividad. Estamos observando cómo, en muchos casos, entre el propietario de la plataforma y el proveedor de servicio se produce, *de facto*, una relación muy parecida a la relación laboral tradicional, pero con la diferencia de que el riesgo se traslada por entero al proveedor, y además, la flexibilidad que en principio se asumía en estos nuevos empleos no se disfruta. Esto debilita los derechos laborales de los proveedores de servicios y reduce su capacidad de negociación con los propietarios. Es muy necesario que la regulación sea capaz de compensar esa asimetría negociadora, que deja sin duda al proveedor de estas plataformas en una situación de indefensión laboral. Y por supuesto, que una vez mejorada la regulación, esta se implemente para evitar los abusos que hasta la fecha se están observando por parte de los propietarios de las plataformas, que han conseguido en muchos casos costes de transacción muy bajos, pero abusando de las condiciones laborales ofrecidas a quienes trabajan en ella. El objetivo final es que los derechos de los trabajadores sean los mismos con independencia de la relación laboral que se establece entre los diferentes agentes.

#### **4. Los retos para abordar los empleos del futuro**

Ante estos cambios que ya se vislumbran y que afectarán a los empleos del futuro, es necesario anticiparse para aprovechar al máximo las oportunidades y disminuir los efectos negativos de estos desafíos. En este apartado se describen los ámbitos en los que creo que será más importante actuar.

##### **4.1. La educación para los empleos del futuro**

Como bien describe Hidalgo (2018), en 2013 Google llevó a cabo un estudio en su misma empresa sobre cuáles eran las habilidades de las y los trabajadores con mayor reconocimiento. Curiosamente, las capacidades técnicas guardaban muy poca relación con el éxito profesional. A cambio, tener buena capacidad de comunicación, de escucha al equipo, empatía, pensamiento crítico y saber solucionar los problemas sí que eran capacidades comunes entre los trabajadores de mayor reconocimiento. Estas son capacidades intangibles y sociales, comúnmente denominadas *soft skills*, que son transversales, pero donde las personas tienen ventaja comparativa clara frente a las máquinas. Estas competencias han de de-



sarrollarse de manera temprana, comenzando en la etapa escolar. Es necesario, pues, repensar el modelo pedagógico presente para dotar a nuestros jóvenes de estas capacidades, que son muy versátiles y que les permitirán adaptarse mejor a los cambios que los empleos del futuro sin duda nos depararán. Se debe pasar de una educación muy fundamentada en la repetición y la memoria, a otra basada en el paradigma de “aprender a aprender”. Por supuesto, estos principios deben tener su continuidad en las etapas educativas más avanzadas, como la Universidad. En estos estadios, el objetivo debe ser acompañar al alumnado al desarrollo de un pensamiento crítico y a ser más versátiles en las tareas que pueden acometer.

¿Cómo hacerlo? Sin duda, permitiendo el acceso a una educación gratuita desde los 0 años —es esta la única manera de no generar desigualdades de oportunidades desde el inicio—. En segundo lugar, repensando el modelo pedagógico en la escuela. Países como Singapur están experimentando con modelos pedagógicos novedosos, en los que se trata de potenciar la conciencia ciudadana, la confianza, la empatía, y todo ello sin dejar de lado la excelencia educativa. La Formación Profesional juega también un papel clave en los retos educativos. Es preciso reforzar este segmento educativo, y que muchos más jóvenes accedan a él, pues estos estudios están bien diseñados y se adaptan muy bien a los cambios que los empleos están experimentando. La Universidad también debe acometer cambios sustanciales, para acercar y transmitir a la sociedad el conocimiento que allí se genera. Por otra parte, tanto la Formación Profesional como la Universidad deben jugar un papel fundamental en la formación a lo largo de la vida, de la mano de las empresas. Sin duda, la formación a lo largo de la vida va a convertirse en una necesidad, por los cambios constantes de competencias a los que nos debemos acostumbrar. Alguien debe impartir esa formación continua, y esas instituciones son, junto con grandes empresas, candidatas a transmitir esa formación.

#### **4.2. Combatir la desigualdad que genera la polarización**

Todas las economías desarrolladas han sufrido, con mayor o menor intensidad un aumento en la desigualdad de ingresos. Otro fenómeno paralelo, e íntimamente ligado al cambio tecnológico, es la fuerte caída de la participación de las rentas del trabajo en la renta total. A medida que la automatización se siga desarrollando en forma de inteligencia artificial, es posible que la brecha de la polarización siga aumentando. La pregunta es qué hacer para compensar los efectos adversos que la polarización laboral provoca en los “perdedores” de esta. La inversión educativa es una vía en la que se debe insistir para dotar al máximo número posible de futuros trabajadores con las competencias necesarias. Pero estas medidas, sin duda



necesarias, no son suficientes. Algo más ha de hacer quien ostenta la responsabilidad pública para combatir la desigualdad.

En este sentido, las políticas activas de empleo son imprescindibles tanto para personas con empleo como para aquellas que lo han perdido. Hasta ahora, nuestro país no ha sido precisamente el ejemplo a imitar en cuanto a eficacia de las políticas activas. El reto de diseño e implementación de medidas de orientación, formación e intermediación que realmente posibiliten tanto la reinserción laboral de quienes han perdido su trabajo como el mantenimiento en el empleo de aquellos en riesgo de perderlo es formidable, pero imprescindible. De hecho, los avances tecnológicos pueden ser muy útiles para mejorar la calidad de las políticas activas, emparejando la demanda de empleo con las competencias de la oferta.

Las políticas activas deben ir acompañadas de políticas pasivas que permitan a los colectivos más vulnerables salir de la situación de pobreza, que presumiblemente aumenta a medida que la desigualdad crece. De hecho, un debate que está en estos momentos sobre la mesa es qué tipos de rentas mínimas deberían introducirse para paliar los efectos adversos de la desigualdad generada por la automatización. En España, recientemente se ha aprobado el ingreso mínimo vital (IMV), que es una renta mínima condicionada que se otorga a aquellas unidades familiares cuyos ingresos están por debajo de cierto umbral. Este tipo de rentas, con diferencias relativamente menores en su concepción, están instauradas en la mayoría de los países europeos. Otro debate que también está sobre la mesa es si, ante la creciente desigualdad, debería implementarse una renta básica universal no condicionada por el nivel de ingresos, sino que todo ciudadano o ciudadana la recibiera con independencia de su nivel de renta desde su nacimiento. No es este el lugar para defender unas u otras, sino para mencionarlas, pues son parte de las medidas que se barajan para combatir la desigualdad creciente ante el fenómeno del cambio técnico.

#### **4.3. Regular las condiciones laborales de las nuevas formas de empleo**

Como se ha mencionado anteriormente, las plataformas digitales, a pesar de su potencial para la creación de nuevos empleos flexibles, generan ciertas disfunciones que es necesario acometer mediante la regulación laboral. Los propietarios de las plataformas externalizan su actividad: su relación con los proveedores no es laboral, sino mercantil, de manera que el riesgo de la actividad se traslada en su totalidad a este último. Ello provoca en estos trabajadores una mayor inestabilidad y, por tanto, la precariedad de su actividad. Será necesario, por tanto, regular los



derechos laborales de los trabajadores de estas plataformas, de manera que se les garantice los mismos derechos que los de los trabajadores más tradicionales. El acceso a la prestación por desempleo, a una pensión digna y a otros derechos laborales no debe depender de si la persona que trabaja tiene o no una relación laboral, o incluso de si la relación laboral que tiene es temporal o indefinida. Es imprescindible que la legislación equipare los derechos laborales de todos los trabajadores, independientemente de cuál sea su situación en cuanto a la actividad laboral. Si caminamos hacia este paradigma, las desigualdades laborales disminuirán y la igualdad de oportunidades aumentará.

En segundo lugar, es necesario perseguir y penalizar los abusos laborales que muchos propietarios de plataformas están ejerciendo sobre los proveedores. Es cierto que no todas las relaciones que vinculan a los propietarios de las plataformas con sus proveedores deben ser laborales. Es urgente que la legislación defina con precisión cómo deben ser las relaciones entre estos dos agentes dependiendo de las circunstancias. Esta definición debe ser transparente, que no lleve a equívoco ni para uno ni para otro. A partir de ahí, debe perseguirse y penalizarse el fraude, de manera que la precarización del empleo no se extienda ante estas nuevas formas de empleo que han nacido posiblemente para quedarse.

## 5. Reflexiones finales

El empleo del futuro es, por definición, incierto, pues no existe en lo que hoy conocemos. De ahí la necesidad de ser humildes al reconocer las limitaciones a las que nos enfrentamos cuando hablamos o reflexionamos sobre él. Sin embargo, ese empleo será el que exista para la generación de nuestros hijos e hijas. Precisamente por esto, se nos exige a *todos* estar atentos a los cambios que están aconteciendo, aprender de ellos y actuar para tomar las medidas más adecuadas. Nuestra actitud ante los cambios que se están produciendo y que se intensificarán en el futuro cercano será la que configure el bienestar de la sociedad de nuestros hijos e hijas. Podemos lograr una sociedad más desarrollada, moderna e inclusiva si cada uno de los agentes ejecutamos acciones que minimicen los potenciales efectos perversos de estos procesos, a veces disruptivos. La ciudadanía debe mostrar una actitud abierta y positiva hacia una formación continua durante la vida, que nos permita adquirir en cada momento las competencias necesarias para desenvolvemos en ese mercado laboral del futuro. Las empresas deben tener a las personas en el centro de sus acciones, acompasando los cambios tecnológicos que vayan acometiendo con la adecuación del capital humano de sus trabaja-



dores y trabajadoras, y teniendo presente que el bienestar de sus trabajadores es esencial para el éxito empresarial. La correcta gestión del talento en las empresas, así como la correcta gestión de la edad, será sin duda una pieza fundamental en el éxito social de este proceso en el que ya estamos inmersos. Y por supuesto, la Administración, sea del ámbito que sea, debe acompañar a la ciudadanía y a las empresas en este cambio, facilitando las acciones y actuando para que las brechas de desigualdad laboral y social se minimicen.



## Bibliografía referenciada

- Andrés, J. y Doménech, R. (2020): *La era de la disrupción digital. Empleo, desigualdad y bienestar social ante las nuevas tecnologías globales*, Bilbao, Planeta.
- Anghel, B.; De la Rica, S. y Lacuesta, A. (2014): "The impact of the Great Recession on employment polarization in Spain", *SERIEs. Journal of the Spanish Economic Association*, vol. 5, nº 2-3, págs. 143-171.
- Arntz, M.; Gregory, T. y Zierahn, U. (2016): "The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, nº 189.
- Autor, D.H. (2014): "Skills, education and the rise of earnings inequality among the 'other 99 percent'", *Science*, vol. 344, nº 843, págs. 843-851.
- Autor, D.H. y Dorn, D. (2013): "The growth of low skill service jobs and the polarization of the US labour market", *American Economic Review*, nº 1.035, págs. 1.533-1.597.
- Frey, C.B. y Osborne, M.A. (2017): "The future of employment: How susceptible are jobs to computerization?", *Technological Forecasting and Social Change*, nº 114, págs. 254-280.
- Hanushek, E.; Schwerdt, G.; Wiederhold, S. y Woessman, L. (2013): "Returns to skills around the world: Evidence from PIACC", *NBER Working Papers*, nº 19.762.
- Hidalgo, M. (2018): *El empleo del futuro: un análisis del impacto de las nuevas tecnologías en el mercado laboral*, Barcelona, Ediciones Deusto.

# En la sala de autopsias

**Arantxa Aldaz**

*El Diario Vasco*

## 1. En la sala de autopsias

La necesidad humana de superar la pandemia cuanto antes no puede derivar en el riesgo de pasar página sin observar qué pasó. Ha transcurrido ya el tiempo suficiente para realizar ese chequeo *postmortem*, que han reclamado voces como el Ararteko. El problema de la disección, también para los medios de comunicación, es contar a veces sin ver, sin poder entrar hasta el lugar de los hechos, vetado en esta pandemia bajo el argumento de respetar las normas de seguridad sanitaria. El trabajo de los medios de comunicación guarda cierto paralelismo con la función de los servicios sociales de atender las realidades invisibles, de acercar el foco a las zonas de sombra, cada vez más complicado en la era de la sobreinformación.

El deseo compartido de que la pandemia acabe cuanto antes puede ser una necesidad humanamente comprensible, pero no debería convertirse en un impulso para pasar página sin detenerse a observar con lupa qué ha pasado en este largo capítulo para la historia de la humanidad. Para lo bueno, pero, sobre todo, para lo malo. Ha pasado ya el tiempo suficiente para realizar ese chequeo *postmortem*, que han reclamado voces autorizadas como el Ararteko, Manuel Lezertua.

En una entrevista publicada por *El Diario Vasco* en mayo de 2020, apenas dos meses después de que estallara la pandemia y todavía sacudidos por el terremoto sanitario, el defensor del pueblo vasco ya expresaba la necesidad de que se analizara a fondo, con precisión de cirujano, la gestión de la crisis. En agosto de ese año, la reclamación de que se realizara una auditoría externa de la gestión de la pandemia en España empezó a amplificarse, con la sonada carta firmada por científicos como Margarita del Val, Carles Muntaner o Rafael Bengoa y publicada en *The Lancet*, petición que todavía hoy no ha sido atendida por el Gobierno de Pedro Sánchez.

A escala más local, algunas respuestas sí han empezado a darse. En el caso de Gipuzkoa, el balance humano de la pandemia deja hasta enero 355 mayores fa-



llecidos con covid en centros sociosanitarios, 15 de ello en la sexta ola, con una menor letalidad gracias a la vacuna. La diputación foral, responsable de las plazas concertadas —prácticamente el 90 % del total—, presentó una evaluación externa sobre las residencias, donde salieron a relucir las principales fortalezas y debilidades del sistema. Ese minucioso examen habla, en general, de la necesidad de hacer virar el modelo de residencias hacia un formato más personalizado, menos institucional, la hoja de ruta sobre la que ahora se trabaja.

La Fiscalía vasca, que ha recibido durante toda la pandemia información de primera mano sobre las 315 residencias de Euskadi, ha centrado parte de su memoria anual en la gestión que se ha hecho en estos centros, con la conclusión de que las instituciones realizaron un esfuerzo ímprobo por que el virus no entrara dentro de los geriátricos o tuviera el menor impacto posible. El Ministerio Público ha archivado la mayoría de las diligencias abiertas y zanja así la sombra de sospecha en el sector, extendida por las negligencias cometidas en otras comunidades.

El Ararteko también ha evaluado en profundidad el impacto en el sector, con conclusiones cuando menos sorprendentes. Por ejemplo, el hecho de que las residencias de Gipuzkoa hayan tenido menor riesgo de contagio que las de Bizkaia y Álava. En concreto, las personas residentes en centros de Álava y de Bizkaia tuvieron un riesgo de contagio 6,5 veces y 4,1 veces mayor, respectivamente, que las residentes en centros de Gipuzkoa.

Ahora bien, si complicado ha resultado encontrar respuestas al impacto de la pandemia en este sector, ¿qué ha ocurrido fuera de foco? ¿Qué ha pasado con los cuidados dispensados dentro del hogar? ¿Cuántos mayores o dependientes no han recibido en esta larga pandemia los cuidados que hubieran necesitado? ¿Quién ha fiscalizado las penurias que han podido anidar en los hogares más vulnerables? ¿Qué ocurre ahora entre esos miles de ciudadanos que no están bajo el radar de las instituciones? ¿Cuánto de grande se está haciendo la mancha de la soledad? ¿Cómo se puede combatir el riesgo de que terminen siendo realidades que no se vean, que queden ocultas, intencionadamente o no, en los márgenes?

La memoria de los servicios sociales de la Diputación de Gipuzkoa recoge los datos de uno de los nuevos servicios desplegados durante el confinamiento: el seguimiento telefónico de las personas mayores y dependientes en sus casas, realizado a través de los ayuntamientos. Gipuzkoa realizó 2.049 seguimientos municipales en domicilio y 6.059 por teléfono durante la pandemia. Como resultado de las opiniones recogidas en ese seguimiento, se ha concluido que un 76 % de la



atención en el cuidado es de calidad alta; un 23 %, media, y solo un 1%, baja. Datos que abren la puerta para seguir tirando del hilo.

El eco logrado por la campaña del Ayuntamiento de Donostia, cuando llamó una por una a todas las personas mayores de 70 años durante la pandemia, no fue casual, sino que evidenció la necesidad latente de recibir esa atención más próxima en los hogares. Con un sistema social fuerte, la atención en los domicilios debe recibir mayor apoyo para convertirse en un eslabón natural de la cadena de cuidados, sin esperar a un deterioro mayor que exija ya recursos más intensivos, como son las residencias. Si hablamos de las lecciones aprendidas durante la pandemia, esa debe ser una.

Abrir la puerta de los cuidados en los hogares antes de que el deterioro de la dependencia o del envejecimiento sea mayor vuelve a requerir de un foco especial para alumbrar a esa parte invisible. En un artículo publicado en *El Diario Vasco*, Javier Yanguas, director científico del Programa de Mayores de la Fundación La Caixa, reflexionaba así: "Hace muchos años, cuando leí a Doris Lessing, aprendí que lo que define la vejez no es exclusivamente ni la variabilidad interindividual (a medida que se envejece, las personas tienden a ser más heterogéneas, más distintas unas de otras), ni la plasticidad intraindividual (una manera de asumir que el aprendizaje se da en la vejez) que nos enseñaban en la universidad hablando del Estudio Longitudinal de Berlín. Lo que la define es la invisibilidad. La invisibilidad de las cuidadoras y cuidadores. La de las personas con demencia. La de los que viven en residencias. La de los que padecen soledad. La de los mayores pobres que no ponen la calefacción en invierno y sostienen con su exigua pensión a su familia. La de los que viven solos y no lo desean. La de los mayores discriminados". Cuando se descubre una tragedia humana, cuando salta una noticia en la que se informa de un caso de desatención o maltrato —como la muerte de una anciana con alzhéimer asfixiada por correas de sujeción en una residencia de Madrid—, lo más horroroso no solo es el hecho en sí, sino todos los casos que pueden estar ocurriendo y no salen a la luz.

## 2. El chequeo a los medios

El trabajo de los medios de comunicación guarda cierto paralelismo con la función de los servicios sociales de atender a las realidades invisibles. Abordar lo que no se ve ha sido más que nunca la obligación del periódico y del resto de la prensa, radios y televisiones, con su extensión en las redes sociales. Considerados tra-



bajadores esenciales, a lo largo especialmente del confinamiento, periodistas y fotógrafos nos hemos convertido en los ojos de la población que no podía salir de casa, de la población que no podía ver.

Como toda crisis, la pandemia interpela directamente a la capacidad que han tenido los medios para informar. El virus ha causado también un contagio masivo de información, de datos, hasta acabar en una sobrecarga difícil de digerir, para el lector como para el medio. Testigos de esa primera línea contra el coronavirus, toca repasar ese archivo de imágenes e información y preguntarse verdaderamente si bajo esa sobreabundancia de datos se ha llegado al corazón de la verdad, a esa parte invisible de lo que realmente sucede, como les ocurre a los servicios sociales. Hace falta también que los medios pasen por la sala de autopsias. Realizar autocrítica no significa echar por tierra el inmenso trabajo de trasladar prácticamente en directo los hechos de una pandemia que todavía se cuenta en presente.

Porque la pandemia se ha convertido en una marea diaria de datos. Y hay datos... y datos. Por ejemplo, la Diputación de Gipuzkoa ha ofrecido un balance diario de los contagios en residencias, frente a su homóloga en Bizkaia, que se limitó a facilitar esa información una vez al mes. También desde Salud, la estadística se ha convertido en la información diaria de obligada revisión, casi a tiempo real.

La difusión de estos contenidos se ha convertido en un reto para los medios, primero, para poder interpretar correctamente un volumen ingente de datos, de una materia científica y nueva para todos, como es el coronavirus. La urgencia de trasladar los mensajes a la ciudadanía, con la vocación de servicio público en una crisis sanitaria como esta, ha sido una dificultad añadida y en la que todos hemos tenido que aprender a andar sobre el equilibrio para no caer al vacío del error y la información falsa.

En este último año y medio de pandemia, el trabajo periodístico también se ha visto condicionado por el teletrabajo y por la corriente cada vez más fuerte de la información vía Zoom, que nació como solución de urgencia y que todavía se arrastra con el peligro que conlleva a la hora de perder un oficio que, *per se*, necesita del cara a cara, del roce, de los encontronazos, de las preguntas sin pantalla de plasma.

Un ejemplo elocuente de la dificultad para entrar a esas zonas de sombra lo cuenta Félix Morquecho, fotógrafo de *El Diario Vasco*: la fotografía más cruda de la pandemia en Euskadi ha sido la de un hombre intubado en una cama de un hospital

vasco, ilustración de la campaña lanzada desde el Departamento de Salud del Gobierno Vasco para concienciar del riesgo a la población, con similar filosofía de impactar como trata la DGT con sus anuncios sobre accidentes de tráfico.

Bajo el argumento de las estrictas medidas de seguridad sanitarias y del respeto a la intimidad, en Gipuzkoa no se ha podido entrar a una residencia donde ha habido contagios, tampoco al interior de una UCI, como sí han podido hacer en otras provincias los medios de comunicación. En este tiempo de reflexión que debe abrirse, con la disección necesaria de los acontecimientos vividos y sufridos, hay que detenerse a pensar no solo en lo que se ha visto, sino en lo que no se ha visto, y el porqué. Y en la obligación diaria de seguir persiguiendo el “milagro” de hacer visible lo invisible.

### **3. ¿Y el futuro?**

La pandemia que lo ha devorado todo pone cada vez más difícil ese reto. Igual que se ha tenido que postergar la atención sanitaria no urgente para poder atender los casos de covid en unos hospitales colapsados, la información también se ha focalizado casi en exclusiva en la covid, lo que ha dejado de lado realidades que antes eran tema de portada. A medida que avanzan los meses y la pandemia se alarga, debería recuperarse cuanto antes ese tiempo perdido, esas operaciones no urgentes, esas coberturas habituales. A los servicios sociales les ha costado años —y todavía no lo han conseguido del todo— arraigarse en la ciudadanía como un derecho universal, tanto como lo es la educación o la sanidad pública. También en los medios, donde el espacio dedicado ha ido ampliándose, sobre todo después de la aprobación de la Ley de Dependencia, en paralelo también a la mayor cobertura social que han proporcionado las ayudas a la dependencia, y el cada vez mayor presupuesto que dedican las administraciones a atender las crecientes necesidades sociales asociadas a una sociedad envejecida. Las reformas emprendidas por comunidades autónomas como Euskadi de sus respectivas leyes sociales también han contribuido a esa mayor visibilidad.

La irrupción de la pandemia ha frenado en seco ese camino abierto. Las heridas sociales que está dejando esta crisis sanitaria, económica y social requerirán sin duda de un sistema social que debe fortalecerse, con el peligro ahora de medicalizar esa respuesta, como ocurre también en las residencias. El esfuerzo económico por los recursos que está requiriendo la respuesta sanitaria no debería sepultar la atención social, cada vez más necesaria, por los problemas de soledad o salud



mental, que la pandemia ha agudizado. Cuando todo esto pase, la herida seguirá abierta y habrá que cuidarla socialmente. No cerrar esta crisis en falso para no verla.



# Autoras y autores

**Luis Sanzo** es licenciado en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Como responsable del Área Estadística del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, se ocupa del desarrollo de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), una de las estadísticas de medición de la pobreza con mayor trayectoria histórica en Europa. Además, ha participado en el diseño y desarrollo del modelo vasco de garantía de ingresos.

**Rafa López-Arostegui** es licenciado en Psicología, ha sido educador de calle, coordinador de equipo de intervención comunitaria y responsable de proyectos en la Asociación Agintzari (1988-1992). Ha desarrollado buena parte de su actividad profesional en la Fundación EDE, donde se ha ocupado de coordinar el Área de Consultoría Social (1995-2009) y el Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia (2006-2019), tarea que compaginó con la de consultor en servicios sociales, infancia y juventud. Es autor del estudio *El perfil profesional del*

*educador y la educadora social en Euskadi* (Fundación EDE, 1993-1994), ha formado parte del equipo técnico que redactó las leyes vascas de voluntariado, servicios sociales y tercer sector social, y ha participado igualmente en el del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de esa comunidad autónoma. Desde julio de 2019, ejerce de asesor de políticas sociales en el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

**Sara Buesa** es doctora en Psicología por la Universidad de Deusto y actualmente ejerce de directora de Prestaciones e Inclusión en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo. Funcionaria de carrera en los servicios sociales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz desde 2008, entre 2015 y 2021 ocupó la Dirección de Políticas Sociales de dicha entidad. Su trayectoria profesional estuvo inicialmente centrada en el apoyo psicológico y acompañamiento a personas que afrontan situaciones traumáticas, en especial a mujeres que enfrentan violencia en sus relaciones de pareja, ámbito en el que compaginó intervención,



investigación y docencia. Trabajó como psicóloga de la Asociación Clara Campoamor y del Servicio de Asistencia a la Víctima del Delito de Álava, adscrito a la Administración de Justicia del País Vasco (2004-2008). Su tesis doctoral versa sobre el efecto de la violencia en las relaciones de pareja en la salud mental de las mujeres víctimas.

**Boni Cantero** es diplomada en Trabajo Social, máster en Trabajo Social con Familias y experta universitaria en Ética Aplicada a la Intervención Social. Cuenta con más de treinta años de experiencia en los servicios sociales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, donde empezó como trabajadora social y educadora de calle. Tras ejercer como jefa del Servicio de Infancia y Familia (1996-1997 y 1999-2013) y coordinadora general (2015-2021), en 2021 fue nombrada directora del Departamento de Políticas Sociales, Personas Mayores e Infancia. Además, es presidenta del Comité de Ética en Intervención Social de Álava.

**Ainhoa Berasaluze** es trabajadora social, licenciada en Antropología y doctora en Sociología por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Desde 2003, trabaja como profesora del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la

UPV/EHU, donde ha sido vicedecana de Prácticas (2007-2017). Ha ejercido como trabajadora social durante diez años y fue presidenta del Colegio Oficial de Trabajo Social de Álava (2007-2011). Sus líneas de investigación atienden al trabajo social, los servicios sociales y la supervisión.

**Charo Ovejas** es trabajadora social, socióloga y máster en Trabajo Social con Familias. Profesora del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) desde 1994, fue también directora de la Escuela de Trabajo Social de dicha universidad (2007-2017). Sus líneas de investigación y publicaciones están vinculadas al trabajo social, tanto en su vertiente académica como profesional.

**Fernando Fantova** trabaja desde finales de los setenta en atención a personas con discapacidad, intervención social familiar y comunitaria, y gestión de organizaciones públicas y solidarias para el bienestar social. Está habilitado como educador social y es licenciado en Psicología y doctor en Sociología. Desde mediados de los noventa, ejerce de consultor independiente en el ámbito de los servicios y políticas sociales



en América Latina y, sobre todo, en España. Fue viceconsejero de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Es autor de diez libros, alrededor de 200 artículos y ponencias, así como de una web personal (<<http://fantova.net>>).

**Lucía Martínez Virto** es profesora titular en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra, investigadora del equipo Alter y del Instituto de Investigación Icommunitas. Es doctora en Humanidades y Ciencias Sociales (2013), máster en Bienestar Social (2008), experta en Género (2009) y diplomada en Trabajo Social (2006) por esa misma universidad, donde desde 2019 es directora del área de Acción Social e Igualdad. Se ha especializado en el ámbito de las desigualdades sociales, la gestión de los cuidados y los servicios sociales. Ha participado en 28 proyectos y contratos de investigación, entre ellos, algunos referidos a la planificación de políticas sociales, como el Plan de Inclusión de Navarra (2017-2023) o la evaluación del nuevo modelo de atención primaria en servicios sociales del Ayuntamiento de Pamplona (2018).

**Mayte Huerta** es ayudante de proyecto en el equipo Alter de la

Universidad Pública de Navarra. Graduada en Trabajo Social (2019) y máster en Intervención Social con Individuos, Familias y Grupos (2021) con especialidad tanto en Infancia y Familia como en Investigación Social, todo ello por la Universidad Pública de Navarra. En los cursos 2019-2020 y 2020-2021, ha sido beneficiaria de sendas becas de colaboración con el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la citada universidad. También estuvo vinculada en el curso 2020-2021 a la Cátedra Unesco de Ciudadanía, Convivencia y Pluralismo.

**Elena del Barrio** es licenciada en Sociología, máster en Gerontología Social y doctora en Ciencias de la Salud con la tesis "Amigabilidad, bienestar subjetivo y ciudadanía activa". Ha trabajado como becaria de posgrado en la Universidad Autónoma de Madrid y becaria predoctoral en el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y ha formado parte del equipo técnico de Portal Mayores (Imsero-CSIC). Actualmente, ejerce como codirectora en la Fundación Matia Instituto y desarrolla proyectos relacionados con el envejecimiento activo, el edadismo, las condiciones de vida, las ciudades y comunidades amigables y la planificación gerontológica. Ha participado como investigadora principal en el diagnóstico de



Donostia-San Sebastián Ciudad Amigable con las Personas Mayores (2009) y en los estudios de Condiciones de Vida de las Personas Mayores en Euskadi (2010, 2014 y 2020), y coordina el proyecto Euskadi Lagunkoia desde 2012. Entre 2013 y 2016, fue vocal de Ciencias Sociales y del Comportamiento en la Sociedad Española de Geriatria y Gerontología (SEGG), donde fue coordinadora del Grupo de Trabajo Imagen y Envejecimiento (2012-2020).

**Mayte Sancho** es psicóloga y gerontóloga experta en planificación gerontológica y modelos alternativos de alojamiento. Funcionaria del Imsero durante treinta años, allí tuvo oportunidad de participar en el proceso de elaboración de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Situaciones de Dependencia. Entre otras labores de investigación, coordinó, junto con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), la plataforma web Portal Mayores (2000-2008) y el Observatorio de Envejecimiento. Vicepresidenta de la Sociedad Española de Geriatria y Gerontología (SEGG) entre 2000 y 2008 y autora de decenas de publicaciones, trabajó para la Fundación Matia como directora científica de su Instituto (2008-2017) y actualmente forma parte del patronato de la entidad, donde realiza funciones

de asesoría. Asimismo, colabora con organismos internacionales y administraciones públicas españolas, en proyectos sobre los cuidados de larga duración y su actual proceso de transformación.

**Javier Yanguas** es doctor en Psicología por la Universidad Autónoma de Madrid. Desde 2017, trabaja como director científico del Programa de Mayores de la Fundación "la Caixa" y director de proyectos de Aubixa Fundazioa. Anteriormente, ha trabajado en el Centro Gerontológico Egogain de la Diputación Foral de Gipuzkoa (1989-1998), ha ocupado cargos directivos en Matia Fundazioa y Matia Instituto (1999-2017) y ha sido presidente de la Sección Europea de Ciencias Sociales y del Comportamiento de la International Association of Gerontology and Geriatrics (2015-2019). Docente en universidades españolas y extranjeras, ha participado en muy diversos proyectos de investigación nacionales e internacionales. Mercedor de varios galardones (premio Imsero de Investigación en Envejecimiento en 2004 y 2008, premio de Investigación de la Fundación Areces-Fundación CHH en 2007, premio de Investigación Social "Obra Social Caja Madrid" en 2005, entre otros), ha trabajado en cooperación internacional en el ámbito de la vejez. Es autor de



numerosos artículos y varios libros relativos a la atención a las personas mayores, el último de los cuales, *Pasos para una nueva vejez* (Destino), se publicó en octubre de 2021.

**Amaia Arregi** es graduada en Psicología con mención en Psicología Clínica por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), así como máster en Psicología General Sanitaria y máster en Gerontología por la Universidad de Deusto. Actualmente está realizando un doctorado en Psicogerontología en la Universidad de Valencia. Ha trabajado en Afagi (2018) y desde 2019 lo hace en Aubixa Fundazioa, como subdirectora de gestión de proyectos.

**M<sup>a</sup> Elena Ayarza** es licenciada en Psicología y tiene una amplia trayectoria en el ámbito de la intervención socioeducativa, el desarrollo comunitario y los servicios sociales, desarrollada tanto en el ámbito de la Administración pública como de la iniciativa social y en funciones de intervención directa, gestión y consultoría. Desde 2010, ejerce de responsable de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko, desde donde intenta garantizar que la perspectiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes esté presente, tanto en la estrategia y actividades de la

propia institución, como en la de las instituciones supervisadas por ella.

**María Silvestre** es doctora en Ciencias Políticas y Sociología. Catedrática de Sociología de la Universidad de Deusto, trabaja como investigadora principal del Equipo Deusto Valores Sociales, reconocido como equipo de excelencia por el Gobierno Vasco y que representa a España en la Encuesta Europea de Valores. Ha sido Decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Deusto (2004-2009) y fundadora y directora del Máster en Intervención en Violencia contra las Mujeres (2003-2009). Ha sido directora de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer del Gobierno Vasco (2009-2012). Ha liderado varios proyectos de investigación internacionales y nacionales en convocatorias competitivas y concertadas, y ha asumido diferentes cargos de gestión, como la presidencia de la Asociación Vasca de Sociología y una vicepresidencia de la Federación Española de Sociología. Sus principales áreas de especialización son los valores político-sociales y la perspectiva de género en las ciencias sociales, áreas en las que posee publicaciones y contribuciones científicas. Actualmente, es coordinadora del programa de doctorado "Derechos humanos:



retos éticos, sociales y políticos” de la Universidad de Deusto y coordinadora académica del Proyecto H2020 “Gearing-Roles”

**Xabier Aierdi** es licenciado en Sociología y en Periodismo, y doctor en Sociología por la Universidad de Deusto. Ha sido profesor en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) durante casi cuatro décadas. Se ha dedicado al estudio de la etnicidad, la identidad y la inmigración. Fue fundador y director de Ikuspegi, Observatorio Vasco de Inmigración (2003-2010). Posteriormente, junto con José Antonio Oleaga, fundó y fue director del Laboratorio de Investigación en Inmigración Begirune (2011-2013). Ejerció de asesor del Gobierno Vasco en el Departamento de Empleo y Políticas Sociales (2014-2016). Ha sido director del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad del País Vasco en varias ocasiones, así como presidente de la Asociación Vasca de Sociología y Ciencia Política, y desde 2018 es presidente de Begirune Fundazioa. Ha participado en múltiples proyectos de investigación social aplicada, fundamentalmente para organismos públicos, el más reciente de los cuales es el VI Plan Intercultural de Convivencia, Inmigración y Asilo.

**Nélida Zaitegi** es maestra y pedagoga con una dilatada experiencia profesional en la educación pública. Entre 2017 y 2020 fue presidenta del Consejo Escolar de Euskadi. Además, ha sido profesora, directora de centro escolar, inspectora de educación y responsable de los programas de innovación educativa de convivencia, formación de equipos directivos y de competencias para la vida. Ha ejercido de asesora y colaboradora en formación del profesorado, dirección e inspección, así como en la implementación de contratos-programa en distintas comunidades autónomas. Es miembro del Fórum Europeo de Administradores de la Educación y de Convives-Asociación para el Trabajo de la Convivencia en Positivo en los Centros Escolares, y dirige las revistas de ambas entidades.

**Lucas Gortazar** es matemático, máster en Economía por el Centro de Estudios Monetarios y Financieros y doctor en Economía por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Actualmente ejerce como director de Educación en el Esade Center for Economic Policy and Political Economy (EsadeEcPol) y como consultor de Educación en la Práctica Global del Banco Mundial, entidad donde ha trabajado desde 2012 en las reformas educativas de más de veinte países. Sus áreas

de trabajo son la desigualdad y segregación escolar, la financiación y gestión pública de la educación, las políticas docentes, y la evaluación de competencias. En España, es impulsor de la Red por el Diálogo Educativo (Rede), una plataforma educativa transversal de la sociedad civil, donde ha coordinado varios grupos de trabajo. Es miembro de "Los 100", la red de expertos de la Fundación Cotec. Ha publicado 40 artículos académicos, informes y capítulos de libros en materia educativa y de empleo. Además, colabora regularmente en varios medios de comunicación.

**Natxo Martínez Rueda** es doctor en Psicología y máster en Educación Especial por la Universidad de Deusto. Su trayectoria profesional ha estado vinculada a la discapacidad intelectual, primero en Gorabide, en el ámbito del tiempo libre, para colaborar posteriormente con EHLABE, la Asociación de Trabajo Protegido del País Vasco, en la formación de profesionales. Actualmente, es profesor titular del Departamento de Educación de la Facultad de Educación y Deporte de la Universidad de Deusto, donde imparte docencia en los grados de Educación Social y Trabajo Social, y pertenece al equipo de investigación "Intervención: Calidad de Vida e Inclusión Social", reconocido por

el Gobierno Vasco. Sus trabajos y publicaciones tratan sobre la calidad de vida y la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad y otros colectivos en situación o riesgo de exclusión, y colabora de forma habitual con entidades del tercer sector en programas de formación, innovación e investigación.

**Miguel Laparra** es doctor en Sociología, profesor titular de Política Social de la Universidad Pública de Navarra y coordinador de ALTER Grupo de Investigación. En la citada universidad, ha sido director del Departamento de Trabajo Social y de la Cátedra de Investigación para la Igualdad y la Integración Social (CIPARAIS). Sus líneas de investigación abarcan la exclusión social, la inmigración, el mercado de trabajo y la precariedad laboral, la garantía de rentas, las políticas de inclusión y los servicios sociales; y en todas ellas cuenta con múltiples publicaciones en diversas editoriales y revistas de ámbito nacional e internacional. Entre 2015 y 2019, fue vicepresidente de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra, y durante su mandato se introdujeron reformas importantes en las políticas activas de empleo, la vivienda social, la garantía de ingresos, los programas de inclusión, la atención a la infancia o la dependencia, así como en la atención primaria en servicios sociales, entre otras áreas.



**Borja Barragué** es profesor de Filosofía Jurídica y Política en la UNED. Anteriormente, trabajó como investigador en la Facultad de Economía de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y como asesor en el Gabinete de Sanidad y Bienestar Social. Su último libro es *Larga vida a la socialdemocracia* (Ariel), galardonado con el premio Euskadi de Literatura 2020.

**José Antonio Noguera** es profesor titular de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona y director del Grupo de Sociología Analítica y Diseño Institucional (GSADI). Ha sido investigador invitado en la Universidad de California, Berkeley, y en la London School of Economics and Political Science. Sus áreas de trabajo son la política social (en especial, las políticas de garantía de ingresos), la sociología fiscal, la teoría sociológica, los experimentos conductuales y la simulación social, y ha ejercido de investigador principal en numerosos proyectos de investigación competitivos en esas áreas. Ha sido miembro del Consejo Asesor de Sanidad y Servicios Sociales del Ministerio de Sanidad, Familia y Bienestar Social, así como del Consell Assessor pel Suport Municipal d'Inclusió Social del Ajuntament de Barcelona. Es miembro del consejo consultivo de la Basic Income Earth Network y de la revista *Basic Income Studies*.

**Fernando Consuegra** es licenciado en Pedagogía, máster en Dirección de Empresas, máster en Gestión del Conocimiento e Innovación e instructor de *mindfulness*. Es también profesor de la Universidad de Deusto y coordinador general de Sartu Taldea, entidad que desarrolla su trabajo en el terreno de la inserción sociolaboral en el País Vasco. Ha sido asesor técnico en los servicios sociales del Ayuntamiento de Getxo (2003-2004), director de Bienestar Social de Gobierno Vasco (2004-2005) y consejero de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (2005-2009). Su trayectoria profesional ha estado ligada a la gestión y consultoría en el ámbito del empleo, los servicios sociales y la economía solidaria, y ha desempeñado cargos de responsabilidad tanto en el tercer sector como en la administración pública, así como en actividades de investigación social, docencia y participación ciudadana en redes sociales.

**Sara de la Rica** es directora de la Fundación ISEAK, catedrática de Economía en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) e investigadora asociada en centros internacionales de referencia, como IZA (Institute for the Study of Labour, Bonn). Consejera independiente de la empresa Iberdrola, pertenece al Foro de Reflexión de la Asociación

Multisectorial de Empresas Españolas de Electrónica y Comunicaciones (Ametic), así como al Consejo Asesor de la vicepresidenta del Gobierno Nadia Calviño. Fue presidenta de la European Society for Population Economics (ESPE) en 2012, presidenta del Comité para el Estudio Económico de la Mujer (COSME) en 2012 y 2013, y coeditora de la revista académica *IZA Journal of European Studies* entre 2012 y 2016. Ha colaborado en proyectos con instituciones laborales nacionales y vascas, así como con la Comisión Europea en proyectos sobre la activación de las personas desempleadas. Sus estudios más relevantes abarcan el género, la inmigración, el desempleo, las instituciones laborales y el

futuro del empleo. Ha publicado artículos en numerosas revistas académicas internacionales, todos ellos disponibles en su página web personal (<<https://www.saradelarica.com>>).

**Arantxa Aldaz** es licenciada en Periodismo por la Universidad de Navarra. Ha desarrollado prácticamente toda su trayectoria profesional en *El Diario Vasco*, primero en información local y después en la sección Al Día, de la que ha sido responsable, y donde se ha especializado en el seguimiento de las políticas sociales. Actualmente es jefa de Información del periódico.







