



N.º 48

Número Especial:

***La transformación de los servicios sociales en
perspectiva comparada: tendencias y
estrategias de reforma frente a los nuevos
riesgos sociales.***

2026

ZARAGOZA

(España)

ACCIONES E INVESTIGACIONES SOCIALES

2026. Nº 48, 236 pp.

ISSN-e 2340-4507. ISSN 1132-192X



1 5 4 2

EDITA

Universidad de Zaragoza Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo

REDACCIÓN, SUSCRIPCIONES Y SERVICIO DE CANJE

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo C/ Violante de Hungría, 23

50009 Zaragoza

Tfno.: 976 76 10 00, ext. 4516

Fax: 976 76 10 29

E-mail: ais@unizar.es

2026 / Nº 48

ISSN: 1132-192X

ISSN (versión electrónica): 2340-4507

Depósito Legal: Z-2935-1991

https://doi.org/10.26754/ojs_ais/23404507

EQUIPO EDITORIAL

DIRECTORA

Ángela Cristina Asensio Martínez, Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Departamento de Psicología y Sociología. España.

SUBDIRECTORA

María Esther López Rodríguez, Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Departamento de Psicología y Sociología. España.

CONSEJO DE DIRECCIÓN/EDITORIAL

Angela Cristina Asensio Martínez, Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Departamento de Psicología y Sociología. España.

Amalia Raquel Pérez Nebra. Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Departamento de Psicología y Sociología. España.

Carlos Saenz Royo. Universidad de Zaragoza. Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo. Departamento de Dirección y Organización de Empresas. España.

Francesco Marcaletti, Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Departamento de Psicología y Sociología. España.

María Esther López Rodríguez, Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Departamento de Psicología y Sociología. España.

Marta Mira Aladrén, Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Departamento de Psicología y Sociología. España.

Pablo Jarne Muñoz, Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Departamento de Derecho de la Empresa. España.

CONSEJO DE REDACCIÓN

Angela Cristina Asensio Martínez, Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Departamento de Psicología y Sociología. España.

Carlos Saenz Royo. Universidad de Zaragoza. Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo. Departamento de Dirección y Organización de Empresas. España.

Cecilia Serrano Martínez. Universidad de La Rioja. Departamento de Derecho. España.

César Sánchez Álvarez. Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo. Departamento de Psicología y Sociología. España.

Enrique Pastor Seller. Universidad de Murcia. Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. España.

Esther Casares García. Universidad Pública de Navarra. Departamento de Sociología. España.

Jaime Minguijón Pablo, Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Departamento de Psicología y Sociología. España.

José David Moral Martín. Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo. Departamento de Psicología y Sociología. España.

José Luis Sarasola-Sánchez Serrano. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Departamento de Sociología. España.

María Esther López Rodríguez, Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Departamento de Psicología y Sociología. España.

Rebeca Herrero Morant, Universidad de Zaragoza. Facultad de Economía. Departamento de Derecho de la Empresa. España.

Marina Pérez Monge, Universidad de Zaragoza. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Civil. España.

CONSEJO ASESOR

Alexia Sanz Hernández. Universidad de Zaragoza.

Departamento de Psicología y Sociología. España.

Pablo Lópiz Cantó. Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo. Departamento de Filosofía. España.

Eduardo Sanz Arcega, Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Departamento de Economía Aplicada. España.

Raquel Sánchez Recio. Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo. Departamento de

Microbiología, Pediatría, Radiología y Salud Pública. España.

Griselda Lassaga. Universidad CAECE, Argentina. Argentina.

Ana Isabel Blanco García. Universidad de Valencia.

Departamento de Derecho Administrativo y Procesal. España.

Ángel Alonso Domínguez. Universidad de Oviedo.

Departamento de Sociología. España.

Anna Mata Romeu. Universitat de Lleida. Departamento de Geografía y Sociología. España.

Eduardo González Fidalgo. Universidad de Oviedo.

Departamento de Administración de Empresas. España.

Eduardo Chávez Molina. Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales. Argentina.

Gustavo Lannelongue Nieto. Universidad de Salamanca.

Departamento de Administración y Economía de la Empresa. España.

Isué Vargas. Universidad Sergio Arboleda. Departamento de Derecho Civil. Colombia.

Ivan Santolalla Arnedo. Universidad de La Rioja. Unidad predepartamental de Enfermería. España.

Jorge Fleta Asín. Universidad de Zaragoza. Facultad de Economía y Empresa. Departamento de Dirección y Organización de Empresas. España.

M^{re} José Aguilar Idañez. Universidad de Castilla-La Mancha.

Departamento de Derecho del Trabajo y Trabajo Social. España.

Maribel Martín Estalayo. Universidad Complutense de Madrid.

Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. España.

Marta Flores Segura. Universidad Autónoma de Madrid.

Departamento de Derecho Privado, Social y Económico. España.

Michael Leiter. Acadia University. Departamento de Psicología. Canadá.

Miguel Ángel Santed Germán. Universidad Nacional de

Educación a Distancia. Departamento de Psicología. España.

Miguel Laparra Navarro. Universidad Pública de Navarra.

Departamento de Trabajo Social. España.

Mireya Zamora Macorra. Universidad Autónoma

Metropolitana. Departamento de Atención a la Salud. México.

Raúl Juárez Vela. Universidad de La Rioja. Unidad

predepartamental de Enfermería. España.

Santos Ruesga Benito. Universidad Autónoma de Madrid.

Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo. España.

Susana Martínez Alcántara. Universidad Autónoma

Metropolitana. Departamento de Atención a la Salud. México.

Víctor Villanueva Blasco. Universidad Internacional de Valencia.

Departamento de Psicología. España.

Viviana Ibáñez. Universidad de Mar del Plata. Investigadora y

directora del Servicio Social Universitario. Argentina.

Xavier Pelegrí Viaña. Universitat de Lleida. Departamento de Geografía y Sociología. España.

GESTOR/A DE LA REVISTA

Angela Cristina Asensio Martínez, Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo, Departamento de Psicología y Sociología. España.

SUMARIO

- Prólogo. La transformación de los servicios sociales en perspectiva comparada: tendencias y estrategias de reforma frente a los nuevos riesgos sociales..... Pág. 5
- El crecimiento discontinuo de los servicios sociales en España. Diversidad de tendencias y modelos autonómicos desde el análisis de los recursos humanos y financieros..... Pág. 10
- ¿Hacia dónde va la acción concertada en Servicios Sociales?: Un estudio de caso en tres Comunidades Autónomas..... Pág. 36
- Las carteras y catálogos de servicios sociales como instrumentos garantistas de derechos: un análisis comparativo entre las comunidades autónomas españolas..... Pág. 56
- La gobernanza de los servicios sociales: barreras, oportunidades y perspectivas de futuro..... Pág. 73
- La intervención comunitaria en los sistemas autonómicos de Servicios Sociales: enfoques normativos, aspectos programáticos y percepciones de los actores..... Pág. 91
- Genesis and consolidation of social services in Aragon: A critical analysis..... Pág. 111
- Towards the consolidation of pilot initiatives for service integration: an exploratory study based on three notable cases in Spain..... Pág. 133
- Inclusión laboral y exclusión social: experiencias de la población gitana en Castilla-La Mancha (España)..... Pág. 151
- Análisis sobre el merecimiento de la Renta Mínima de Inserción hacia la población gitana: percepciones encontradas de personas usuarias y profesionales técnicos/as del sistema de protección social en una comunidad autónoma española..... Pág. 177
- Respuestas del sistema de protección de infancia y adolescencia ante violencia intrafamiliar en España y Guatemala: la opinión de profesionales..... Pág. 196
- Inseguridad alimentaria y estrategias comunitarias de resiliencia: el rol del trabajo social, redes sociales, liderazgo femenino y acción colectiva en contextos urbanos vulnerables de Región del Biobío, Chile..... Pág. 214

PRÓLOGO

La transformación de los servicios sociales en perspectiva comparada: tendencias y estrategias de reforma frente a los nuevos riesgos sociales

The Transformation of Social Services from a Comparative Perspective: Reform Trends and Strategies in Response to New Social Risks

Miguel Laparra, Víctor Sánchez-Salmerón y Sandra Siria

Departamento de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra.

INTRODUCCIÓN

En nuestro contexto más inmediato, los servicios sociales resultan esenciales en ámbitos tan dispares como la protección de la infancia y la familia, la atención a la discapacidad o a las situaciones de dependencia, el desarrollo de programas orientados a la inclusión social o la protección económica de carácter asistencial. Aunque todavía persisten debates sobre el grado de conflicto o superposición de estas intervenciones con las de otros sistemas de protección (Aguilar Hendrickson, 2017; Martinelli, 2017), esto no ha impedido la consolidación y expansión de los servicios sociales como un sistema diferenciado y con entidad propia, que ha devenido una parte cada vez más significativa del Estado de bienestar (Bode, 2017).

Lo central es que este proceso se ha producido en paralelo a una notable intensificación de las demandas y problemáticas sociales (Zugasti, 2025). En las últimas décadas, los servicios sociales se están enfrentando a numerosos desafíos de carácter estructural, como el envejecimiento de la población, las transformaciones de los modelos familiares, la intensificación de los procesos migratorios, los cambios en el modelo productivo o las dinámicas de la exclusión social. Todo ello está sometiendo a este sistema de protección social a una fuerte presión, muy por encima de la experimentada en otros ámbitos como el educativo o incluso el de la salud.

En el contexto internacional, donde se experimenta una situación similar, se vienen impulsando continuas reformas tendentes a mejorar la capacidad de respuesta de los servicios sociales frente a los nuevos riesgos sociales. El paradigma de la inversión social, considerado un enfoque prometedor para responder a esta situación, ha inspirado de manera más o menos explícita muchas de estas mejoras (Sánchez-Salmerón, 2025). En nuestro país, se observa una tendencia similar, sobre todo a partir del periodo de recuperación de la Gran Recesión, con reformas y transformaciones que, sin embargo, no son equiparables en términos de orientación, intensidad o dotación de recursos en las diferentes Comunidades Autónomas (en adelante, CC. AA.) debido a la fuerte descentralización del sistema (Laparra, Zugasti y Sánchez-Salmerón, 2025; Pérez-Eransas y Martínez-Virto, 2021).

Buena parte de los artículos reunidos en este monográfico recogen los resultados generados en el marco de los proyectos: INVESOC, «La respuesta de los servicios sociales a los nuevos riesgos desde el paradigma de la inversión social» (PID2020-116345RB-I00); e INVESOC-II, «Retos para el desarrollo de los servicios sociales en tres ámbitos estratégicos desde el paradigma de la inversión social» (PID2024-155950OB-I00), financiados por la Agencia Estatal de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación. Ambos proyectos han facilitado la creación de una red de investigadores que ha trabajado de manera coordinada, compartiendo datos empíricos que han dado lugar a una producción científica diversa orientada a ofrecer una visión transversal y comparativa de las reformas introducidas en distintas CC. AA. La presencia de autores y autoras en más de un artículo responde precisamente a esta lógica de trabajo colaborativo que favorece la exposición de perspectivas comunes. El monográfico, además, dialoga con otras investigaciones de este ámbito que amplían el alcance de la discusión; contribuyendo así a valorar la capacidad del sistema de servicios sociales para afrontar los riesgos sociales emergentes e identificar diferentes fórmulas para avanzar en el proceso de reflexión y revisión del conjunto del sistema.

ESTRUCTURA DEL NÚMERO

El primer artículo de este número, elaborado por **Laparra y de la Rosa**, lleva a cabo un **análisis comparativo de la evolución del gasto y de los recursos humanos en los servicios sociales** en las últimas décadas. En un momento donde el gasto y el empleo del sector han alcanzado cifras históricas, el texto profundiza en cómo ha crecido el sistema en comparación con otros (salud y educación), qué ritmos ha seguido y qué diferencias existen entre las distintas CC. AA., tanto en términos cuantitativos como de orientación del modelo. La principal aportación de la investigación reside en ofrecer un análisis novedoso sobre la evolución de los servicios sociales en su conjunto, mediante la consideración de múltiples variables y el empleo conjunto de diversos indicadores procedentes de fuentes oficiales.

Tras esta primera lectura de conjunto del sistema, el número incluye una serie de artículos que comparan la evolución de distintos elementos clave para los servicios sociales. A este respecto, el artículo elaborado por **Uceda-Maza, Caro-Blanco y Zugasti** analiza el **desarrollo de la acción concertada en servicios sociales** a partir de la introducción de esta fórmula de financiación en este ámbito a partir de 2016. Partiendo de un análisis normativo en aquellas comunidades donde se ha regulado, se examinan las diferencias existentes con respecto a la acción concertada en el ámbito sanitario y el educativo. Para comprender cuáles son los motivos políticos, técnicos y de gestión que han motivado su desarrollo, este análisis recoge complementariamente la opinión de informantes clave de tres comunidades que han sido pioneras en la introducción de esta fórmula en el ámbito de

los servicios sociales en nuestro país: Navarra, Illes Balears y Comunitat Valenciana. Los resultados permiten valorar si, tal y como se pretendía, esta nueva vía de relación entre las administraciones públicas y las entidades sociales ha logrado dotar de mayor estabilidad a las entidades, plantillas y personas beneficiarias de las prestaciones y servicios concertados.

Mestre, Siria y Caro-Blanco analizan en el tercer artículo la **implementación y funciones atribuidas a las carteras y catálogos de servicios sociales**, tratando de identificar si son instrumentos que garantizan efectivamente los derechos de la ciudadanía en materia de servicios sociales. El trabajo cartografía los marcos normativos vigentes en todas las CC. AA. estatales, visibilizando los diferentes ritmos de regulación y aportando una revisión pormenorizada y actualizada de estos instrumentos. Asimismo, las autoras analizan su estructura interna, con especial interés en aspectos como la utilización de los conceptos de cartera y catálogo, la distinción entre prestaciones garantizadas y no garantizadas, o el grado de concreción de los servicios que recogen. La discusión se centra en qué medida las divergencias en su desarrollo retan el acceso equitativo a los derechos subjetivos de la ciudadanía y plantea la necesidad de establecer unos mínimos comunes en cuanto a contenido y denominación.

El artículo elaborado por **Caravantes, Prieto y Carbonero**, por su parte, ahonda sobre **la gobernanza de los servicios sociales** a partir del estudio comparativo de tres CC. AA.: Castilla y León, Comunitat Valenciana e Illes Balears. El texto compara los órganos consultivos y de coordinación existentes en estos territorios y valora, a través de las aportaciones de informantes clave, su impacto real en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Finalmente, discute en qué medida la extensión de los instrumentos de gobernanza de un tiempo a esta parte acarrea una visión más transformadora y participativa de esta, frente a una perspectiva de carácter más tecnocrático.

El trabajo elaborado por **Agost-Felip, Carbonero y Jaraíz-Arroyo** aborda cómo son tratados **los aspectos comunitarios en los servicios sociales** en cuatro CC. AA.: Andalucía, Illes Balears, Comunitat Valenciana y Navarra. Tras delimitar las principales lógicas o enfoques comunitarios en los servicios sociales, se analiza formalmente la presencia de los mismos en la normativa y programas vigentes. Este ejercicio se completa mediante el análisis de las percepciones de personas expertas sobre el peso real de la dimensión comunitaria en la intervención real. En su conjunto, el trabajo permite una valiosa aproximación a cuáles son las debilidades, las fortalezas, los procesos de cambio y los retos de la intervención comunitaria en los servicios sociales en el conjunto del país.

Minguijón y del Olmo realizan una revisión exhaustiva de cómo ha sido la **construcción del Sistema Público de Servicios Sociales en Aragón** hasta nuestros días a partir de un análisis histórico-documental. Más allá de las especificidades del caso aragonés, el estudio identifica deficiencias no resueltas del sistema y nuevos desafíos extrapolables a otras CC.AA. que pueden sumarse a los ya

mencionados en los trabajos de este número que le preceden.

Este primer bloque se cierra con el artículo elaborado por **Sánchez-Salmerón, de la Rosa y Arrieta**, en el cual se examinan los factores clave en la **transición desde la experimentación técnica hacia la institucionalización de iniciativas innovadoras en materia de integración de servicios**. Mediante el análisis de elementos fundamentales como la gobernanza, el liderazgo, la financiación y el modelo de atención de las experiencias piloto INTecum (Castilla y León), Ecosistemas locales de cuidados (Gipuzkoa) y ERSISI (Navarra), surgidas para dar respuesta a la fragmentación estructural entre diversos ámbitos de las políticas públicas (salud, cuidados, inclusión o empleo), el artículo identifica las condiciones indispensables para la consolidación de estas líneas de reforma. Los resultados pueden ser de utilidad para otras intervenciones piloto en fase de diseño o implementación, estén o no vinculadas con la integración de servicios.

A continuación, se incluyen dos artículos que abordan de manera específica la situación de la población gitana, cuya especial vulnerabilidad y situación de exclusión motiva la existencia de una estrecha vinculación entre los servicios sociales y numerosos hogares pertenecientes a esta minoría. En el primero, **Sánchez-Álvarez, Rodríguez-Martín, Morales-Calvo y de la Paz** analizan los **procesos de inclusión laboral de la población gitana** en Castilla-La Mancha. Se indaga en las estrategias individuales y colectivas empleadas por este sector de la población para sortear las barreras de acceso al empleo, así como su impacto e implicaciones. Por su parte, **Estepa-Maestre y Gutiérrez** examinan **cómo operan los sesgos técnicos y los estigmas sociales en la gestión de los programas de ingresos mínimos** —más específicamente de la Renta Mínima de Inserción de Andalucía— y en qué medida la población gitana afronta mayores obstáculos de acceso a estos en comparación con otras personas beneficiarias. Ambos trabajos contribuyen notablemente a aportar evidencias sobre los factores institucionales que continúan explicando la secular exclusión social de esta minoría en el país.

El último bloque del número incorpora una serie de artículos de carácter internacional. **Serrano-Rodríguez y Hervías-Parejo** realizan una **comparativa de los sistemas de protección a la infancia y adolescencia de España y Guatemala**, identificando desafíos comunes y buenas prácticas en ambos casos para garantizar una protección efectiva. **Rodríguez, Bautista y Merello** analizan el **papel de las redes comunitarias, el liderazgo femenino y la acción colectiva como estrategias de resiliencia** frente a la inseguridad alimentaria en la Región del Biobío (Chile), subrayando la relevancia del trabajo social para potenciar estas estrategias y la participación de las personas beneficiarias en este tipo de iniciativas.

En su conjunto, este número monográfico presenta una revisión amplia y rigurosa del sistema de servicios sociales en España desde muy diversos puntos de vista y poniendo el foco en algunos de sus elementos más relevantes. Asimismo, sitúa el caso español en diálogo con algunas experiencias

internacionales, lo que contribuye a enriquecer su caracterización y permite contextualizar los procesos de transformación actuales.

REFERENCIAS

- Aguilar Hendrickson, M. (2017). Servicios sociales comparados: Entre la beneficencia y la inversión social. En E. del Pino & M. J. Rubio Lara (Eds.), *Los Estados de bienestar en la encrucijada: Políticas sociales en perspectiva comparada* (2.ª ed., pp. 389–404). Tecnos.
- Bode, I. (2017). Social services in post-industrial Europe: An incomplete success story and its tragic moments. En F. Martinelli, A. Anttonen, & M. Mätzke (Eds.), *Social services disrupted: Changes, challenges and policy implications in Western Europe* (pp. 31–47). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786432117.00009>
- Laparra, M., Zugasti, N., & Sánchez-Salmerón, V. (Coords.). (2025). *La respuesta de los servicios sociales ante los nuevos riesgos de la sociedad: Un análisis desde el paradigma de la inversión social* (1.ª ed.). Dykinson. <https://doi.org/10.14679/3939>
- Martinelli, F. (2017). Social services disrupted: Changing supply landscapes, impacts and policy options. En F. Martinelli, A. Anttonen, & M. Mätzke (Eds.), *Social services disrupted: Changes, challenges and policy implications in Western Europe* (pp. 391–410). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786432117.00028>
- Pérez Eransus, B., & Martínez Virto, L. (2020). *Políticas de inclusión en España: Viejos debates, nuevos derechos. Un estudio de los modelos de inclusión en Andalucía, Castilla y León, La Rioja, Navarra y Murcia*. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Sánchez-Salmerón, V. (2025). El paradigma de la inversión social y sus implicaciones para los servicios sociales en España. En M. Laparra, N. Zugasti, & V. Sánchez-Salmerón (Coords.), *La respuesta de los servicios sociales ante los nuevos riesgos de la sociedad: Un análisis desde el paradigma de la inversión social* (1.ª ed., pp. 29–47). Dykinson. <https://doi.org/10.14679/3939>
- Zugasti, N. (2025). Los retos a los que se enfrentan los servicios sociales. En M. Laparra, N. Zugasti, & V. Sánchez-Salmerón (Coords.), *La respuesta de los servicios sociales ante los nuevos riesgos de la sociedad: Un análisis desde el paradigma de la inversión social* (1.ª ed., pp. 17–28). Dykinson. <https://doi.org/10.14679/3939>

El crecimiento discontinuo de los servicios sociales en España. Diversidad de tendencias y modelos autonómicos desde el análisis de los recursos humanos y financieros

The discontinuous growth of social services in Spain. Different trends and regional models from the analysis of human resources and funding

Miguel Laparra Navarro¹ y **Pablo de la Rosa Gimeno**^{2*}

¹ Departamento de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra. España

² Departamento de Sociología y Trabajo Social. Universidad de Valladolid. España

*Autor de correspondencia: Pablo de la Rosa Gimeno. pablo.rosa@uva.es

Enviado: 01-10-2025 Aceptado: 18-03-2026

Resumen

Desde los años 80 del siglo pasado se ha ido desarrollando en España el sistema de servicios sociales (SS.SS.) con un modelo descentralizado hacia las Comunidades Autónomas (CC.AA.) que asumieron la competencia exclusiva en esta materia. A pesar de los elementos comunes en la concepción de estos sistemas autonómicos, se constatan importantes diferencias en el modelo y en su dinámica. Son numerosas las publicaciones que abordan el desarrollo normativo en materia de SS.SS. y su estructura administrativa, pero son escasos los estudios que abordan la evolución de su dimensión y las diferencias en cuanto a la dotación de recursos humanos y materiales desde una perspectiva general. El presente artículo hace un análisis cuantitativo y comparativo de la evolución del gasto y de los recursos humanos en los SS.SS. tanto en el conjunto del Estado como en las distintas CC.AA., permitiendo observar diferencias significativas en el desarrollo de sus sistemas de SS.SS. El artículo ofrece, además, una comparación de esta evolución general de los servicios sociales en España con otros sistemas como el sanitario y el educativo. A partir del análisis del nivel de gasto por habitante, del número de personas trabajadoras en los servicios sociales, residenciales y no residenciales, y de su evolución en el tiempo, se identifican tres niveles diferenciados en el desarrollo de los recursos y en su mayor o menor orientación comunitaria.

Palabras clave: Bienestar Social; Servicios Sociales; Política Social.

Abstract

Since the 1980s, Spain has progressively developed its social services (SS) system through a decentralized model that delegated exclusive authority in this domain to the Autonomous Communities (ACs). Although these regional systems share certain foundational principles, substantial divergences have emerged in both their structural models and operational dynamics. While the regulatory frameworks and administrative architectures of social services have been extensively documented, there is a notable scarcity of comprehensive studies examining the evolution of their scale and the disparities in resource allocation from a holistic perspective. This article presents a quantitative and comparative analysis of the evolution of expenditure and human resources in social services, both at the national level and in the various (ACs), revealing significant differences in the development of their social services systems. The article also offers a comparison of this general evolution of social services in Spain with other systems such as healthcare and education. From the analysis of the level of per capita spending, the number of social service workers, in residential and non-residential services and the evolution during the reference years, three different levels are identified related to its development and its community orientation.

Keywords: Social welfare; Social Services; Social Policy.

INTRODUCCIÓN

Los SS.SS., denominados en su momento “sexto sistema de protección social” (Kahn y Kamerman, 1987), son un conjunto de programas diversos que se han ido constituyendo como un pilar básico del Estado de Bienestar, tanto por tamaño como por la sensibilidad de las problemáticas que aborda: la protección de la infancia y la familia, la atención a la discapacidad o la dependencia, la inclusión de la población excluida, la protección económica de carácter asistencial, la conciliación, la acogida e integración de la población inmigrante o el apoyo a las mujeres víctimas de violencia de género.

Aunque se ha planteado que lo esencial de los SS.SS. es “lo relacional”, las relaciones interpersonales y los cuidados a las personas (Fantova, 2019), la diversidad de sus prestaciones y de los grupos de población a los que se dirige, así como la indefinición de sus límites (Aguilar, 2023), tienen relación con el carácter residual y subsidiario de este sistema respecto de otros sistemas de protección social (Casado y Guillén, 2001), así como respecto de las redes de relaciones primarias, en el ámbito de la familia, las amistades o el vecindario. Con esas funciones que ha ido desarrollando históricamente, se ha configurado un “sistema” en su conjunto de forma equivalente al sistema sanitario o al educativo, como un área de la estructura administrativa, con un presupuesto, una plantilla orgánica y unas competencias concretas que se identifican como de SS.SS., aunque su delimitación no siempre sea coincidente y se identifiquen incluso algunas tendencias a la disgregación (Laparra, Zugasti, y Sánchez-Salmerón, 2024).

Se trata de un sistema (relativamente) más joven, que se ha ido desarrollando como tal desde los años 80 del pasado siglo, a partir de las leyes autonómicas de SS.SS. y sometido, por tanto, a un fuerte proceso de descentralización política y de diferenciación territorial que es preciso contrastar con la evolución presupuestaria, con la dotación de recursos y con el proceso de diferenciación entre unas y otras CC.AA.

Esa juventud, la descentralización y la ausencia de mecanismos robustos de coordinación explican la ausencia de un sistema de indicadores que permita el seguimiento de la evolución de sus dimensiones, de su estructura interna o de la incidencia de sus actuaciones a nivel estatal o que facilite su comparación con otros países, incluso con aquellos política y culturalmente más cercanos. Una ausencia que pone en valor la aportación de este análisis al conocimiento del sector en su conjunto.

Se ha identificado además el sistema de servicios sociales como uno de los más tensionados por la presión simultánea de la demanda en sus distintos ámbitos de intervención debido a la incidencia de fuertes factores estructurales que la condicionan directamente (envejecimiento de la población, transformaciones en los modelos familiares, flujos migratorios, transformaciones tecnológicas...) (Aguilar, 2023; Zugasti, 2025). La necesidad de aumentar los recursos para hacer frente a estos retos sociales pone de relieve el interés del análisis que aquí se presenta valorando la evolución de sus recursos hasta el momento actual.

Por otra parte, se ha manifestado también la necesidad de transformaciones en los modelos de intervención de servicios sociales que bien podrían ir orientadas por el paradigma de la inversión social (Comisión, E. U. 2013; Vandenbroucke, Hemerijck, y Palier, 2011), buscando una mayor eficiencia a través del desarrollo de respuestas preventivas y de atención temprana de corte comunitario “que capaciten, habiliten y activen a los individuos a lo largo de todo el ciclo vital” (Sánchez-Salmerón, 2025). Desde esta perspectiva, el desarrollo de los recursos de orientación comunitaria, no residencial, es un prerrequisito para esas transformaciones que se plantean y es un criterio para el análisis que planteamos en este trabajo.

Por todo ello, este artículo pretende avanzar en el análisis de cómo ha ido evolucionando el sistema de SS.SS. en algunas de sus variables más básicas: en cuanto a la dotación de recursos económicos que las distintas administraciones públicas han ido asignándoles y en cuanto al volumen de personas que trabajan en el mismo.

El análisis que aquí se presenta persigue tres objetivos: describir la situación actual del sistema de SS.SS. y compararlo con otros sistemas de bienestar como la sanidad y la educación; analizar cómo ha sido la evolución del sistema de SS.SS. en los últimos años; y comparar la situación y dinámica del sistema entre las distintas comunidades autónomas, identificando también diferentes orientaciones en cuanto al modelo de desarrollo.

MÉTODO

Siguiendo la clasificación de métodos de Miguel Beltrán (1985), podría afirmarse que el estudio del crecimiento de los servicios sociales y el análisis de las diferencias entre CC.AA. ha requerido el uso de tres enfoques o métodos habituales en el ámbito de las ciencias sociales: el histórico (análisis diacrónico), el comparativo y el cuantitativo.

La necesidad de contar con datos de ámbito estatal de suficiente calidad (fiabilidad y validez) ha llevado a elegir fuentes oficiales como la Seguridad Social y el Ministerio de Hacienda. Estas fuentes han reportado información anual y provincial sobre las personas que trabajan (cotizan) en el ámbito de los SS.SS. y sobre el gasto en SS.SS. que han realizado las entidades locales y comunidades autónomas. Aunque alguna de estas fuentes también se han utilizado en otras investigaciones sobre SS.SS. (Rodríguez, 1990; AEDyGSS, 2024), esta investigación presenta como aporte novedoso al combinar ambas fuentes, hacer una comparación entre CC.AA., utilizar la distinción que hace la Seguridad Social sobre los cotizantes que trabajan en SS.SS. según lo hagan en el ámbito residencial o sin alojamiento y aplicar indicadores sobre el gasto en SS.SS. como son el crecimiento respecto a años anteriores y el esfuerzo (proporción de gasto en servicios sociales respecto del presupuesto total).

Los datos referidos al gasto se han obtenido del Ministerio de Hacienda, concretamente del informe sobre la liquidación de presupuestos de las CC.AA. y EE.LL. según la clasificación funcional de la liquidación de los presupuestos depurados IFL (intermediación financiera local). Se ha analizado el gasto en los programas 23 (Servicios Sociales y Promoción Social), 31 (Sanidad) y 32 (Educación).

Los datos procedentes de la Seguridad Social se han obtenido de los Boletines Estadísticos de la Seguridad Social, en cuyo desglose provincial pueden recogerse los datos de las personas cotizantes que trabajan en los servicios sociales, tanto residenciales (código 87) como sin alojamiento (código 88).

La información aportada por estas fuentes se ha completado con las estadísticas de la OCDE sobre gasto en protección social, específicamente el gasto en servicios (in kind spending) en los apartados de vejez, incapacidad, familia y otros, que permite una perspectiva internacional y de largo plazo, pero con el límite de no recoger las prestaciones económicas del sistema de SS.SS., especialmente relevantes en España.

Por último, los datos sobre población e inflación se han recogido del INE: población residente a 1 de enero por CC.AA. y variación del Índice General Nacional según el sistema IPC base enero 2021.

El análisis de las cuantías y dinámicas en el gasto de los SS.SS. en los años de referencia se ha completado con un ejercicio de comparación entre CC.AA. según presentaran valores más o menos cercanos a la media del conjunto de España. La comparación ha permitido determinar diferencias territoriales en cuanto al número de personas trabajando en el ámbito de los SS.SS., si trabajan en

ámbitos residenciales o no, en cuanto al gasto en SS.SS. y su evolución, y el esfuerzo presupuestario que representa ese gasto en la administración autonómica y local. Así, hemos valorado a las CC.AA. según gasto por habitante, el número de personas trabajadoras en el ámbito de los SS.SS., la evolución del gasto, el esfuerzo que éste supone en la administración autonómica y local, según el modelo más comunitario o residencial de desarrollo de SS.SS.

Con todo ello, como cualquier análisis estadístico, lo que aquí se presenta no es sino una aproximación a la realidad que, en su conjunto, valoramos que aporta información significativa sobre las dimensiones y la evolución del conjunto del sistema, así como sobre las diferencias territoriales existentes.

EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA

Para analizar la evolución de los SS.SS. en España se van a considerar dos variables: el gasto y el volumen de personas trabajadoras dedicadas a este ámbito.

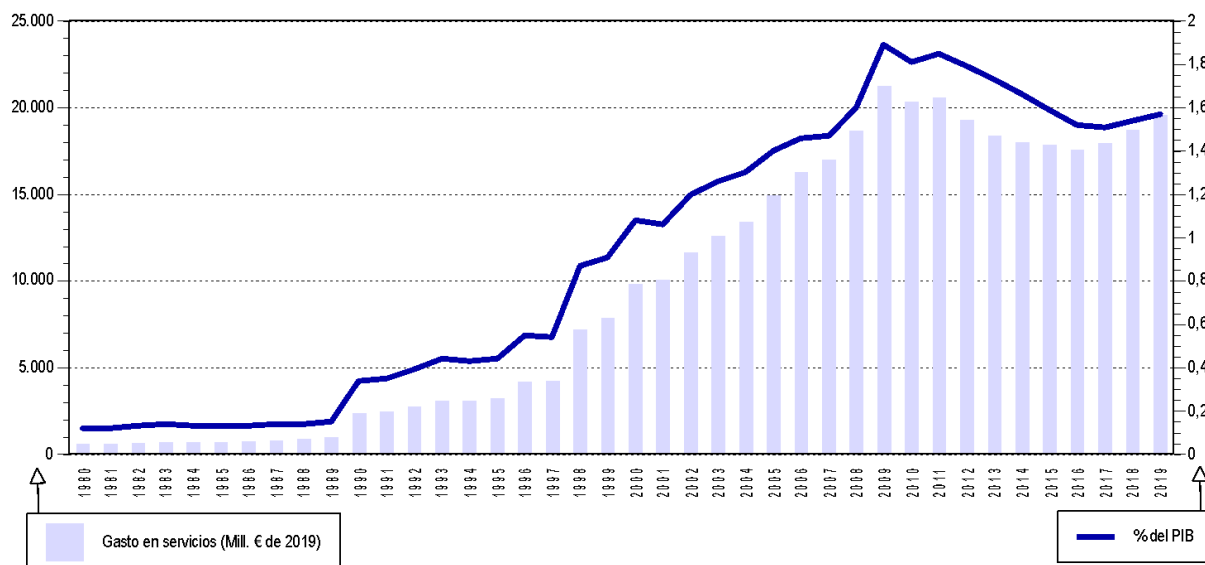
La información ofrecida en las estadísticas de la OCDE sobre el gasto en SS.SS. (prestaciones en especie en los apartados de vejez, incapacidad, familia y otros) presenta una serie de límites que es preciso tener en cuenta: prescindir de las prestaciones monetarias es una forma indirecta de separar programas importantes de protección social desarrollados en estos ámbitos por la Seguridad Social, como las pensiones. Sin embargo, el sistema de SS.SS. en España, tal como lo han desarrollado las CC.AA. y las EE.LL. tiene también en estas prestaciones monetarias un importante componente. Esto se ha señalado en ocasiones como elemento de debilidad pero, independientemente de este debate sobre las ventajas o los inconvenientes de optar por la prestación directa de servicios o por prestaciones económicas que permitan su adquisición, lo cierto es que éstas últimas representan un capítulo relevante de los recursos del sistema de SS.SS. en España que no son tenidos en cuenta cuando la OCDE identifica tan sólo el gasto en especie (in kind spending): rentas mínimas, pensiones no contributivas, ayudas extraordinarias, prestaciones económicas vinculadas a servicios a la dependencia... Debe entenderse, por tanto, este dato como una mera aproximación que en todo caso nos marca algunas tendencias en el largo plazo.

El cálculo total de gasto en estos servicios “en especie” sería de 19.584 millones € para 2019, de acuerdo con la información que aporta la OCDE sobre gasto social. En su conjunto, y a pesar de las diferencias que hemos constatado, la Asociación de Directoras y Gerentes de SS.SS. calculaba un gasto de 19.204 millones € para ese mismo año (Álvarez et al., 2021), una cuantía no exactamente igual, pero muy aproximada, que habría seguido creciendo estos últimos años hasta los 24.222 millones para 2022 (Álvarez et al., 2024). Cifras similares a las que se han obtenido en este estudio como resultado del análisis de los datos consolidados de la liquidación de presupuestos de las CC.AA. y EE.LL.

publicados por el Ministerio de Hacienda desagregados por programas. El gasto en SS.SS. y Promoción Social, en el año 2019, fue para las CC.AA. 13.602 millones de euros y para las EE.LL., 7.041 millones de euros: 20.644 millones de euros en total. Con la misma fuente, para el año 2022, el gasto de las CC.AA. ascendió a los 16.784 millones de euros y en las EE.LL. a 8.421 millones de euros, resultando la cifra 25.206 millones de euros de gasto en SS.SS. y protección social ejecutado por ambas administraciones.

Gráfico 1

Evolución del gasto en servicios (in kind spending) en los apartados de vejez, incapacidad, familia y otros en España



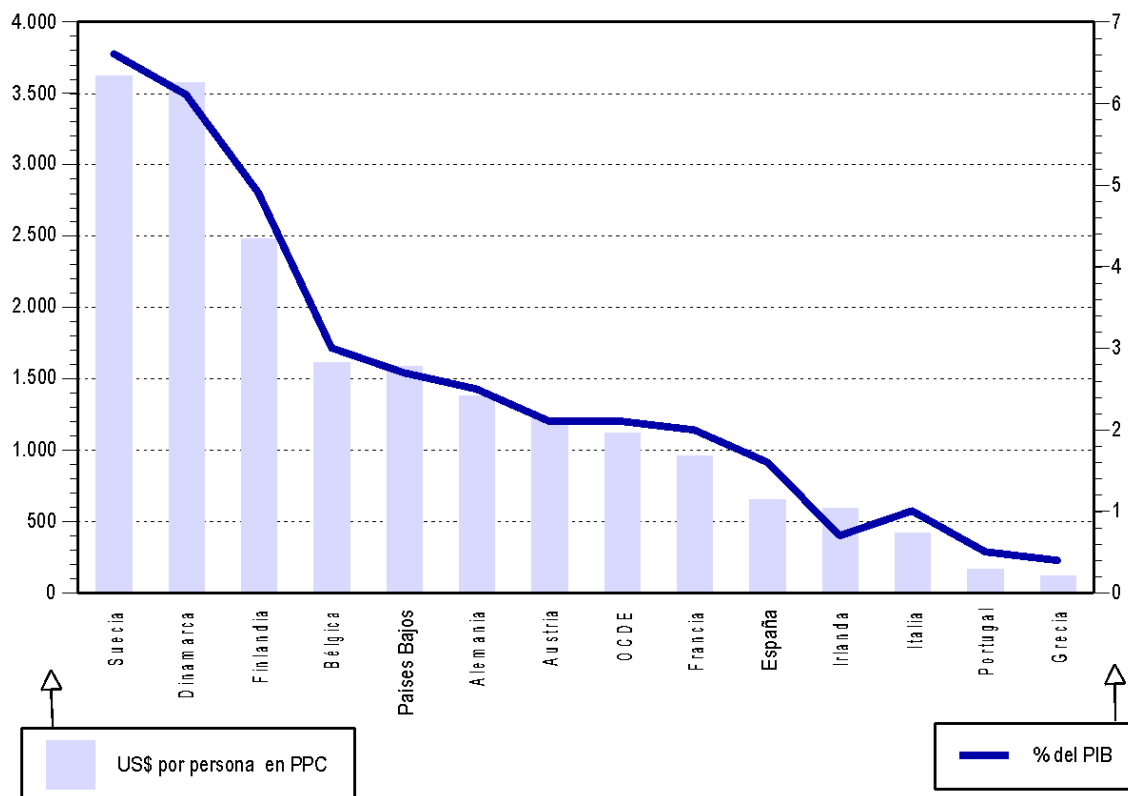
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE (OECD Social Expenditure Database)

Con todas esas matizaciones, en esta perspectiva del largo plazo podría apreciarse el minúsculo desarrollo que los SS.SS. tenían en la década de los 80. A partir de ahí, fueron experimentando un crecimiento continuado hasta el estallido de la crisis financiera y las políticas de recortes sociales que le siguieron, volviendo a recuperar el crecimiento en términos reales a partir de 2017, aunque con un ritmo menor y sin haber alcanzado todavía los niveles previos a la crisis según estos datos (un 8% menos que en 2009, en términos reales). En la serie puede apreciarse el impacto positivo de la “Ley de Dependencia” de 2006 y hasta 2009.

Estos datos permitirían también un análisis comparativo, aunque las diferencias en los modelos de construcción del conjunto de las políticas de protección social podrían llevarnos a conclusiones erróneas. Las funciones que se encargan en cada país a unos y otros departamentos, y en concreto a la Seguridad Social, la opción por prestaciones económicas o por servicios “en especie”, varían notablemente y, por tanto, al fijarnos en esta parte especialmente reducida del conjunto de la protección social, los datos reflejan una diferencia de modelo más que diferencias en el nivel de protección social de la población en estos ámbitos concretos.

Gráfico 2

Gasto de protección social en servicios (in kind spending) en los apartados de vejez, incapacidad, familia y otros en diversos países de la UE. Gasto en US\$ por persona, ajustado en paridad de poder de compra y proporción del PIB (%). 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE (OECD Social Expenditure Database)

Las mayores cuantías de gasto por habitante se explican preferentemente por el mayor esfuerzo relativo dedicado a estos servicios y no tanto por el nivel de riqueza general del país.

Este tipo de servicios “en especie” están notablemente más desarrollados en los países nórdicos, en coherencia con lo que se ha denominado el modelo socialdemócrata. España y otros países del sur de Europa, del llamado modelo mediterráneo o familista, junto con Irlanda, más cercano al modelo liberal o anglosajón, presentan un menor desarrollo de este tipo de servicios entre los países analizados. Los países del centro de Europa, los del llamado modelo corporatista o conservador, presentan posiciones intermedias.

En términos de esfuerzo relativo, la proporción del PIB dedicada a estos servicios, la posición de España se acercaría más, sin embargo, a los países centroeuropeos que a los mediterráneos (y a la media de la OCDE).

Con el propósito de avanzar en un análisis más pormenorizado centrado en el gasto ejecutado en materia de SS.SS. por las dos administraciones competentes en esta materia: las CC.AA. y las EE.LL. se van a utilizar los datos consolidados de la liquidación de presupuestos de estas administraciones desagregados por programas y publicados por el Ministerio de Hacienda. Los datos consolidados son

los obtenidos una vez efectuados los ajustes de consolidación correspondientes y eliminadas las transferencias internas entre los entes incluidos en el ámbito subjetivo considerado para la consolidación.

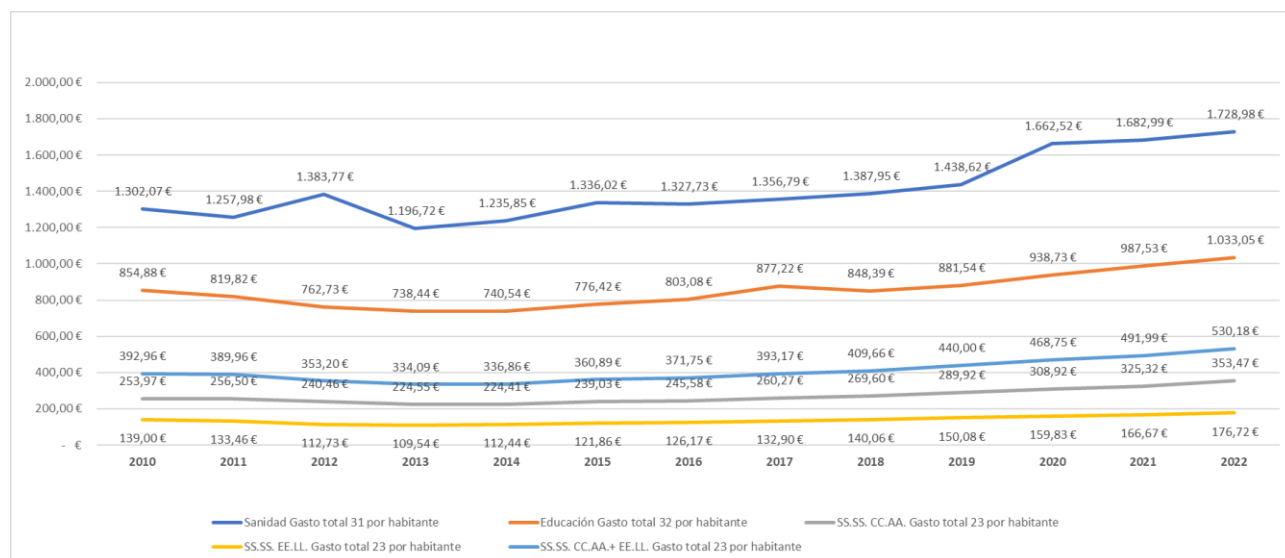
El dato de gasto en SS.SS. se ha obtenido de la clasificación funcional del gasto 23 en el que imputan los gastos efectuados en servicios y promoción sociales que comprende:

la promoción de la igualdad de género, promoción y reinserción social de marginados, así como para la gestión de los servicios sociales; prestación de servicios a personas dependientes y de asistencia social, residencias de ancianos y otros de naturaleza análoga. También se incluirán las transferencias finalistas a entidades y familias que colaboren en la consecución de estos fines (Orden EHA/3565/2008).

En el conjunto del Estado, el gasto de las CC.AA. en sanidad y en educación sigue siendo muy relevante en comparación con el gasto en SS.SS. pero éste creció más en términos nominales (+34,9%) que el gasto en sanidad (+32.8 %) y mucho más que en educación (+20.8%). En el caso de los SS.SS., las EE.LL. aportan 1/3 del total de los recursos.

Gráfico 3

Evolución del gasto por habitante en Sanidad, Educación y Servicios Sociales en España (2010 – 2022). Euros corrientes.

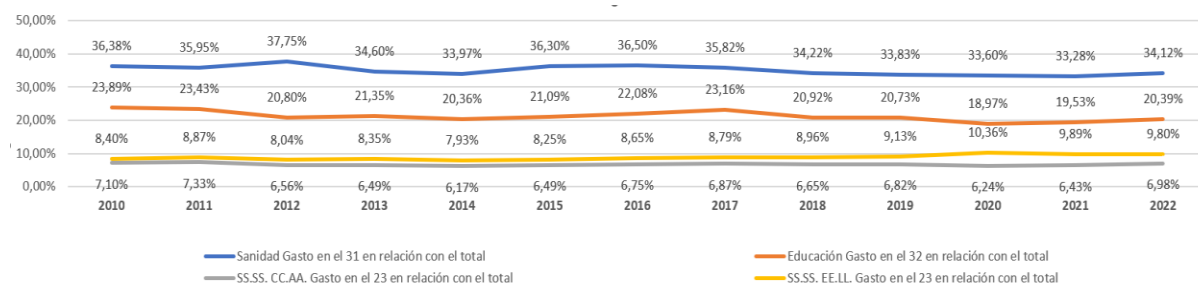


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Esta aportación a la financiación de los SS.SS. supone distintos niveles de esfuerzo presupuestario: la parte que dedican a cada uno de esos sistemas en relación con el gasto total de la administración autonómica y local, un indicador que nos muestra cómo evolucionan las prioridades políticas y a qué demandas ciudadanas se está atendiendo más preferentemente.

Gráfico 4

Evolución del esfuerzo presupuestario en Sanidad, Educación y Servicios Sociales en España (2010 – 2022). Euros corrientes.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

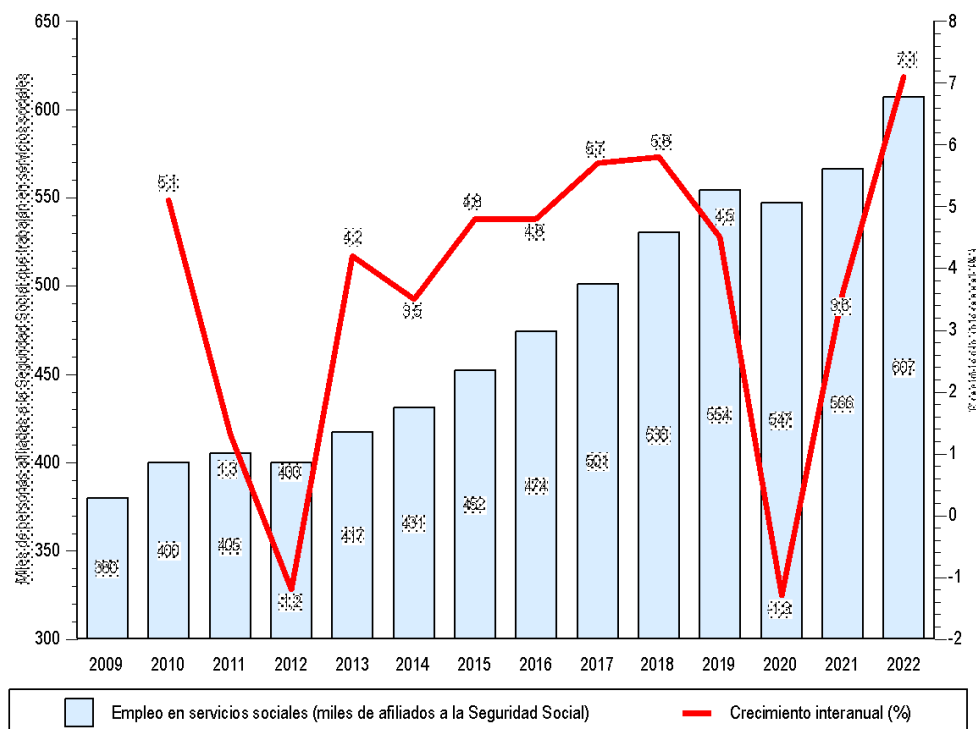
Entre 2010 y 2022, y a pesar de la recuperación en los últimos años, la parte de los presupuestos autonómicos dedicada a los tres sistemas básicos se ha visto reducida en educación (-3,5 puntos), en salud (-2,26 puntos) y, sin embargo, han aumentado en SS.SS. (+1.4 puntos). En el caso de las EE.LL. el gasto en SS.SS. se ha prácticamente mantenido (-0,1 puntos).

Esta evolución positiva en la financiación del sistema se traslada con mayor intensidad en el volumen de personas que trabajan en este ámbito. La falta de información en el sistema de SS.SS. es tan alarmante que ni siquiera existe una estadística oficial que permita estimar de forma regular cuántas personas trabajan en su conjunto en este sistema de protección.

De acuerdo con la información que facilita la Seguridad Social, en el año 2022 había 606.580 personas afiliadas que trabajaban en el ámbito de los SS.SS., lo que supone una ratio de 12,8 empleados por cada 1.000 habitantes. Esta cifra se habría alcanzado después de un crecimiento constante a lo largo de los años. En la serie que se ha podido elaborar se constata un crecimiento del 59,5% en el sector en 13 años.

Gráfico 5

Evolución del empleo en servicios sociales en España 2009-2022: personas afiliadas a la Seguridad Social. Total (en miles) y Crecimiento interanual.



Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines Estadísticos de la Seguridad Social. Datos provinciales agregados por CCAA

Se trata de un crecimiento del empleo en SS.SS. muy por encima del experimentado en el conjunto del mercado de trabajo, aumentando la proporción del 2,2% del total de afiliados en 2009 hasta el 3% en 2022. Es un crecimiento importante y bastante constante, a una media del 4% anual. En la serie, solamente en 2012, con el inicio de las políticas de austeridad y en 2020, con la crisis de la COVID, se observa una reducción en el número de personas trabajando en los SS.SS.

DIFERENCIAS TERRITORIALES EN LA EXPANSIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

La consolidación del sistema de SS.SS. está muy relacionada con el volumen de recursos públicos invertidos en su desarrollo. En el año 2022, en el conjunto del Estado, el gasto medio que hacen las CC.AA. y EE.LL. en SS.SS. se cifra en 530,19 € por habitante. Teniendo como referencia el gasto medio en el conjunto del Estado, podemos establecer tres grupos de CC.AA. según estén significativamente por encima, por debajo o en torno al gasto medio.

Tabla 1

Gasto de las CC.AA. + EE.LL. en servicios sociales en base a la media del Estado: 2022 = 530,19 € por habitante

	Comunidad Autónoma	€/habitante	Diferencia con la media estatal (España=100)
Por encima o muy por encima del gasto medio	País Vasco	1.042	196,47
	Navarra	742	139,86
	Canarias	648	122,24
	Castilla y León	604	113,86
	Extremadura	602	113,51
	Asturias	576	108,73
En torno al gasto medio	Balears, Illes	559	105,51
	Cataluña	550	103,71
	Castilla - La Mancha	509	96,07
Por debajo o muy por debajo del gasto medio	Andalucía	493	93,06
	La Rioja	490	92,42
	C. Valenciana	489	92,27
	Cantabria	485	91,52
	Galicia	469	88,46
	Aragón	462	87,22
	Madrid	408	77,02
	Murcia	373	70,33

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Este nivel de gasto final en 2022 presenta una dinámica diferente en cada caso, con crecimientos muy distintos en los últimos 13 años analizados. En este sentido se puede hablar de CC.AA. con un crecimiento notable, moderado o bajo.

Tabla 2

Evolución gasto de las CC.AA. + EE.LL. en servicios sociales por habitante 2010 – 2022. Media conjunto España= +34,92%.

Crecimiento notable		Crecimiento moderado		Crecimiento bajo o decrecimiento	
C. Valenciana	118,23%	Cataluña	35,61%	Andalucía	27,27%
Canarias	85,91%	Castilla y León	27,69%	Navarra	19,11%
Balears, Illes	63,79%	Aragón	27,46%	Extremadura	13,83%
Madrid C. de	52,95%			Murcia	12,87%
Galicia	50,83%			Rioja, La	11,67%
Asturias	47,83%			País Vasco	6,59%
				Cantabria	6,25%
				Castilla - La Mancha	-1,02%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Teniendo en consideración que la inflación acumulada para el periodo comprendido entre los años 2010 a 2022 ha sido del 27,6 %, se puede concluir que las CC.AA. situadas en el grupo de crecimiento bajo o decrecimiento han tenido un retroceso inversor neto.

Respecto al esfuerzo presupuestario, es decir, cuánto se dedica a SS.SS. en relación con conjunto del presupuesto de la administración autonómica y local de la misma comunidad autónoma también se aprecian importantes diferencias. Teniendo en cuenta que en el año 2022 el gasto medio en SS.SS. de las administraciones autonómicas y locales alcanzó el 7,72% del total de gasto, es posible establecer también tres grupos de comunidades autónomas en función de si se sitúan significativamente por encima o por debajo de esa media o bien, se sitúan en torno a ella.

Tabla 3

Gasto de las CC.AA. + EE.LL. en servicios sociales del total del gasto ejecutado por las CC.AA.+EE.LL. Año 2022. Media conjunto de España= 7,72%

Esfuerzo por encima de la media		Esfuerzo en torno a la media		Esfuerzo por debajo de la media	
Castilla y León	9,51%	Galicia	8,00%	Cataluña	7,02%
Asturias	9,40%	Baleares, Illes	7,90%	País Vasco	6,98%
Canarias	9,29%	Navarra	7,69%	Aragón	6,78%
Andalucía	8,79%	C. de Madrid	7,47%	Región de Murcia	6,37%
Extremadura	8,78%	La Rioja	7,26%		
		Castilla - La Mancha	7,19%		
		Cantabria	7,15%		
		C. Valenciana	7,15%		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

En el año 2022, para el conjunto del Estado, el gasto en SS.SS. se reparte entre la administración autonómica y local a razón de dos y un tercio (66,7% Admón. regional – 33,3% Admón. local). Un análisis más pormenorizado permite observar importantes diferencias por CC.AA. El peso de las Diputaciones Forales, caso del País Vasco, y las peculiaridades de gestión de los territorios isleños explican el protagonismo de las entidades locales en el País Vasco, Baleares y Canarias. También hay que tener en cuenta que las CC.AA. uniprovinciales carecen de una entidad local: las diputaciones provinciales.

Tabla 4

Reparto del gasto en servicios sociales en las CC.AA. entre la administración regional y local. Año 2022.

Especial protagonismo local % gasto en SS.SS. admón. local		Protagonismo repartido conforme a la media estatal % gasto en SS.SS. admón. regional		Especial protagonismo regional % gasto en SS.SS. admón. regional	
País Vasco	68,64%	Andalucía	63,72%	Extremadura	77,45%
Balears, Illes	58,73%	Aragón	68,17%	C. Valenciana	78,13%
Canarias	53,20%	Castilla y León	72,03%	Murcia	79,73%
		Galicia	72,24%	La Rioja	80,11%
		Cataluña	72,78%	Asturias	80,95%
		Madrid	73,63%	Cantabria	86,62%
		Castilla - La Mancha	75,06%	Navarra	86,62%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Tal como se ha señalado, en el año 2022, la media del esfuerzo en materia de SS.SS. de la administración autonómica es del 6,98%. Como cabía esperar, se pueden observar importantes diferencias entre las comunidades autónomas.

Tabla 5

Gasto de la administración regional en materia de servicios sociales en relación con el gasto total. Año 2022. Media del conjunto del Estado 6,98%.

Esfuerzo por encima de la media		Esfuerzo en torno a la media		Esfuerzo por debajo de la media	
Asturias	9,32%	Navarra	7,62%	Aragón	6,04%
Castilla y León	8,96%	Cantabria	7,49%	País Vasco	5,22%
Extremadura	8,63%	Andalucía	7,48%	Balears, Illes	4,40%
		Madrid	7,38%		
		Galicia	7,27%		
		Rioja, La	7,04%		
		C. Valenciana	6,94%		
		Castilla - La Mancha	6,65%		
		Cataluña	6,61%		
		Canarias	6,24%		
		Murcia	6,18%		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

El esfuerzo presupuestario de la administración local en materia de SS.SS. es, de media, en el conjunto del Estado, tres puntos más alto que el de la administración regional: 9,8%. También se encuentran importantes diferencias en las distintas comunidades autónomas.

Tabla 6

Gasto de la administración local en materia de servicios sociales en relación con el gasto total. Año 2022. Media del conjunto del Estado 9,8%.

Esfuerzo por encima de la media		Esfuerzo en torno a la media		Esfuerzo por debajo de la media	
Baleares, Illes	17,97%	Galicia	10,82%	Navarra	8,14%
Canarias	16,28%	Asturias	9,75%	C. Valenciana	8,02%
Andalucía	12,74%	Castilla - La Mancha	9,52%	Madrid	7,72%
Castilla y León	11,28%	Extremadura	9,32%	Murcia	7,21%
		Aragón	9,18%	Cantabria	5,54%
		Cataluña	8,42%		
		La Rioja	8,33%		
		País Vasco	8,24%		

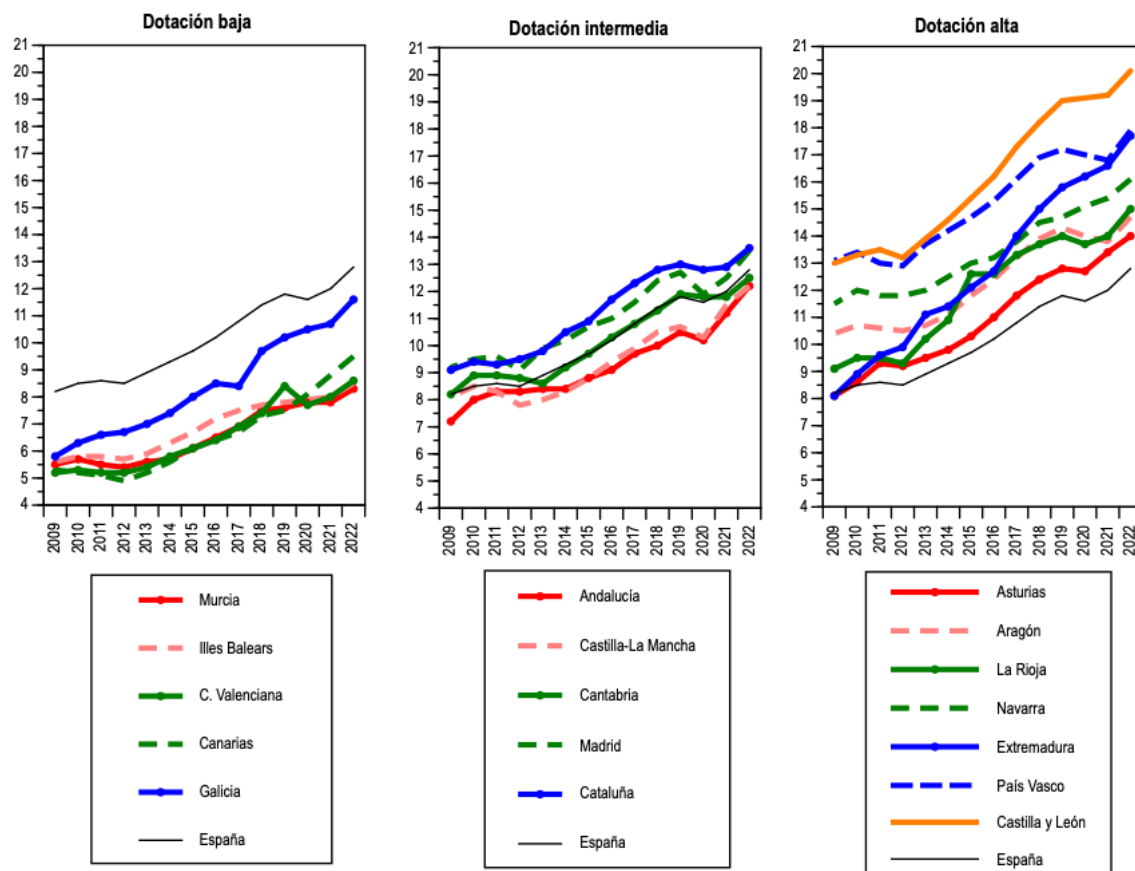
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Respecto de los recursos humanos dedicados a los SS.SS., las diferencias territoriales son muy notables en todo el periodo y, con carácter general, se han mantenido en rangos similares para el conjunto. Tanto las mejores como las peores posiciones se explican preferentemente por el punto de partida y no tanto por los cambios en estos años. Se reflejan, por tanto, las diferencias históricas en cuanto a la relevancia que el sector venía teniendo tradicionalmente en cada territorio. En 2009, ya había dos casos (Castilla y León y País Vasco) en los que la dotación de recursos humanos del sistema de SS.SS. era mayor entonces que la media del Estado en 2022. Y en sentido contrario, hay otros dos casos (Murcia y la Comunitat Valenciana) en los que todavía en 2022 están en los niveles medios de dotación que tenía España en 2009. Podría decirse, quizás por eso, que hay CC.AA. que van más de una década por delante del conjunto y otras que van más de una década por detrás. Con los últimos datos disponibles, el rango de diferencias, en 2022, va desde los 8,3 empleados por mil habitantes de Murcia a los 20,1 de Castilla y León.

De acuerdo con la tendencia general en este periodo, las CC.AA. con peores dotaciones necesitarían un cuarto de siglo para alcanzar los niveles de desarrollo de los SS.SS. que presentan actualmente las más avanzadas.

Gráfico 6

Dotación de recursos humanos del sistema de servicios sociales en las CCAA: personas afiliadas a la Seguridad Social que trabajan en servicios sociales por cada 1.000 habitantes (2009 – 2022).



Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines Estadísticos de la Seguridad Social. Datos provinciales agregados por CC.AA.

DIFERENCIAS DE MODELOS

En otros trabajos (Laparra, 2024) se ha puesto en evidencia que el sistema de SS.SS. se enfrenta a un proceso de transformación relevante que tiene que ver con el desarrollo de los distintos tipos de servicios comunitarios. Frente a la atención tradicional a muchos problemas sociales en distintos tipos de internados durante mucho tiempo en la historia, denominados ahora servicios residenciales, la atención a las personas en su comunidad, en su entorno, manteniéndose en su propio domicilio, a través de diversos servicios de carácter ambulatorio o de día, se presenta como una alternativa que puede ser más eficiente en términos de resultados y de costes y que puede desarrollar una notable función preventiva. Si además estos servicios introducen metodologías comunitarias, de trabajo con los distintos agentes relevantes del territorio, pueden potenciar las capacidades de la población para enfrentarse a los problemas sociales con sus propios recursos. Estas características de los servicios comunitarios los hacen de especial interés desde la perspectiva del paradigma de la inversión social, tal como ha sido desarrollado a nivel europeo para la reorientación del conjunto del Estado del Bienestar (Morel, Palier, y Palme 2012; Vandenbroucke, Hemerijck, y Palier, 2011), pero que es de especial aplicación en SS.SS. (Sánchez-Salmerón, 2024).

En este ámbito de los SS.SS., el desarrollo de una red amplia de atención primaria en las EE.LL. se asocia al surgimiento de los nuevos sistemas modernos de SS.SS. en las CC.AA., a partir de los años 80, paralelamente al proceso de descentralización política. Este desarrollo fue explícitamente potenciado desde la administración central con la puesta en marcha en 1988 del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales (DGAS/MAS, 1989; Gutiérrez, 2001), que ha seguido contribuyendo a su financiación con distintas intensidades desde entonces. Debido a esta financiación centralizada y a las obligaciones de información de las EE.LL. y las CC.AA. relacionadas con ella, se dispone de cierta información de cómo ha evolucionado esta red en la parte cofinanciada por los tres niveles administrativos. Se desconoce, sin embargo, las dimensiones del conjunto de la red primaria de SS.SS. desarrollada por las EE.LL. sin financiación estatal y/o de las CC.AA. Con estas dificultades, los datos que se han podido reconstruir sobre esta red pública de atención primaria (García et al., 2023; OECD, 2022) presentan notables discrepancias como ya hemos señalado (Laparra, 2024).

Por otra parte, junto a esta red pública, trabaja también en el territorio una amplia y compleja red de programas y servicios gestionados por entidades sociales (en algunos casos también mercantiles), con una proporción amplia de financiación pública, de carácter no residencial, de atención ambulatoria o de servicio de día, con una dimensión comunitaria. Aunque encontramos también redes amplias de carácter generalista como pueden ser los programas de Cáritas o Cruz Roja, en muchas ocasiones, estos servicios tienen una orientación específica hacia ciertas problemáticas y/o colectivos, con una especialización temática y su consiguiente adecuación metodológica, pero sin que ello implique una gran complejidad tecnológica ni un internamiento. Junto a entidades de mayor tamaño, encontramos también una auténtica miríada de pequeñas entidades de carácter autonómico o local que desarrollan distintos programas de orientación, de acompañamiento social, de inclusión social y laboral, de rehabilitación, de carácter ocupacional, de tiempo libre, de cuidados y de apoyos de diverso tipo en los ámbitos clásicos de los servicios sociales: la atención a la infancia y la familia, la discapacidad y la dependencia o la exclusión social. Es habitual considerar estos servicios como “especializados”; sin embargo, por las problemáticas que atienden y por el contenido de sus intervenciones, se aproximan más al trabajo de la atención primaria que al de los servicios residenciales.

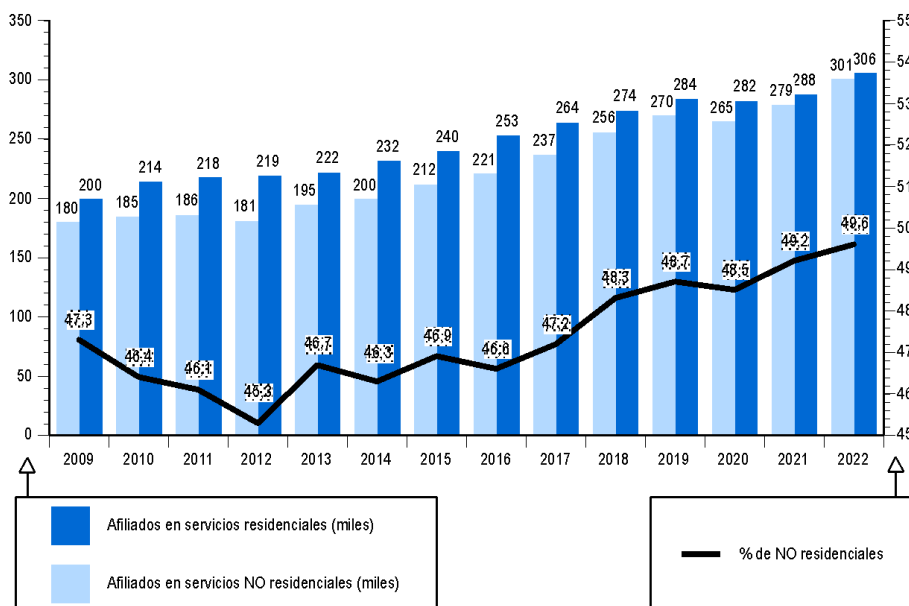
Por suerte, la clasificación de actividades utilizada por la Seguridad Social permite separar los SS.SS. residenciales y los no residenciales, agrupando en estos últimos tanto la atención primaria de las entidades locales como esta red de entidades de diverso tipo que trabajan sin recurrir al internamiento.

El análisis de su evolución tiene así un especial interés para valorar hasta qué punto nuestros sistemas de SS.SS. autonómicos (en su conjunto) se orientan más hacia modelos institucionalistas o hacia modelos comunitarios. Se trata de un análisis desde una perspectiva de conjunto, con menos matices,

sin atender a su titularidad, su dependencia administrativa o su financiación.

Gráfico 7

Evolución del empleo en servicios sociales según el tipo de servicio: afiliados a la Seguridad Social (miles) y proporción de afiliados en servicios no residenciales (%). España, 2009 a 2022.



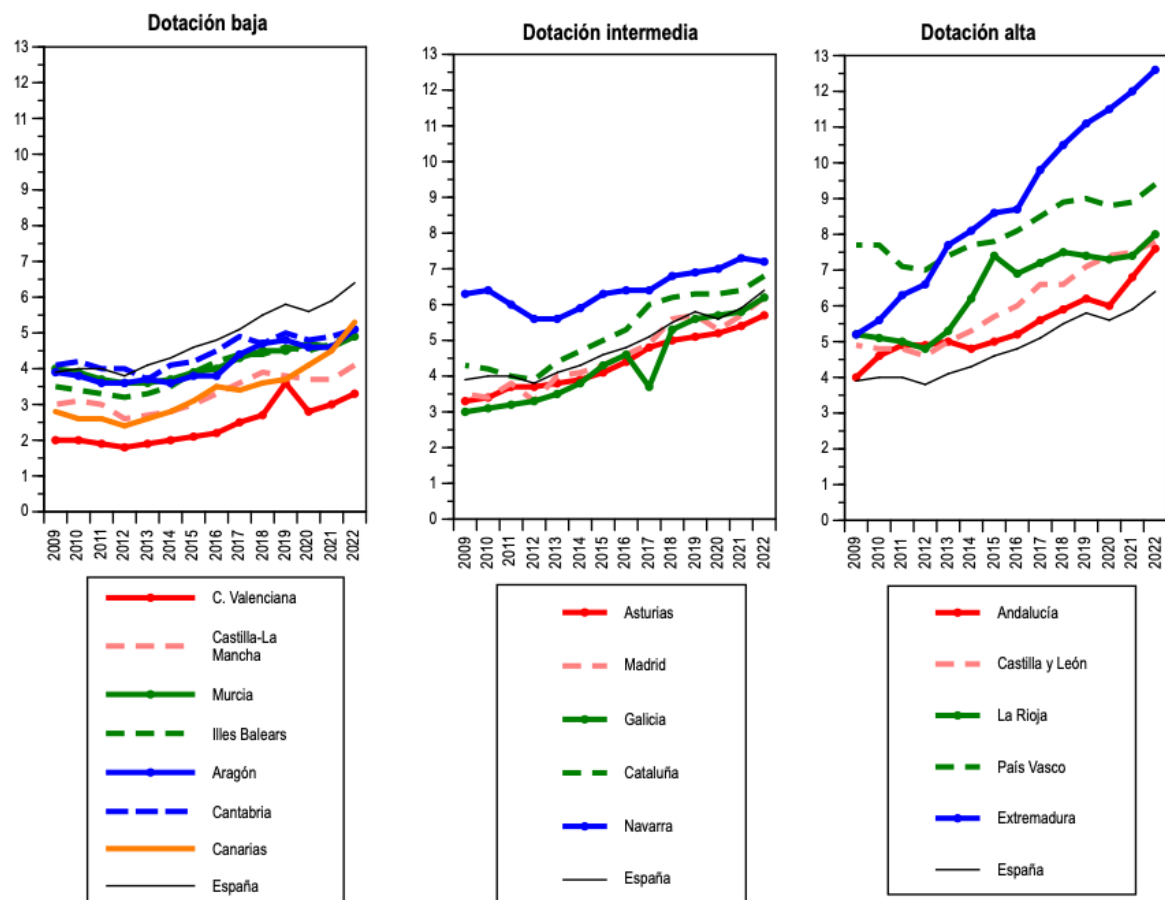
Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines Estadísticos de la Seguridad Social.

Los recursos humanos que trabajan en el entorno comunitario en los SS.SS. han crecido notablemente, a juzgar por la información de la Seguridad Social. De 180.000 empleados en 2009, se habría pasado a 301.000 en el año 2022, suponiendo casi la mitad del total de empleados en el sistema de SS.SS. en España. Aunque los recursos comunitarios se resintieron más en la crisis financiera (2009-2012), consiguieron recuperarse y crecer después más que los residenciales. Sin embargo, la transformación es lenta (4,3 puntos más en una década, desde 2012, en la proporción que representan en el conjunto del sistema), posiblemente demasiado lenta para poder abordar con garantía los retos sociales a los que se enfrentan los SS.SS. (Laparra et al. 2024).

En términos territoriales vemos también diferencias significativas. Hay un número significativo de CC.AA., en general con niveles de dotación ya bajos a comienzos del periodo analizado, que parecen ir quedándose progresivamente descolgadas en este proceso de modernización de los SS.SS. que podría suponer el desarrollo de los servicios de carácter más comunitario.

Gráfico 8

Dotación de servicios sociales comunitarios: Empleados en servicios sociales no residenciales por cada 1.000 habitantes.



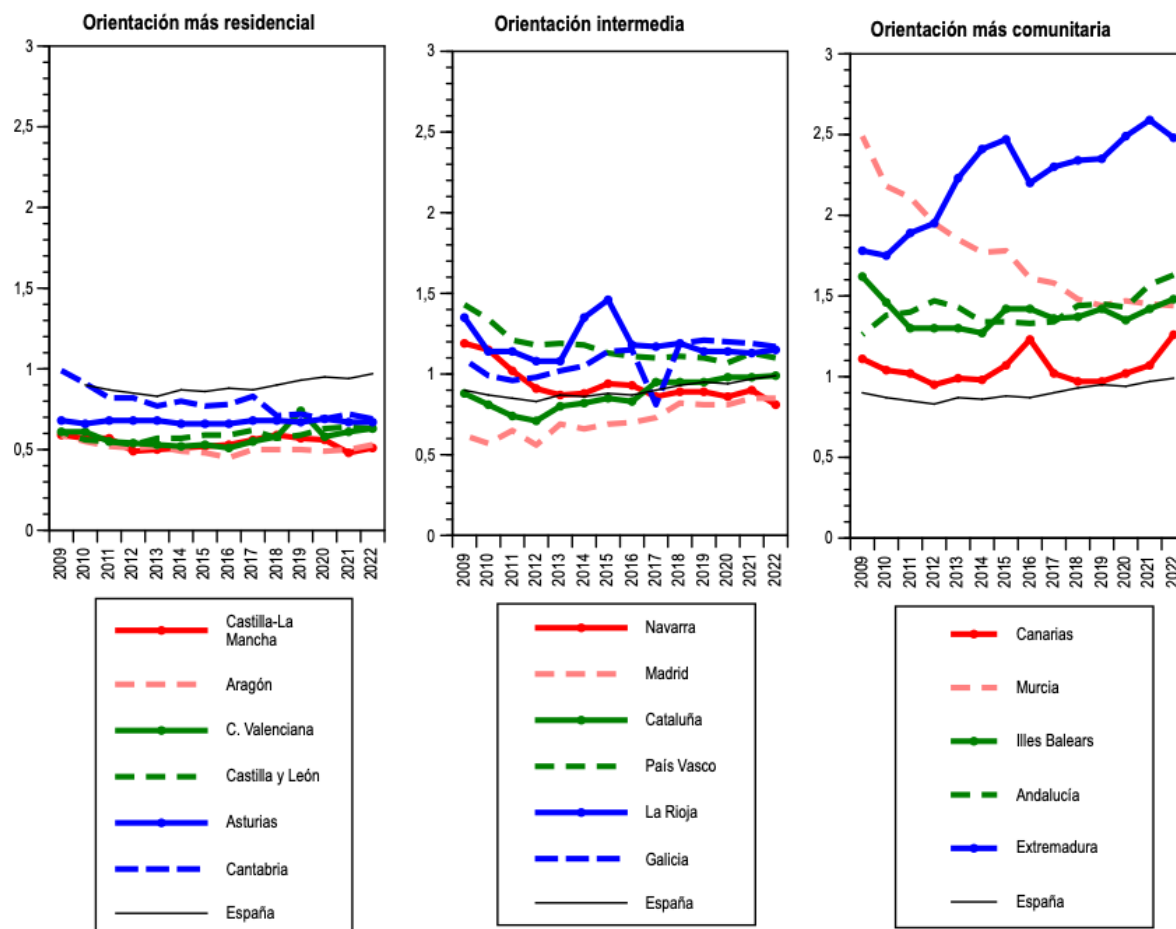
Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines Estadísticos de la Seguridad Social.

Así pues, viendo en el gráfico siguiente la relación entre ambos tipos de servicios, se aprecia una clara diferenciación de modelos de SS.SS. en las CCAA:

- Modelos más claramente residencialistas, con un protagonismo de este tipo de servicios que se reafirma incluso en el tiempo.
- Modelos más comunitarios que mantienen un predominio de los servicios no residenciales.
- Extremadura y Andalucía que destacan en el refuerzo de su modelo comunitario.
- El caso de Murcia que marca la contratendencia, perdiendo progresivamente el protagonismo que tenían los servicios comunitarios.

Gráfico 9

Orientación comunitaria o residencial de los sistemas de servicios sociales: Ratio empleados en servicios NO residenciales /empleados en servicios residenciales.

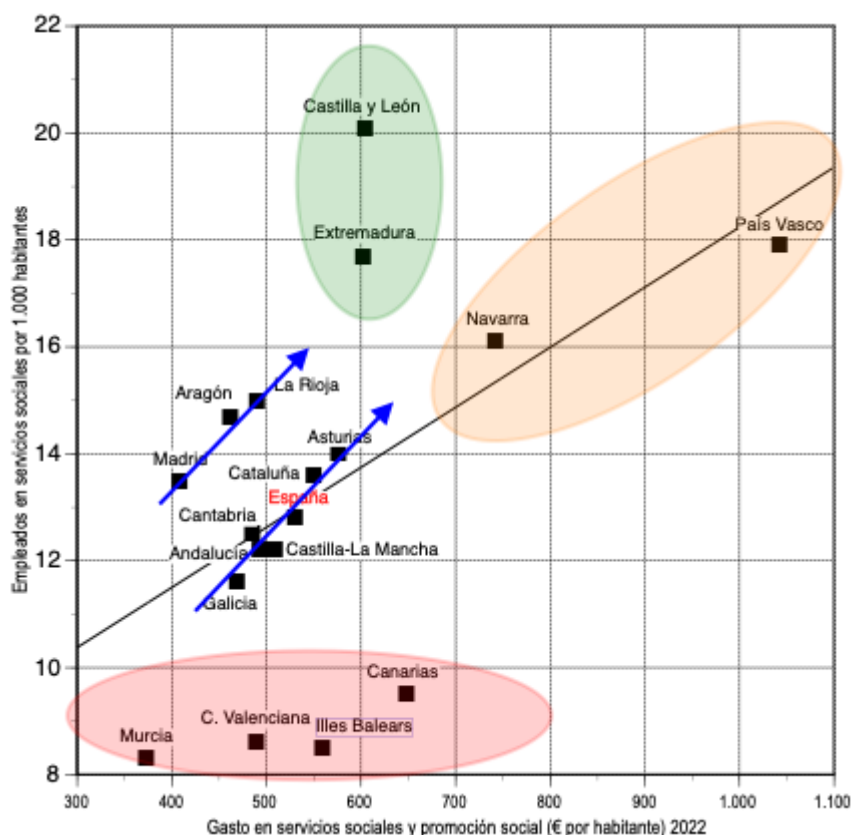


Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines Estadísticos de la Seguridad Social.

La relación de ambos tipos de datos, sobre gasto y sobre empleo en el sector, que puede verse en el gráfico siguiente, revela diferencias en los modelos de SS.SS. en cuanto a la opción por prestaciones económicas frente a la prestación directa de servicios o las consideraciones respecto de la calidad de los empleos y de su coste. Ambas cuestiones relativizan la hipótesis inicial de que con un mayor gasto en servicios sociales aumenta proporcionalmente la dotación de recursos humanos en este sector.

Gráfico 10

Relación entre el gasto en servicios sociales (€/habitante) y el empleo en servicios sociales (empleados/1.000 hab.) en las CCAA.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y de los Boletines Estadísticos de la Seguridad Social.

Lo que muestra esta relación, en su conjunto, es claro en cuanto a que un mayor volumen de gasto va asociado a un incremento en los recursos humanos en el sector. Algo que puede verse claramente en las CC.AA. que se alinean en torno a la media del Estado, casos de Galicia a Asturias, o con una mayor orientación relativa hacia el empleo (menos ayudas económicas) en los casos de Madrid, Aragón y La Rioja.

Más allá de esta constatación general observamos excepciones significativas:

- Los casos de País Vasco y, en menor medida de Navarra, estarían mostrando un mayor peso de las prestaciones económicas en ambos sistemas de SS.SS., a la par de unas mejores condiciones laborales en términos de jornada y de remuneración.
- Los casos de Castilla y León y Extremadura muestran una opción más clara por la prestación de servicios de distinto tipo (más residenciales en Castilla y León, más comunitarios en Extremadura, como hemos visto antes), a veces con jornadas reducidas en una proporción significativa y posiblemente también con menores salarios.

- También en los casos en los que la dotación de RRHH parece más reducida, en torno a los 9 empleados por cada 1.000 habitantes, vemos detrás niveles de gasto muy distintos (de Murcia a Canarias, por ejemplo) que podrían estar hablando de diferencias de modelo, de costes laborales o del propio factor de la insularidad.

Un análisis más pormenorizado de cada una de las CC.AA. en base a los criterios utilizados en el análisis presupuestario y de dedicación de recursos humanos pueden observarse en el siguiente cuadro resumen.

Tabla 7

Análisis (resumen) por comunidad autónoma.

	Gasto por habitante (1)	Trabajadoras/es en SS.SS. (2)	Crecimiento del gasto público en SS.SS. (3)	Esfuerzo gasto admón. autonómica (4)	Esfuerzo gasto admón. local (5)	Modelo SS.SS. Comunitario/ residencial (6)
Andalucía	Bajo	Medio	Moderado	Medio	Alto	Comunitario
Aragón	Muy bajo	Alto	Bajo	Bajo	Medio	Residencial
Asturias, Principado de	Alto	Alto	Bajo	Alto	Medio	Residencial
Comunitat Valenciana	Bajo	Bajo	Notable	Medio	Bajo	Residencial
Canarias	Alto	Bajo	Notable	Medio	Alto	Comunitario
Cantabria	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Residencial
Castilla y León	Alto	Alto	Moderado	Alto	Alto	Residencial
Castilla - La Mancha	Bajo	Medio	Moderado	Medio	Medio	Residencial
Cataluña	Medio	Medio	Notable	Medio	Medio	Intermedio
Extremadura	Alto	Alto	Moderado	Alto	Medio	Comunitario
Galicia	Muy bajo	Bajo	Notable	Medio	Medio	Intermedio
Balears, Illes	Medio	Bajo	Notable	Bajo	Alto	Comunitario
Madrid, Comunidad de	Muy bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Intermedio
Murcia, Región de	Muy bajo	Bajo	Moderado	Medio	Bajo	Comunitario
Navarra, C. Foral de	Alto	Alto	Moderado	Medio	Bajo	Intermedio
País Vasco	Muy alto	Alto	Bajo	Bajo	Medio	Intermedio
Rioja, La	Bajo	Alto	Bajo	Medio	Medio	Intermedio

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Boletines de la Seguridad Social.

- (1) Gasto por habitante (GH) año 2022: Muy bajo: $X-GH>10$. Bajo: $6<X-GH<10$. Medio: $-5<X-GH<5$. Alto: $1,2X<GH<1,9X$. Muy Alto: $GH>1,9X$. (Datos en Tabla nº 1)
- (2) Dotación de trabajadoras/es en Servicios Sociales (TH) año 2022): Baja: $TH<X$. Media: $TH\approx X$. Alta: $TH>X$ (Datos en Gráfico nº 6)
- (3) Crecimiento del Gasto Público en Servicios Sociales de las CC.AA. y EE.LL. (ΔGP) 2018 – 2022: Notable: $GP>X$. Moderado: $GP\approx X$. Bajo: $GP<X$. (Datos en Tabla nº 3)
- (4) Esfuerzo del gasto administración autonómica en relación con el total del gasto (EGCA) Año 2022: Alto: $EGCA>X$. Medio: $EGCA\approx X$. Bajo: $EGCA<X$. (Datos en Tabla nº 5).
- (5) Esfuerzo del gasto administración local en relación con el total del gasto. Año 2022 (EGEL): Alto: $EGEL>X$. Medio: $EGEL\approx X$. Bajo: $EGEL<X$. (Datos en Tabla nº 6).
- (6) Modelo de servicios sociales. Ratio empleados en servicios NO residenciales /empleados en servicios residenciales. 2022 (Ratio): Alto: $Ratio>X$. Medio: $Ratio\approx X$. Bajo: $Ratio<X$. (Datos en Gráfico nº 9).

Estas discrepancias nos muestran la necesidad de seguir profundizando en el análisis de las diferencias cualitativas, de modelo y de funcionamiento entre los distintos sistemas autonómicos de SS.SS.

CONCLUSIONES

Hemos podido ver, tanto desde el análisis del gasto como de la disponibilidad de recursos humanos, que los SS.SS. en España presentan una dinámica general de crecimiento en el largo plazo que va más allá de las diferencias territoriales o de orientación política que han podido experimentar en su desarrollo. Este crecimiento ha sido superior incluso al de otros sistemas de protección social como el sistema sanitario o el educativo, con una orientación más claramente universalista y con mayor incidencia en el conjunto de la población. Esta evolución responde en buena medida a las presiones estructurales que los SS.SS. soportan y que lo configuran posiblemente como el sistema de protección social más tensionado, como hemos defendido en trabajos anteriores (Laparra, 2025). Pese a este incremento, España aún gasta en SS.SS. mucho menos que otros países de su entorno tanto en términos de gasto por habitante como en términos de % del PIB, por lo que existe todavía margen para su desarrollo futuro.

En este crecimiento, sin duda, hay un periodo clave que se sitúa entre finales de los años 80 y el impacto de la crisis financiera a finales de la primera década de este siglo. El proceso de descentralización política, asociado a la democracia, favoreció a los SS.SS., que se fueron constituyendo como un auténtico sistema de protección social desde la mitad de los SS.SS. heredados del franquismo.

Después del bache de la crisis financiera, entre 2013 y 2022 el gasto autonómico y local en SS.SS. ha crecido un 35% en términos reales y el total del empleo en el sector, un 46%, a pesar del impacto de la COVID-19. Actualmente, los SS.SS. suponen en nuestro país el 1,8% del PIB (25.206 M€ de gasto autonómico y local) y el 3% del empleo (607 mil personas afiliadas a la Seguridad Social), lo que les da ya una dimensión considerable.

La descentralización ha diversificado, como cabía esperar, las tendencias en la evolución de los SS.SS., tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa. Ni los ritmos de crecimiento han coincidido en el tiempo en todas las CCAA, ni han tenido el mismo resultado en cuanto al volumen de recursos. Pero, además, los datos disponibles nos muestran indicios de una diferenciación también en los modelos de SS.SS. autonómicos, con formas distintas de organización y funcionamiento.

Las diferencias en cuanto a dotación de recursos para servicios sociales entre las CC.AA. son muy importantes. La mejor situada (País Vasco) dispone de 2,4 veces más recursos en términos de profesionales y 2,8 veces más en términos presupuestarios, respecto de la menos desarrollada (Murcia). Estas diferencias, que serían equivalentes a las existentes entre España y un país nórdico como Finlandia a nivel internacional, no se explican tanto por la evolución reciente desde comienzos de la década pasada (que analizamos preferentemente aquí), sino por una tendencia histórica anterior, que tiene su origen posiblemente en las primeras fases del desarrollo autonómico (o incluso antes). Si contrastamos estas diferencias con el ritmo de crecimiento, podemos decir que hay CC.AA. que van una década por delante del conjunto del Estado y otras que van una década por detrás (dos décadas de diferencia entre los extremos).

La participación de las EE.LL. en la financiación de los SS.SS. nos da cuenta de los distintos modelos territoriales que las CC.AA. han adoptado en cada caso. Así, el País Vasco, con las diputaciones forales, y los archipiélagos, con los consejos insulares, presentan un mayor protagonismo de esas EE.LL. que aportan más de la mitad de los recursos. En otras CC.AA. con ayuntamientos importantes (Andalucía, Cataluña o Madrid, por ejemplo), el protagonismo municipal normalmente aumenta. Por el contrario, en las CC.AA. uniprovinciales, el protagonismo en la financiación es claramente regional (80% y más), aunque también en CC.AA. pluriprovinciales como Extremadura o la Comunidad Valenciana. Estas diferencias nos hablan de distintas adaptaciones a la estructura demográfica en el territorio, pero también nos hablan de modelos político-territoriales claramente diferenciados.

La orientación de los recursos humanos hacia servicios y programas bien de carácter residencial, bien sin alojamiento nos pone de manifiesto que hay sistemas autonómicos de SS.SS. que han potenciado modelos de atención más residenciales e institucionalistas y otras CC.AA. que han optado más por servicios de nuevo tipo, más comunitarios, que tratan de atender a la ciudadanía en su entorno inmediato. Las diferencias aquí también son notables, con una prioridad por los servicios comunitarios que puede ser entre 3 y 5 veces mayor entre los casos extremos, en términos relativos: desde CC.AA. que dedican a servicios comunitarios prácticamente la mitad de empleadas/os que a servicios residenciales (como Castilla-La Mancha o Aragón), hasta otras que dedican 2,5 veces más (Extremadura) o 1,5 veces más (Andalucía).

Finalmente, cuando relacionamos el gasto en SS.SS. con el empleo directo que finalmente éste

supone, podemos ver la configuración de políticas distintas que optan más por la creación de empleo o por las prestaciones económicas, que han cuidado más la calidad del empleo creado (tanto duración de la jornada como remuneración), así como otros factores de carestía del sistema, como parece ser la insularidad.

El estudio aquí presentado aporta un análisis novedoso de la evolución de los SS.SS. en España contemplando distintas variables y empleando conjuntamente distintos indicadores procedentes de fuentes oficiales.

Del análisis realizado se concluye, por tanto, la necesidad de seguir profundizando en el estudio de los distintos sistemas autonómicos de SS.SS. de sus logros y de sus costes, de sus formas de organización y de funcionamiento, de manera que podamos beneficiarnos colectivamente, a partir del aprendizaje mutuo, de una diversidad de experiencias autonómicas y locales que hasta ahora no ha sido suficientemente conocida y contrastada.

Por otro lado, hay que destacar la necesidad de contar con más y mejores indicadores relativos al sistema de SS.SS. Se debe pensar en la creación de un Sistema de Información de los Servicios Sociales resultante del acuerdo y esfuerzo de todas las administraciones y del resto de operadores privados que permita dar respuesta a las necesidades en materia de información sobre su funcionamiento y desarrollo. Ello permitirá conocer permanentemente la situación del sistema, sus avances y sus dificultades, las coincidencias y diferencias entre comunidades autónomas... así como comparar y evaluar las distintas políticas en esta materia.

CONSIDERACIONES ÉTICAS

El estudio se ha llevado a cabo a partir de datos secundarios sin implicación de personas.

DISPONIBILIDAD DE DATOS Y MATERIALES

Las fuentes de datos utilizados están disponibles en acceso abierto. En todo caso, los investigadores pueden compartir las tablas base utilizadas en el análisis previa solicitud razonada.

DECLARACIÓN DE IA GENERATIVA Y TECNOLOGÍAS ASISTIDAS POR IA EN EL PROCESO DE ESCRITURA

En ninguno de los momentos del proceso de investigación ni de redacción del artículo se ha utilizado IA generativa ni tecnologías asistidas por IA.

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no se encuentran incursos en ninguna situación que pueda calificarse de conflicto de intereses.

FINANCIACIÓN

La investigación ha sido posible gracias a la financiación de dos proyectos de la Agencia Estatal de Investigación, correspondientes a las convocatorias de 2020 y 2024, que han permitido la continuidad de esta línea de investigación, coordinada desde ALTER Grupo de Investigación, de la Universidad Pública de Navarra: INVESSOC: “La respuesta de los servicios sociales a los nuevos riesgos desde el paradigma de la inversión social” (Referencia PID2020-116345RB-I00); e INVESSOC-II: “Retos para el desarrollo de los servicios sociales en tres ámbitos estratégicos desde el paradigma de la inversión social” (Referencia PID2024-155950OB-I00-SOC).

CONTRIBUCIONES DE LOS AUTORES

Ambos autores han contribuido en las distintas tareas que comprende el proceso de investigación: conceptualización, metodología, análisis formal, redacción del borrador original, revisión y edición, supervisión. En las tareas para la obtención de financiación la implicación ha sido del primer firmante. Ambos autores han participado de forma significativa en la elaboración del manuscrito y comparten la responsabilidad sobre su contenido.

REFERENCIAS

- Aguilar Hendrickson, M. (2023). Los servicios sociales en su laberinto. *Zerbitzuan* (81):5-16.
- Álvarez, A., Aranda, A.M., García, G., Ramírez, J.M., Revilla, Á., Velasco, L. y Fuentes, M. (2021). Índice DEC 2020. Índice de desarrollo de los servicios sociales. Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales.
- Álvarez, A., Aranda, A.M., García, G., Ramírez, J.M., Revilla, Á., Velasco, L. y Fuentes, M. (2024). Índice DEC: Índice de desarrollo de los servicios sociales 2023. Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales.
- Beltrán Villalba, M. (1985). Cinco vías de acceso a la realidad social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. (29), 7-41.
- Casado, D. y E. Guillén. (2001). *Manual de Servicios Sociales*. CCS.
- Comisión, E. U. 2013. «Comunicación de la Comisión Europea de 20 de febrero de 2013: Towards Social Investment for Growth and Cohesion» editado por U. Europea.
- DGAS/MAS. (1989). *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Asuntos Sociales.
- Fantova, F. (2019). Naturaleza y esencia de los servicios sociales del futuro: el objeto a proteger y promover. Pp. 23-41 *El futur dels serveis socials*, editado por X. Pelegrí. Barcelona: Hacer.
- García, G., Ramírez, J.M. Aranda, A. Velasco, L. Fuentes, M. y Revilla, A. (2023). Informe DEC 2022. Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales.

- Goffman, E. (1973). Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales. Amorrotu.
- Gutiérrez Resa, A. (2001). El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en España. Once años de Plan Concertado. REIS 93:89-130.
- Kahn, A.J. y Kamerman, S.B. (1987). Los servicios sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección social. Siglo XXI.
- Laparra, M. (2024). Un análisis comparativo: diversidad de líneas de transformación de los servicios sociales en España. La respuesta de los servicios sociales ante los nuevos riesgos de la sociedad. Dykinson.
- Laparra, M., Zugasti, N. y Sánchez-Salmerón, V. (2024). La respuesta de los servicios sociales ante los nuevos riesgos de la sociedad. Análisis desde el paradigma de la inversión social. Dykinson.
- Llena-Nozal, A., Fernández, R. y Kups, S. (2022). La prestación de servicios sociales en los países de la UE: Reforma del marco nacional de prestación de servicios sociales en España, No. 276, OECD Publishing, Paris,
- Morel, N., Palier, B. y Palme, J. (2012). Towards a social investment Welfare State? Ideas, policies and challenges. Policy Press.
- OECD. 2022. Modernising Social Services in Spain: Designing a New National Framework. OECD.
- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.
- Rodríguez Cabrero, G. (1990). El gasto público de los servicios sociales en España (1972-1988). Ministerio de Asuntos Sociales.
- Rovira, J., Costa, M. y Montserrat, J. (1990). Estudio comparado del gasto en servicios sociales en los países de la CEE. Ministerio de Asuntos Sociales. Inersio.
- Sánchez-Salmerón, V. (2025). El paradigma de la inversión social y sus implicaciones para los servicios sociales. Laparra, M., Zugasti, N. y Sánchez-Salmerón, V. La respuesta de los servicios sociales ante los nuevos riesgos de la sociedad. Dykinson.
- Del Valle Gutiérrez, A. (1986). El modelo de servicios sociales en el Estado de las autonomías. Del Valle Gutierrez, A., Porcel, A. Romeu, R. y Rueda, J.M. El modelo de servicios sociales en el Estado de las autonomías. Fundación IESA/Siglo XXI.
- Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. y Palier, B. (2011). The EU needs a social investment pact. Observatorio Social Europeo. 5, 1-25.
- Zugasti, Nerea. 2025. Los retos a los que se enfrentan los servicios sociales, en La respuesta de los servicios sociales ante los nuevos riesgos de la sociedad, editado por M. Laparra, N. Zugasti, y V. Sánchez-Salmerón. Madrid: Dykinson.

¿Hacia dónde va la acción concertada en Servicios Sociales?:

Un estudio de caso en tres Comunidades Autónomas¹

Where is concerted action in Social Services heading?

A case study in three Autonomous Communities

Francesc Xavier Uceda-Maza^{1*} , Fernanda Caro Blanco² y Nerea Zugasti Mutilva³

¹Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universitat de València. España.

²Departamento de Filosofía y Trabajo Social. Universitat de les Illes Balears. España.

³Departamento de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra. España.

*Autor de correspondencia: Francesc Xavier Uceda Maza. Francesc.Uceda@uv.es

Enviado: 23-07-2025 Aceptado: 10-03-2026

Resumen

Uno de los fenómenos más novedosos en el ámbito de la gestión y provisión de los Servicios Sociales Públicos autonómicos en España ha sido el impulso de conciertos a partir del año 2016. En el presente artículo se analiza el desarrollo de la acción concertada en Servicios Sociales en las diferentes Comunidades Autónomas. Se pretende conocer el modelo o modelos de acción concertada, las semejanzas y las diferencias entre ellos, así como comprender cuáles son los motivos políticos, técnicos y de gestión que han motivado su desarrollo. El análisis se ha iniciado con una prospección de categorías del conjunto de normativas autonómicas y posteriormente se ha profundizado mediante metodología cualitativa a modo de estudio de caso en tres Comunidades Autónomas: Navarra, Illes Balears y Comunitat Valenciana. Los resultados apuntan hacia la existencia de un modelo híbrido en la concertación de Servicios Sociales, con un importante desarrollo en los últimos años y con notables diferencias entre los distintos territorios.

Palabras clave: Servicios Sociales; acción concertada; provisión de servicios; colaboración público-privada.

Abstract

One of the most novel phenomena in the management and provision of regional Public Social Services in Spain has been the promotion of an instrument called social agreement since 2016. This article analyzes the development of social agreements within Social Services across the different Autonomous Communities. The aim is to identify the model or models of social agreements, the

similarities and differences among them, as well as to understand the political, technical, and managerial reasons that have motivated their development. The analysis begins with a review of categories found within regional regulations, followed by an in-depth qualitative methodology applied as a case study in three Autonomous Communities: Navarre, the Balearic Islands, and the Valencian Community. The results point to the existence of a hybrid model in Social Services, with a significant development in recent years and differences between territories.

Keywords: social services; concerted action; service provision; public-private Partnership.

INTRODUCCIÓN

El impulso a la acción concertada ha contribuido de manera significativa al fortalecimiento de los Sistemas Públicos de Servicios Sociales (SPSS) en los últimos años, pero existen todavía escasos estudios que analicen su alcance y características, y los retos a los que ésta se enfrenta. El artículo tiene como objetivo analizar el papel que está desarrollando la acción concertada en el actual SPSS español, caracterizado por una fuerte fragmentación. Específicamente, pretende describir y comparar los distintos modelos de conciertos que se están implementando, con el fin de identificar en qué medida este sistema permite avanzar hacia la consolidación de un SPSS garantista. En última instancia, se pretende contribuir al conocimiento de los distintos procesos y modelos de acción concertada que se están desarrollando en el ámbito de los Servicios Sociales, profundizando en el análisis a través de tres estudios de caso.

A pesar de ser un fenómeno novedoso, existen importantes precedentes de acción concertada. En 1924 estaba prevista la fórmula del concierto para la beneficencia pública. Diversas normativas como el Estatuto Municipal de 1924, el Real Decreto que aprueba el Estatuto provincial de 1925 y la Ley de Régimen Local de 1955 establecieron que tanto ayuntamientos como diputaciones provinciales podían concertar con establecimientos privados o públicos los servicios de Casa de Beneficencia Hospitalaria, Casa de Caridad, reclusión manicomial de dementes pobres, leprosería o antituberculosos (Garrido, 2020). Este tipo de prestaciones eran obligatorias para ayuntamientos y diputaciones, por lo que, en el caso de que no se hubieran organizado, era posible optar por el concierto. Tiene, por lo tanto, un carácter subsidiario, en el que se incide en la Ley de Régimen Local de 1955.

Con la aprobación de la primera generación de leyes de Servicios Sociales por las Comunidades Autónomas (CCAA) y el desarrollo de estas, el escenario se modifica por completo. Por un lado, las Administraciones Públicas (AAPP) de las CCAA y/o entidades locales (Diputaciones Provinciales, Comarcas, Mancomunidades y Municipios) asumieron una parte importante de la gestión de los SPSS de forma directa. Por otro lado, con el sector privado no lucrativo se firmaron convenios de financiación dirigidos a las grandes entidades (Cruz Roja, Cáritas y las diferentes congregaciones de la

Iglesia Católica), que eran en realidad subvenciones nominativas que vinieron a sustituir los conciertos. Asimismo, se pusieron en marcha las convocatorias de subvenciones de concurrencia competitiva para el nuevo Tercer Sector que creció de forma significativa y las entidades con ánimo de lucro firmaron contratos públicos para la gestión de centros, servicios y programas (Las Heras, 2019).

Un hito importante para la financiación del Tercer Sector fue la aprobación de la Ley 33/1987 de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1988 que, en su Disposición adicional quinta, reguló, por vez primera, la posibilidad de destinar un porcentaje del rendimiento del IRPF a “otros fines de interés social”, fijado inicialmente en el 0'5239 por 100 (Adroher y Lorenzo, 2014, p. 45). En el año 2007 se elevó la cuota al 0'7% conocido actualmente.

Los diferentes modelos de concierto en las políticas de protección social: Educación y Sanidad

En España nos encontramos con dos formas de conceptualizar, entender y desarrollar la acción concertada: el modelo educativo y el modelo sanitario.

La acción concertada en educación se configura con características propias desde los años 80, derivada de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. Con dicha ley se materializa el sostenimiento público de los centros educativos privados concertados sin ánimo de lucro que, junto con los públicos, contribuyen a hacer eficaz el derecho a la educación gratuita de acuerdo con el artículo 27.9 de la Constitución. A su vez, se concede a los centros educativos privados concertados un estatus especial en lo referido a financiación, interlocución, gestión del profesorado y participación en el marco educativo que, en esencia, se ha ido manteniendo en las legislaciones posteriores (Muñoyerro, 2014).

El modelo de acción concertada en el ámbito educativo se basa en cinco elementos claves:

- Se conciertan centros de enseñanza obligatoria en su totalidad y, por tanto, no puede haber en una misma aula plazas concertadas y privadas.
- Son centros de iniciativa social (sin ánimo de lucro).
- El profesorado es seleccionado por el centro, pero las retribuciones las recibe directamente de la Administración Pública (AP) mediante la fórmula del pago delegado.
- Las retribuciones básicas del profesorado tienden a estar armonizadas con las de los centros públicos.
- Las normas de admisión son dictadas por la AP, siguiendo los mismos criterios que los centros públicos (Zancajo et al. 2022).

La acción concertada de sanidad no deriva de ningún precepto constitucional y aparece débilmente

regulada por el Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y se afianza en la Ley General de Sanidad de 1986, que prevé la posibilidad de articulación de prestaciones. A diferencia de lo referido del sistema educativo, la fórmula en lo sanitario se configura como apoyo a lo público, no como un pilar del derecho a la salud. Es decir, se entiende como una forma de gestión subsidiaria a la utilización de los recursos propios (Díez, 2020). Además, no implica la homologación salarial de los profesionales con el sistema público ni el pago delegado y permite la convivencia en un mismo centro de personas usuarias del privado con personas usuarias del privado-concertado.

En lo que se refiere a los SPSS, la concertación ha supuesto una de las grandes transformaciones del sistema, desarrollada a partir de la directiva europea de 2014.

La acción concertada en el Sistema Público de Servicios Sociales

La Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión explícita que existen determinados servicios relacionados con la atención a las personas que, por sus características, pueden ser desarrollados al margen del contrato. Así, el Derecho de la Unión Europea reconoce las singularidades tanto de los SPSS como de las organizaciones sin ánimo de lucro y, a partir ahí, acepta la construcción de un régimen particular de contratación. Los servicios no económicos de interés general se excluyen de la Directiva y estos serán o no en función de lo que determine cada Estado miembro (Díez, 2020). Esto tiene “importantes implicaciones jurídicas en: 1. El régimen de acceso y ejercicio de la actividad prestacional del servicio que se trate; 2. El régimen de atribuciones competenciales de los Estados miembros; 3. El establecimiento de reglas para proteger los derechos de las personas usuarias, y; 4. El régimen de contratación pública” (Vivas Roso y Fuentes i Gasó, 2025, p. 101). En el caso del SPSS español, son las CCAA las que tienen competencia exclusiva en el desarrollo de esta cuestión.

La Directiva debía ser traspuesta a la legislación española en tiempo y forma (antes del 18 de abril de 2016), pero esto no ocurre hasta el año 2017 con la Ley 9/2017, de contratos del sector público. En este sentido, las CCAA han concebido la acción concertada de los SPSS como una fórmula no contractual y, dada su competencia exclusiva en los mismos, cada una de ellas ha planteado su propia acción concertada.

Las particularidades del Sistema Público de Servicios Sociales español

Para entender los límites y las potencialidades que plantea la acción concertada en el contexto del SPSS en España, es necesario, en primer lugar, abordar la complejidad de dicho sistema, y es que cabría hablar, al menos, de tantos sistemas como CCAA existen. Muestra de dicha diversidad son los estudios

que han analizado el impacto del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales que reconocen que, si bien supuso un impulso clave para el desarrollo de la atención primaria municipal, no consiguió un sistema estructurado y coherente a nivel estatal (Carbonero y Caro, 2013) o la actual paralización del Anteproyecto de Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los Servicios Sociales del año 2023 (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2023), que pretendía establecer el marco para la toma de decisiones de lo que debía ser un “suelo mínimo común” para todas las CCAA, y que no llegó a ser aprobado.

Las particulares características de los Servicios Sociales en el conjunto del territorio español están marcados por: la descentralización de competencias, según establece el artículo 148 de la Constitución Española; el desarrollo tardío de derechos, considerados principalmente en las llamadas leyes autonómicas de tercera generación y en las carteras de Servicios Sociales; y el importante peso de la iniciativa privada en la provisión de servicios que configura al SPSS como un sistema de provisión mixta público-privada (Carbonero y Caro, 2013). Hoy por hoy las debilidades del sistema son evidentes. Aún con importantes diferencias territoriales se puede hablar de limitaciones comunes en todo el Estado como: inversión social a la baja y con diferencias muy notables entre territorios; cobertura limitada y precaria en cuanto a la dotación de recursos humanos y materiales, muy especialmente en zonas rurales; modelos de gestión determinados por una excesiva burocratización y con persistencia de actuaciones asistencialistas, incorporándose muy lentamente los modelos centrados en la persona; limitación del trabajo preventivo y de base comunitaria y escasa coordinación con otros sistemas de protección que llevan a la pérdida de una visión integral de las problemáticas, todo lo cual conlleva dificultades para adecuarse a los nuevos desafíos sociales (European Anti Poverty Network, 2021).

La amplia diversidad de desarrollos de los diferentes Servicios Sociales autonómicos, recogida en propuestas como la del Índice DEC de la Asociación estatal de directoras y gerentes de Servicios, (2024), afecta prácticamente a todos los campos del sistema y también, como no puede ser de otra manera, a los modelos de relación económica que las AAPP establecen con las entidades privadas, que tendrán diferentes características y extensión en función del territorio en el que nos encontremos. Son varios los instrumentos con los que las entidades privadas pueden relacionarse en el plano económico con las AAPP (convenios, subvenciones, conciertos, contratos). Los dos instrumentos de financiación prioritarios en el ámbito de los SPSS en las últimas décadas en España han sido las subvenciones y los contratos. Sin embargo, en los últimos años ha tomado fuerza el concierto como vía de financiación clave en el SPSS. Las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23UE y 2014/24 dieron un fuerte espaldarazo a esta fórmula de financiación (Álvarez-Fernández, 2021), pero, en un SPSS tan fragmentado como el español, han sido las CCAA las que han desarrollado leyes autonómicas de conciertos.

METODOLOGÍA

Diseño

A fin de conseguir los objetivos planteados se recurrió a una metodología cualitativa, dado que ésta resulta especialmente adecuada para realizar evaluaciones de las políticas, programas y actuaciones (Duarte y Guerrero, 2024). Se trabajó a partir de la identificación de dos categorías de análisis que ofrecieron datos acerca de la velocidad en la aplicación del sistema de conciertos en cada una de las CCAA y de las características de los diferentes conciertos. Cada una de estas categorías se compone de subcategorías de análisis, tal y como se especifica en la tabla 1.

Tabla 1

Categorías y subcategorías utilizadas en el análisis de la normativa

Categoría	Subcategoría
Velocidad en la aplicación del concierto	Año de aplicación
	Ámbitos a los que se aplica (Servicios Sociales u otros)
	Rango normativo
Características de concierto	Tipo de entidades a las que se aplica
	Elementos a los que se aplica
	Sectores de población
	Referencia a prestaciones garantizadas
	Concurrencia competitiva
	Forma de acceso a la concertación
	Duración del concierto
	Incluye pago delegado y/o homologación salarial
	Hace referencia a órganos de diálogo
	Se permiten pagos por parte de las personas usuarias

Nota: Elaboración propia

Técnica e instrumentos

La opción por una metodología, desde un abordaje de teoría fundamentada (Hernández-Sampieri, 2014), ha sido organizada a partir de dos fases. En primer lugar, se realizó un análisis normativo en el que se comparó la situación en los diferentes territorios del estado, referida a la propuesta e implementación de la concertación en el SPSS. Dado que es común que exista una importante brecha entre la normativa y el desarrollo real de cada SPSS (DGSS, 2024), se recurrió, en segundo lugar, a un análisis cualitativo a partir de grupos focales y entrevistas en profundidad centradas en tres casos de análisis: Comunitat Valenciana, Illes Balears y Navarra. Se trata de Comunidades pioneras en la implementación de la acción concertada en el SPSS, que presentan una importante variedad en los modelos de concierto que han desarrollado. Para ambas técnicas se elaboró un guion *ad hoc* que se adaptó a cada perfil de informante clave con el objetivo de obtener respuestas amplias y reflexivas.

La Comunitat Valenciana es relevante porque su modelo de acción concertada es similar al de educación. Apuesta por la concertación de centros en su totalidad. Es además el único territorio que legislativamente incorpora la homologación salarial de profesionales de la acción concertada con profesionales del ámbito de la gestión pública (Giménez-Bertomeu et al., 2025). Contempla también el pago delegado (esto último sin implementar en la actualidad). Navarra es reconocida, en términos comparados con otras CCAA, por un amplio desarrollo de su SPSS y fue uno de los primeros territorios en desarrollar la acción concertada. Éste es además un caso en el que se ha restringido la posibilidad de establecer conciertos con entidades con ánimo de lucro (Laparra et al., 2025). Por su parte, Illes Balears también ha sido una CCAA pionera en la incorporación de la acción concertada al SPSS, ampliando ésta progresivamente, y de manera significativa, a diversos sectores de población. Tal y como señalan Moreo y Caldentey (2025), aunque en Illes Balears se aplica la técnica del concierto desde 1996, con la transferencia de competencias desde el IMSERSO en materia de centros residenciales de mayores y personas con discapacidad, con la aprobación de la ley autonómica de Servicios Sociales se actualiza la normativa, iniciando, a partir de 2015, un proceso que va generalizando la concertación, de manera progresiva, en diversos ámbitos de intervención sectorial. A pesar de que, muy mayoritariamente, los conciertos se dirigen a entidades del Tercer Sector, una de las características diferenciadoras de esta CCAA es abrir la acción concertada a las entidades mercantiles, que se acogen a ésta especialmente en el sector de la dependencia.

Participantes

Los perfiles de las personas participantes fueron seleccionados estratégicamente en función de su grado de conocimiento y experiencia en el sistema de conciertos. Esto llevó a proponer tanto a personas que ostentan o han ostentado recientemente cargos de responsabilidad política o técnica vinculados a la gestión pública del SPSS, como a personas pertenecientes al Tercer Sector. Se incluyó también a una persona responsable sindical.

Procedimiento

En el caso de las entrevistas en profundidad, se realizaron un total de 7 entrevistas, en todos los casos a representantes de las AAPP. En cuanto a los grupos focales, se realizaron 3 en total, 1 en cada CCAA, con una participación total de 15 personas pertenecientes al Tercer Sector. En el caso de la Comunitat Valenciana, por la importancia que el sistema de conciertos ha otorgado a la homologación laboral de las personas trabajadoras de servicios concertados, se contactó también con una persona representante sindical. El trabajo de campo se realizó simultáneamente, entrevistas y grupos focales, entre los meses de marzo y junio de 2024.

Análisis de datos

Para el análisis de los datos obtenidos se utilizaron dos procedimientos complementarios: 1) la información cualitativa, obtenida en las entrevistas y grupos focales fue grabada y transcrita mediante un software específico y 2) posteriormente revisada, a fin de eliminar incorrecciones, errores de redacción y erratas. Se realizó un análisis de convergencias y divergencias entre los tres casos escogidos, determinando los resultados más significativos. Mediante un análisis de carácter inductivo (Braun y Clarke, 2006), se realizó la codificación y agrupación de categorías.

En la exposición de los resultados, las evidencias se han codificado a partir de si éstas se han obtenido a partir de grupos focales con entidades del Tercer Sector (codificándose como TSAS), con personal técnico o responsable político de las AAPP (codificándose como AP), o con responsables de organizaciones sindicales (codificadas como RSD). Toda la información obtenida recibió un tratamiento confidencial, mediante la anonimización, la codificación y el almacenamiento protegido. Todas las personas participantes han firmado un consentimiento informado.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Análisis de velocidades

A partir de 2017, y de manera progresiva, muchas de las CCAA españolas cuentan con normativa específica en materia de conciertos, a excepción de Cantabria, La Rioja y Madrid. En el periodo en el que se realiza esta investigación, La Rioja no tiene desarrollado un modelo de conciertos para el conjunto del sistema, pero sí para las prestaciones de dependencia, aunque hay un anteproyecto de decreto presentado a la Mesa de Diálogo del Tercer Sector de Acción Social en enero de 2023 (Europa Press, 2023), a fecha de hoy sin aprobar.

En el resto de las CCAA, el panorama es diverso, no sólo en cuanto al momento de aprobación de la normativa, sino también en el rango de ésta (Tabla 2), atendiendo a si hacen referencia a un ámbito genérico de “lo social”, o se refieren específicamente al ámbito de los Servicios Sociales (Tabla 3).

Las primeras CCAA en desarrollar el sistema de conciertos en el ámbito de los SPSS han sido Aragón, Illes Balears, Navarra y Comunitat Valenciana, todas ellas en el año 2017. Es necesario mencionar que Aragón aprobó en el 2016 una ley de acción concertada para la prestación de servicios de carácter social y sanitario, y que fue en 2017, mediante una Orden, cuando desarrolló de manera específica el concierto en materia de Servicios Sociales y actualizó su marco normativo con un Decreto en el 2024. Progresivamente, el resto de las CCAA ha acometido este desarrollo normativo, tal y como se expresa en la Tabla 2.

Respecto al rango normativo, Asturias, Illes Balears, Extremadura y Navarra aprueban normativas con rango de ley. El resto de CCAA lo hacen a través de decretos.

Tabla 2

Análisis de Velocidades

CCAA																	
AÑO	AN	AR	AST	C	CL	CM	CAT	CV	EX	G	IB	IC	LR	M	MU	N	PV
2017		X						X			X					X	
2018	X								X								
2019			X												X		
2020							X			X							
2021						X						X					
2022					X												
2023																	X
Ley SS				X										X			
Rango																	
Normativo																	
Ley			X					X		X						X	
Decreto	X	X			X	X	X	X	X		X			X		X	
Orden		X															

Nota: Elaboración propia. Codificación CCAA: Andalucía (AN); Aragón (AR); Asturias, Principado de (AST); Cantabria (C); Castilla y León (CL); Castilla-La Mancha (CM); Cataluña (CAT); Comunitat Valenciana (CV); Extremadura (EXT); Galicia (G); Balears, Illes (IB); Canarias, Islas (IC); Rioja, La (LR); Madrid, Comunidad de (M); Murcia, Región de (MU); Navarra, Comunidad Foral de (N); País Vasco (PV).

En cuanto al ámbito de aplicación, no todas las CCAA hacen referencia explícita a los Servicios Sociales, dirigiendo la acción concertada a servicios y prestaciones que comprenden, además, otros ámbitos (Tabla 3). Aun así, los servicios concertados tienden a formar parte prácticamente exclusiva del SPSS. En este sentido, Álvarez-Fernández (2021) señala que la finalidad del concierto social es precisamente la realización de ciertas prestaciones propias de los SPSS. Es decir, estos aparecen como una vía para hacer efectivas actuaciones que vienen a satisfacer directamente necesidades de las personas que acceden al SPSS.

Tabla 3

Ámbitos de aplicación

CC.AA	AN	AR	AST	CL	CM	CAT	CV	EXT	G	IB	IC	MU	N	PV
Servicios Social	X			X		X	X				X			X
Social y Sanitar		X						X					X	
Servicios Social y Dependencia					X							X		
Ámbito Social			X							X				

Nota: Elaboración propia. Codificación CCAA igual que en tabla anterior.

Modelo de conciertos sociales

En el análisis del modelo de conciertos aplicado en cada una de las CCAA se identifican características diversas. Sin embargo, es importante destacar que todas las CCAA garantizan que, si hay concierto, las plazas se integren dentro de su SPSS, siendo la AP la titular de la plaza.

Respecto al tipo de entidades (Tabla 4) a las que se aplica el sistema de conciertos, mayoritariamente están dirigidos a entidades privadas con o sin ánimo de lucro, sociales o mercantiles, con la especificación de dar preferencia, en igualdad de condiciones, a las entidades del Tercer Sector. Seis CCAA (Aragón, Asturias, Comunitat Valenciana, Extremadura, Navarra y Canarias) limitan el acceso al sistema de conciertos a las entidades sociales sin ánimo de lucro.

En referencia a los elementos a los que se aplica la concertación, mayoritariamente se posibilita el concierto de gran parte de las prestaciones propias del SPSS (Tabla 4). Cabe destacar que la Comunitat Valenciana hace una referencia explícita a la concertación de prestaciones garantizadas y recogidas en la cartera del SPSS. En el caso navarro la formulación se limita a marcar como objeto del concierto la prestación de servicios sociales, sanitarios y sociosanitarios.

Tabla 4

Modelo de concierto

CC.AA / Tipos Entidades	AN	AR	AST	C	CL	CM	CAT	CV	EX	G	IB	IC	LR	M	MU	N	PV
Sociales		X	X					X	X			X				X	
Sociales y mercantiles	X			X	X	X	X			X	X			X	X		X
CC.AA / Elementos concertables																	
Plazas				X			X				X						
Servicios							X				X	X					
Plazas y Servicios, programas, centros y prestaciones Excluye plazas residenciales, centros de día y SAD para personas mayores	X	X	X		X	X		X	X	X				X	X		X

Nota: elaboración propia.

En referencia a los sectores de población a los que se aplica, mayoritariamente se hace una referencia genérica a los Servicios Sociales, sanitarios, sociosanitarios o de dependencia. Murcia y Asturias sí dirigen los conciertos a sectores de población específicos. La primera pone el foco en personas mayores, personas con discapacidad y menores. La segunda no sólo especifica la concertación con servicios de promoción de la autonomía dirigidos a menores, personas dependientes y sus familias, personas con discapacidad, personas que tienen disminuida su capacidad de obrar y personas con adicciones, sino que excluye de manera explícita del régimen de acción concertada a los servicios de atención residencial, centros de día y ayuda a domicilio para personas mayores. Aunque en algunas de las normativas no se especifica (Andalucía, Navarra, Extremadura, Galicia, Murcia y País Vasco), el acceso al sistema de conciertos se realiza preferentemente a través de la AP que es responsable de las altas y bajas.

De forma muy excepcional, y de manera limitada (Navarra, por ejemplo) se posibilita la adjudicación de conciertos de manera directa. Además, los conciertos tienen, por lo general, una duración mayor que los contratos, y obviamente que las subvenciones.

En ningún caso, exceptuando la Comunitat Valenciana, se hace referencia al pago delegado, homologación salarial u órganos de diálogo. En dicho territorio el pago delegado está previsto en la ley y en el decreto, pero no se ha implementado. Respecto a la homologación salarial, existía un acuerdo regulado en la Mesa de Acción Concertada, para ser aplicado en 4 años, que fue derogado en el 2023². En el caso de Illes Balears, a pesar de que no se hace mención explícita en la ley, la homologación salarial se ha hecho efectiva pero únicamente en los servicios concertados por el organismo de empleo (SOIB) y referido a los servicios de orientación laboral.

¿Por qué se ha potenciado el sistema de conciertos?

El SPSS se caracteriza por una consolidación tardía en términos de derechos respecto a otros sistemas de protección y por un deficiente desarrollo de la gestión directa fundamentalmente de la parte residencial (acogida de infancia, residencia de mayores, viviendas para personas con discapacidad, etc.), que históricamente ha sido impulsada por entidades privadas, inicialmente sin ánimo de lucro, y en las dos últimas décadas por entidades mercantiles, preferentemente en servicios residenciales para mayores. Partiendo de esta evidencia, en los tres casos estudiados los conciertos se vinculan con una apuesta por la consolidación del Tercer Sector en la medida en que excluyen, o limitan, el acceso a las entidades mercantiles. Supone, por lo tanto, una valoración explícita del aporte que éste ha realizado al conjunto del sistema durante años:

“Era también una apuesta política por impulsar la provisión de servicios en el ámbito de Servicios Sociales por entidades del sector social” (AP).

El surgimiento o la consolidación del sistema de conciertos parte del objetivo de estabilizar algunos servicios que antes estaban en la vía de subvención y permitir que otros, que estaban en la vía de contratos, tengan un horizonte temporal más amplio en un contexto en el que la gestión directa de servicios se encuentra fuertemente limitada. En la medida en que no se puntúa la oferta económica, supone además una vía de relación con las entidades del Tercer Sector en la que claramente se apuesta por la calidad del servicio:

“Sabíamos que el Tercer Sector (...) era clave y que el modelo de subvención no era el correcto” (AP)

El cuestionamiento del modelo de subvenciones es unánime tanto por parte de representantes institucionales como por parte de personas del Tercer Sector en todos los territorios analizados. También se valora mejor a los conciertos que a los contratos:

“Se estaba dando un servicio a través de entidades del Tercer Sector, de manera precaria. Y se buscó la fórmula más adecuada” (AP)

Por otra parte, la opción de dar continuidad a la externalización se fundamenta principalmente por las dificultades de las AAPP en apostar por la gestión directa en el SPSS:

“Existían limitaciones en ese momento por las reglas de gasto, déficit, control de la masa salarial en las AAPP y del capítulo 1, (...) la capacidad de aumentar la gestión directa era muy limitada” (AP)

¿Qué aporta el sistema de conciertos? La estabilidad y la mejora de la calidad como clave

Las personas informantes en las tres CCAA estudio de caso identifican importantes avances para el SPSS a partir de la extensión de la acción concertada. Como se ha comentado, la estabilidad para el SPSS es un elemento fundamental en el que las tres CCAA coinciden. El concierto, respecto al contrato y la subvención, proporciona estabilidad en la prestación de los servicios. Ello repercute en las entidades, en las personas trabajadoras y, en especial, en la persona usuaria, al garantizar continuidad en el servicio y en la vinculación con las personas profesionales.

“Hemos mejorado todos, la AP tiene plazas y servicios que antes no tenía, los trabajadores han ganado en estabilidad y las entidades han garantizado su sostenibilidad y la ciudadanía ha ganado en que ahora determinadas plazas y servicios ahora están garantizadas, son su derecho y además se dan con calidad”. (RSD).

Las tres comunidades coinciden en los avances que los conciertos han supuesto para las entidades del Tercer Sector, aún a pesar de la dependencia que estas tienen respecto a las AAPP:

“Hay gente del Tercer Sector que dice que hemos perdido autonomía, que ahora estamos amarrados por la AP (...) en parte sí, pero hemos de asumir cierta pérdida de libertad” (TSAS).

Se valora incluso como una forma de evitar la fuga de personas profesionales hacia la AP, que ofrece mejores condiciones laborales:

“Veníamos de un sistema con subvenciones. Para el profesional eso era una montaña rusa” (AP).

En esta línea, en la Comunitat Valenciana se destacan las mejoras que ha supuesto para las personas trabajadoras:

“Hemos visto un gran avance en los derechos de los trabajadores: estabilidad, seguridad, aumento salarial y el camino recorrido hacía el convenio único” (RSD)

Las personas informantes de Navarra ponen énfasis en que la mayor extensión temporal de los conciertos respecto a fórmulas anteriores es uno de los elementos que favorece la estabilidad de los servicios:

“aportó estabilidad a ciertos servicios que ya se venían dando” (AP)

Este sistema favorece, por otra parte, una mejor financiación de los SPSS, ya que, en la medida en que posibilita la actualización, cubre el coste real del servicio, principalmente en lo referido a costes directos de los/as profesionales. Así se establece una diferencia con respecto a otras formas de externalización. Según consideran las personas informantes, se han dado casos en los que entidades han solicitado no prorrogar contratos porque con las subidas de los costes de los últimos años eran servicios deficitarios. Sin embargo, siendo esto un potencial, no todos los ámbitos de las AAPP consideran tan beneficioso el concierto social, puesto que entienden que los conciertos no son la fórmula que mejor garantiza el ahorro:

“en los conciertos se hace actualización y en los otros (los contratos) es riesgo y ventura” (AP).

Por su parte, las personas informantes en Illes Balears señalan, como uno de los elementos más positivos y como eje central del sistema, que facilita el arraigo de las personas usuarias:

“realmente el concierto está pensado para la persona, y es que le reconoce su libre elección y el arraigo” (TSAS).

Esto tiene que ver con la forma de adjudicación de los servicios en dicho territorio, en el que, si bien las personas están en una lista controlada por la AP, una vez se le concede una plaza la persona puede elegir en función del territorio en el que viva y de la entidad que gestiona el servicio. Ello permite que personas que eran atendidas por una determinada entidad antes de ponerse en marcha el sistema de conciertos puedan seguir en ésta si así lo desean:

“El objetivo es el arraigo. El centro de la acción concertada tiene que ser la persona” (TSAS)

Aquí se identifica una significativa diferencia respecto a la Comunitat Valenciana, en la que el procedimiento que se aplica en la adjudicación de la prestación es el mismo que si el servicio fuera de provisión directa. Es decir, la AP adjudica la plaza, establece el precio público, etc. Esto ha ocasionado una cierta incompreensión por parte de las entidades y familias y ha necesitado un proceso de adaptación:

“En cierto modo ha habido problemas con padres o madres que llevan toda la vida de socios y ahora sus hijos pueden ser que no entren” (TSAS).

Otro elemento que favorece la calidad es el seguimiento y la evaluación que imponen los conciertos, aunque el control es exhaustivo independientemente de la fórmula de gestión utilizada.

“Eso hace que se dé calidad. Hay mucha transparencia en nuestros conciertos. Se sabe lo que gastamos en todo. (...) hay una evaluación continua, un seguimiento continuo” (TSAS).

Puntos de mejora: mejor financiación, mayor extensión y avance en la homologación de las condiciones laborales

Se identifican tres elementos centrales para la mejora del sistema de conciertos: la de los aspectos económicos, la inclusión en el sistema de un mayor número de servicios y el avance hacia la homologación en las condiciones laborales de las personas trabajadoras para el caso valenciano. Sin embargo, cada una de las CCAA que han formado parte del estudio de caso inciden más en uno u otro aspecto.

Así, las entidades navarras perciben que los cálculos que realiza el Gobierno de Navarra son “demasiado austeros”, al considerar que hay figuras esenciales que no se actualizan o directamente no se computan:

“si quitas gastos administrativos, direcciones, mandos intermedios, o sea, le salimos muy bien, (...) con funcionarios y sería el triple” (TSAS).

A esto se añade la necesidad de mejorar, también en el sistema de conciertos, la gestión de los pagos:

“ha habido momentos muy puntuales, donde la AP, (...) nos debía muchísimo dinero.” (TSAS)

El avance en los aspectos económicos a los que se ha hecho referencia también son inquietudes que plantean las entidades de Illes Balears:

“hay discusiones ya de matices, de cómo se calculan los precios, que eso es más que mejorable” (TSAS),

y de la Comunitat Valenciana:

“otro asunto importante también en mejorar la financiación de las entidades (...) hay pagos más allá como auditorías, prevención en el trabajo, aplicaciones informáticas, etc., mayor gestión implica modernizar la entidad y eso no está recogido en el concierto”. (TSAS).

En Illes Balears tanto las AAPP como las entidades del Tercer Sector consideran que las mejoras del sistema de conciertos balear se vinculan con la ampliación a otros sectores de población y a otras AAPP:

“Hay colectivos a los que no ha llegado y hay administraciones que no lo están aplicando” (TSAS).

En el primer caso, se valora la necesidad de incluir sectores que aún no están concertados como el de la atención a la exclusión social. La extensión del sistema de conciertos supone también que más AAPP se impliquen, abandonando progresivamente y, en la medida de lo posible, contratos y subvenciones. Para ello se propone formar a AAPP, principalmente a ayuntamientos para que conozcan el sistema y lo incorporen a sus servicios:

“que se haga formación a los ayuntamientos, porque se están contratando cosas que tendrían que ir por concierto” (TSAS).

En la Comunitat Valenciana se señala que cabría mejorar la acción concertada continuando con la hoja de ruta diseñada, que implica homologación y pago delegado:

“se ha avanzado mucho, queda todavía avanzar en el convenio único y el pago delegado”
(TSAS).

Pero el pago delegado genera un intenso debate en el seno de las entidades del Tercer Sector, no sólo por lo que puede suponer respecto a la pérdida de autonomía y la pérdida de control sobre sus trabajadores:

“Hay quién no cree en el pago delegado (...) porque piensa que perderá como entidad el control de los trabajadores” (TSAS),

sino también por los conflictos que se generan en una entidad cuando se gestionan servicios desde diferentes fórmulas – subvención, contrato o concierto –. Esto supone contar con personas trabajadoras dentro de la misma entidad desarrollando funciones similares, pero con condiciones laborales y salariales diferentes en función de la fórmula de financiación. Es por tanto una cuestión que dificulta una gestión de recursos humanos ya de por sí complicada:

“cuando en una organización tienes un trabajador social en concierto y el otro no y claro como tienes los salarios diferentes eso es una bomba de relojería” (TSAS).

Nuestros hallazgos son coincidentes en general con los planteados por Fresno (2024) cuando señala que la acción concertada abre muchas oportunidades para mejorar la cooperación público-privada y, en concreto, para aumentar la calidad y estabilidad de los servicios en el ámbito social, especialmente en las condiciones que se prestan, evitando instrumentarse exclusiva o preferentemente por la vía de la contratación. Además, posibilita que servicios que se vienen prestando de forma regular por entidades sociales acogándose a las subvenciones competitivas, que tienen naturaleza recurrente (p.ej. centros de día, residencias, centros ocupacionales, etc.) pasen a ser prestados desde una mayor estabilidad y compromiso que, sin duda, beneficia a las personas usuarias, a las personas trabajadoras, a las entidades y a las AAPP.

CONCLUSIONES

A partir de las directivas europeas se ha producido un gran desarrollo de la acción concertada en los Servicios Sociales de las diferentes CCAA. La implementación se ha producido a diferentes velocidades con semejanzas (fórmula no contractual, plurianualidad, control público de altas y bajas, etc.), pero con notables diferencias. Existen CCAA donde el concierto va exclusivamente dirigido a entidades sin ánimo de lucro (Aragón, Asturias, Comunitat Valenciana, Canarias, Extremadura y Navarra) y otras que permiten el acceso a la acción concertada también a entidades mercantiles.

El modelo de acción concertada en el SPSS es un modelo híbrido entre el establecido en el sistema

sanitario y el correspondiente al sistema educativo. Sin embargo, puede ser considerado más próximo al segundo. El pago delegado y la homologación salarial entre profesionales, sólo es contemplado en la normativa de la Comunitat Valenciana, pero no han sido implementados.

El conjunto de informantes clave señala que la acción concertada ha sido un cambio de grandes dimensiones en el marco de la relación entre las AAPP y las entidades ya que ha superado el frágil marco de las subvenciones y ha dotado de estabilidad a las entidades, trabajadores/as y usuarios/as del sistema, mejorando la financiación y calidad en las prestaciones.

CONSIDERACIONES ÉTICAS

El estudio se ha llevado a cabo conforme a los principios éticos establecidos, incluyendo los recogidos en la Declaración de Helsinki y otras normativas nacionales o internacionales aplicables. Los autores aseguran que se obtuvo el consentimiento informado de los participantes. Asimismo, se adoptaron, de acuerdo con la Ley Orgánica 3/2018 de protección de datos, las medidas necesarias para asegurar el tratamiento confidencial de la información personal (anonimización del material mediante codificación segura, alojamiento en servidores protegidos, etc.). Los autores no reconocen ningún conflicto de interés en el diseño y ejecución del estudio, ni en la presentación y divulgación de sus resultados.

DISPONIBILIDAD DE LOS MATERIALES

Los autores podrán compartir, previa solicitud razonada, los materiales generados en el trabajo de campo. Los materiales se facilitarán, en su caso, de manera anonimizada, evitando cualquier referencia a las personas entrevistadas, la comunidad autónoma, las responsabilidades asumidas y los cargos desempeñados.

DECLARACIÓN DE IA GENERATIVA Y TECNOLOGÍAS ASISTIDAS POR IA EN EL PROCESO DE ESCRITURA

En ninguno de los momentos del proceso de investigación ni de redacción del artículo se ha utilizado IA generativa ni tecnologías asistidas por IA.

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores no reconocen ningún conflicto de interés en el diseño y ejecución del estudio, ni en la presentación y divulgación de sus resultados.

FINANCIACIÓN

El trabajo de investigación ha sido financiado y se deriva de los resultados del proyecto “La respuesta de los servicios sociales a los nuevos riesgos desde el paradigma de la Inversión Social” (PID2020-

116345RB-I00), financiado por la convocatoria 2020 de «Proyectos de Generación de Conocimiento» de la Agencia Estatal de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación y del proyecto “INVESSOC-II. Retos para el desarrollo de los servicios sociales en tres ámbitos estratégicos desde el paradigma de la Inversión Social” (PID2024-155950OB-I00), financiado por la convocatoria 2024 de «Proyectos de Generación de Conocimiento» de la Agencia Estatal de Investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

La financiación ha permitido la realización del trabajo de campo. El organismo financiador no ha participado en el diseño del estudio y la recopilación, el análisis y la interpretación de los datos ni en la redacción del manuscrito.

CONTRIBUCIÓN DE LOS AUTORES

Francesc Xavier Uceda Maza: trabajo de campo; análisis formal; redacción del borrador original; revisión y edición.

Fernanda Caro Blanco: trabajo de campo; análisis formal; redacción del borrador original; revisión y edición.

Nerea Zugasti Mutilva: trabajo de campo; análisis formal; redacción del borrador original; revisión y edición.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen la generosidad de los informantes clave participantes en las entrevistas y grupos focales - representantes técnicos y políticos de las administraciones públicas, representantes de entidades del Tercer Sector de Acción Social y representantes sindicales - realizados en el marco de la investigación.

REFERENCIAS

Adroher Biosca, S., & Lorenzo García, R. (2014). *El 0,7 IRPF: un instrumento de financiación del Tercer Sector*. Revista Española del Tercer Sector, 27, 43–74.

Álvarez Fernández, M. (2021). *El concierto social como fórmula alternativa (y no contractual) para la gestión indirecta de los servicios sociales públicos*. IUS ET VERITAS, 62, 14–36.

Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. (2024). *DEC 2023. Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales*. Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales.

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>

- Carbonero Gamundí, M. A., & Caro Blanco, F. (2013). *Huellas, principios y propuestas para los Servicios Sociales en un contexto de crisis*. Documentación Social, 170, 121–142.
- Fresno, J.M. (2024). *El concierto social en España: una oportunidad para mejorar la colaboración entre ONG y administraciones públicas*. Fresno Consulting.
- Díez Sastre, S. (2020). La acción concertada como nueva forma de gestión de los servicios sanitarios. En A. Agulló & E. Marco (Coords.), *Financiación de la Sanidad. Tributación, gestión, control del gasto y reparto constitucional del poder financiero* (pp. 231–261). Tirant lo Blanch.
- Duarte Sánchez, D. D., & Guerrero Barreto, R. (2024). Métodos y técnicas en investigación cualitativa: Una revisión integral en ciencias sociales. *Revista de la Sociedad Científica del Paraguay*, 29(2), 90–102. <https://doi.org/10.32480/rscp.2024.29.2.90102>
- European Anti Poverty Network. (2021). *Análisis de los Servicios Sociales. Las personas atendidas y la perspectiva autonómica*. EAPN España.
- Europa Press. (2023, octubre 11). *Mesa del Diálogo Social de La Rioja apuesta por impulsar las infraestructuras y luchar contra siniestralidad laboral*. Europa Press. <https://www.europapress.es/la-rioja/noticia-mesa-dialogo-social-rioja-apuesta-impulsar-infraestructuras-luchar-contra-siniestralidad-laboral-20231011134355.html>
- Garrido Juncal, A. (2020). *Los Servicios Sociales en el S. XXI. Nuevas tipologías y nuevas formas de prestación*. Thomson Reuters Proview.
- Giménez-Bertomeu, V. M., Agost-Felip, M. R., Martínez-Martínez, L., Caravantes López de Lerma, G., Mira-Perceval, M. T., De Alfonsetti-Hartman, N., Canet-Benavent, E., Domenech-López, Y., & M. (2025). Comunitat Valenciana: Un sistema en reconstrucción, con un refuerzo de la atención primaria. En M. Laparra, N. Zugasti, & V. Sánchez-Salmerón (Coords.), *La respuesta de los servicios sociales ante los nuevos riesgos de la sociedad. Un análisis desde el paradigma de la inversión social* (pp. 181–224). Dykinson.
- Gobierno de Aragón. (2024). Decreto 100/2024, de 19 de junio, por el que se aprueba el Reglamento que regula la acción concertada en materia de prestación de servicios sociales en Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 125, 18585–18600.
- Gobierno de España. (1924). Real decreto-ley de 8 de marzo de 1924 que aprueba el Estatuto municipal. *Gaceta de Madrid*, 69, 1218–1302.
- Gobierno de España. (1925). Real decreto aprobando el Estatuto provincial. *Gaceta de Madrid*, 80, 1446–1483.
- Gobierno de España. (1955). Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, 191, 4146–4180.

- Gobierno de España. (1974). Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, 173, 15081–15097.
- Gobierno de España. (1985). Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. *Boletín Oficial del Estado*, 159, 21015 – 21022.
- Gobierno de España. (1986). Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. *Boletín Oficial del Estado*, 102, 15207–15224.
- Gobierno de España. (2017). Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, 272, 107714–108007.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill.
- Laparra, M., Zugasti, N., Sánchez-Salmerón, V., & Siria, S. (2025). Navarra: expansión intensa, integración de servicios y reformas estructurales con una nueva alianza con el tercer sector. En M. Laparra, N. Zugasti, & V. Sánchez-Salmerón (Coords.), *La respuesta de los servicios sociales*. (pp. 225–256). Dykinson.
- Las Heras Pinilla, P. (2019). *Trabajo Social y Servicios Sociales: conocimiento y ética*. Paraninfo.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. (2023). *Anteproyecto de Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales*.
- Moreo Marroig, T., & Caldentey Ferrer, I. M. (2025). La acción concertada y las formas no contractuales en la provisión de servicios de atención a la persona: Illes Balears. En V. Forns Fernández, A. Garrido Juncal, & J. R. Fuentes i Gasó (Coords.), *La acción concertada social y las fórmulas no contractuales en la provisión de servicios de atención a la persona en el Estado español*. (pp. 757–788). Tirant lo Blanch.
- Muñoyerro González, J. (2022). La educación concertada en España: Origen y recorrido histórico. *Revista Historia de la Educación*, 41(1), 420–425. <https://doi.org/10.14201/hedu2022405425>
- Parlamento Europeo. (2014). Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 94, 1–64.
- Vivas Roso, J., & Fuentes i Gasó, J. R. (2025). Servicios sociales de interés general y la acción concertada. En V. Forns Fernández, A. Garrido Juncal, & J. R. Fuentes i Gasó (Coords.), *La acción concertada social y las fórmulas no contractuales en la provisión de servicios de atención a la persona en el Estado español*, (pp. 99–127). Tirant lo Blanch.
- Zancajo, A., Verger, A., & Fontdevila, C. (2022). *La educación concertada en España. Reformas en clave de equidad desde una perspectiva internacional*. Fundación Jaume Bofill.

Las carteras y catálogos de servicios sociales como instrumentos garantistas de derechos:

un análisis comparativo entre las comunidades autónomas españolas

Social Services Portfolios and Catalogues as Rights-Guaranteeing Instruments: A Comparative Analysis of Spanish Autonomous Communities

Joana María Mestre^{1*} , Sandra Siria²  y Fernanda Caro Blanco¹ 

¹ Universitat de les Illes Balears, España.

² Universidad Pública de Navarra, España.

*Autora de correspondencia: joanamaria.mestre@uib.es

Enviado: 2025-10-14 Aceptado: 2026-03-27

Resumen

El Sistema Público de Servicios Sociales (SPSS) español se ha caracterizado por trayectorias heterogéneas entre las Comunidades Autónomas (CCAA). Existen distintos recorridos en la aprobación de normativa, recursos y garantía de derechos. Las carteras de servicios sociales son uno de los pilares del SPSS donde quedan recogidas el conjunto de prestaciones, sus requisitos de acceso y su exigibilidad; sin embargo, la implementación de las carteras en los distintos territorios autonómicos está siendo desigual.

Esta investigación plantea como objetivo general analizar los elementos de convergencia y diferenciales entre las carteras de servicios sociales autonómicas. En una primera fase, se realizó un estudio de carácter descriptivo para la identificación de los marcos normativos vigentes en todas las CCAA. En la segunda fase, se realizó un análisis comparativo del contenido de las carteras basado en tres categorías: la regulación normativa, la conceptualización y la estructura interna.

Se presenta una cartografía cronológica de la normativa vigente en materia de leyes de servicios sociales y de carteras y catálogos a nivel autonómico que permite constatar el desigual avance interterritorial, la disparidad conceptual empleada, así como la heterogeneidad en las estructuras internas y los contenidos recogidos en las carteras.

A pesar de los elementos indudablemente positivos que derivan de la descentralización de las competencias en materia de servicios sociales, la falta de unicidad y de requisitos mínimos compartidos para todas las autonomías genera una preocupante indefinición en el aseguramiento de

los derechos subjetivos de la ciudadanía en materia de servicios sociales.

Palabras clave: Bienestar social; Derechos sociales y económicos; Necesidades básicas; Política social; Servicio social.

Abstract

The Spanish Public System of Social Services (SPSS) has been characterised by heterogeneous trajectories among the Autonomous Communities (CCAA). There are different paths in the approval of regulations, resources, and the guarantee of rights. Social services portfolios are one of the pillars of the SPSS, covering the range of benefits, their access requirements, and enforceability; however, the implementation of the portfolios across the autonomous regions has been uneven.

The main aim of this research is to analyse the elements of convergence and divergence among the autonomous social services portfolios. In the first phase, a descriptive study was carried out to identify the regulatory frameworks in force across all the CCAA. In the second phase, a comparative analysis of the content of the portfolios was carried out, based on three categories: regulatory framework, conceptualisation, and internal structure.

A chronological mapping of the current regulations on social services laws, portfolios, and catalogues at the regional level is presented, which highlights the unequal inter-territorial progress, the conceptual disparities, as well as the heterogeneity in the internal structures and contents included in the portfolios.

Despite the undoubtedly positive aspects derived from the decentralisation of competences in the field of social services, the lack of uniformity and of shared minimum requirements for all the CCAA generates a worrying lack of definition in the safeguarding of citizens' subjective rights related to social services.

Keywords: Social welfare; Social and economic rights; Basic needs; Social policy; Social services.

INTRODUCCIÓN

El derecho de la ciudadanía al acceso a las prestaciones de los servicios sociales ante situaciones de necesidad debe ser reconocido jurídicamente para garantizar el bienestar social, al igual que se reconoce en los sistemas de seguridad social, salud y educación. El Sistema Público de Servicios Sociales (en adelante, SPSS) en el Estado español es uno de los pilares básicos del Estado de Bienestar que se configura, dentro del sistema de descentralización política diseñado por la Constitución Española de 1978, como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA). A pesar de los recientes intentos y el reclamo desde diversos ámbitos profesionales, no existe una ley general estatal en materia de servicios sociales que garantice unos mínimos homogéneos de protección social (Uceda-Maza y Laparra, 2024); por lo que la regulación actual del SPSS viene marcada

por diferentes leyes estatales de carácter sectorial, así como por la normativa autonómica en materia de servicios sociales.

En el primer caso, se ha desarrollado normativa y documentos que han tratado de ofrecer unos mínimos, como la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local, el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de 1988, o el más reciente Catálogo de Referencia de Servicios Sociales de 2013 que, a pesar de su escala nacional, no acaban de concretar prestaciones, servicios o responsabilidades específicas que pudieran derivar en la unificación de un SPSS (Adelantado et al., 2013). Añadido a lo anterior, se han ido promulgando leyes sectoriales en ámbitos como infancia y familia, autonomía personal y dependencia, garantía de rentas o relaciones entre las administraciones públicas y el tercer sector de acción social, las cuales sí han tenido mayor impacto en la posterior regulación autonómica de los ámbitos objeto de actuación.

En segundo término, cada comunidad autónoma ha ido aprobando y desarrollando sus propias leyes de servicios sociales, si bien esto ha tenido lugar en diferentes momentos y con muy distintos procesos de profundización y actualización, lo que ha dado lugar a la existencia de amplias disparidades interterritoriales y a la configuración de 17 sistemas autonómicos de servicios sociales (Vilà, 2012). Esto ha venido generando un desarrollo desigual de los distintos sistemas autonómicos de servicios sociales, los cuales, además, a diferencia de sanidad y educación, no han garantizado el acceso universal de sus prestaciones a toda la ciudadanía, propiciando dudas sobre los derechos que deben exigirse y prestarse en diferentes puntos del territorio estatal.

La regulación y definición de las carteras y catálogos de servicios sociales

Desde principios de los años 2000 se planteó una tendencia común a nivel estatal en la que las leyes de servicios sociales denominadas de “segunda generación” configuraban un sistema basado en derechos subjetivos. Esto se materializó con la regulación y creación de las carteras y catálogos, que iban a ser los instrumentos a utilizar para consolidarlos, hacerlos efectivos, así como para reclamar su exigibilidad jurídica. Esta remisión a los catálogos y carteras suponía que la fijación de derechos se haría mediante normas reglamentarias aprobadas por los gobiernos autonómicos, lo que ha generado una importante ambigüedad en cuanto al carácter de derecho de las prestaciones (Aguilar Hendrickson, 2013).

Se puede afirmar, por tanto, que las carteras y catálogos de servicios sociales son los instrumentos que deben recoger todas aquellas prestaciones y servicios públicos destinados a garantizar a las personas, familias, grupos y comunidades la atención a sus necesidades personales y sociales, asegurando así el acceso a los recursos y promocionando la igualdad de oportunidades con el objeto de conseguir un mayor bienestar social.

Sin embargo, aunque su uso tanto a nivel conceptual como práctico está ampliamente extendido, la definición de ambos términos es aún imprecisa. En la literatura consultada no se ha encontrado una diferenciación clara entre catálogo y cartera en el ámbito de los servicios sociales, siendo frecuente que se utilicen indistintamente. No obstante, sí hay referencias a esta distinción en las referencias propias del ámbito de salud en el que, tal y como plantea Vida (2005), se diferencia entre los catálogos de prestaciones sanitarias, que delimitan de forma general el derecho a la salud; y las carteras de servicios “en las que se concreta su contenido, alcance y efectividad”. Aunque esto se presenta de manera algo confusa, “se llega a hablar de catálogo de servicios y cartera de prestaciones” (p.18).

Dentro de la heterogeneidad en la configuración de los sistemas autonómicos de servicios sociales, la existencia y el nivel de desarrollo de estas carteras o catálogos en cada una de las CCAA también ha sido dispar (OCDE, 2022). Las carteras son las herramientas creadas para recoger todas aquellas prestaciones del sistema de servicios sociales que constituyen un derecho de la ciudadanía y, por tanto, una obligación para la Administración (Tornos, 2005). En tanto que obligación, las administraciones públicas deben asegurarse no solamente del cumplimiento efectivo de ese derecho, sino también de que la población conozca sus derechos en materia de protección social.

En la práctica, las carteras de servicios sociales deberían recoger las prestaciones esenciales que den respuesta a los mencionados derechos subjetivos y exigibles, pero también otras prestaciones complementarias o no esenciales, cuya aplicación depende de la disponibilidad de recursos y que, por tanto, no son exigibles. A pesar de ello, es innegable la existencia de desigualdades en cuanto a las prestaciones, servicios y garantía de derechos sociales a los que puede acceder la ciudadanía residente en cada territorio.

El mencionado Catálogo de Referencia de Servicios Sociales elaborado por el entonces Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, recoge, identifica y define las prestaciones de referencia del SPSS, el cual entiende como un conjunto de servicios y prestaciones que, insertándose con otros elementos de protección social, tiene como finalidad la promoción y el desarrollo pleno de todas las personas y grupos dentro de la sociedad para la obtención de un mayor bienestar social y una mejor calidad de vida en el entorno de la convivencia, y la prevención y la eliminación de las causas que conducen a la exclusión social (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2013).

En un intento por garantizar unos mínimos coherentes para todo el Estado y consolidar el SPSS, el documento recoge las prestaciones y servicios a las que podrían acceder las personas en todo el territorio estatal, estableciéndose asimismo unos principios de calidad y buen uso comunes. Sin embargo, dada la descentralización autonómica de competencias ya mencionada, que respalda la independencia de las autonomías para decidir las prestaciones sociales a las que puede tener acceso su población, este catálogo es más un documento simbólico que una norma exigible en cada territorio,

con lo que los derechos subjetivos de la ciudadanía vinculados a los SPSS siguen sin lograr la homogeneidad ni nitidez que sería esperable.

Es importante destacar que en 2023 hubo un Anteproyecto de Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales, tratando de homogeneizar a nivel estatal el SPSS, que propone un catálogo común de servicios y prestaciones esenciales y complementarias de referencia. Este anteproyecto no fue finalmente aprobado, por lo que no se ha logrado aunar el sistema a nivel estatal.

Las carteras como instrumento garantista en el SPSS

Como se ha señalado, la inexistencia de una ley estatal en materia de servicios sociales y la progresiva y desigual aprobación de carteras autonómicas ha introducido cierta heterogeneidad en la configuración de las prestaciones y, por tanto, en la garantía de derechos en el conjunto de las CCAA. No ocurrió así con el Sistema Nacional de Salud (en adelante, SNS) en cuyo Real Decreto 63/1995 sobre ordenación de prestaciones sanitarias definió los derechos de los usuarios del sistema sanitario público a la protección de la salud, al regular de forma genérica las prestaciones facilitadas por este. Este es un reflejo de cómo el ámbito sanitario delimita las necesidades y genera servicios que recoge en su cartera para dar respuesta a esas necesidades. Esto se hace posible porque existe una objetivación y graduación de las situaciones sanitarias que facilitan el establecimiento de estándares sobre los que actuar, a diferencia de los sistemas de servicios sociales en los que, aunque utilizaron de referencia el SNS para elaborar sus catálogos y carteras (Vilà, 2012), aún resulta complejo diseñar unos estándares comunes sobre necesidades sociales que están condicionadas por multiplicidad de factores (Uribe, 2019).

El avance en la consideración de las prestaciones propias del SPSS como derechos subjetivos es una de las prioridades del sistema. Tanto es así que en el informe que desde el año 2012 emite periódicamente la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, en el que se determina el grado de desarrollo de los servicios sociales en el conjunto de las CCAA, se abordan tres aspectos esenciales en el desarrollo del SPSS: (1) derechos y decisión política; (2) relevancia económica; y (3) cobertura de servicios. En el primer apartado, uno de los indicadores que se tiene en consideración es si las CCAA han publicado un catálogo o cartera de servicios sociales, considerando esto como una muestra de avance en la ordenación y consolidación del sistema. En el último informe publicado referido al año 2024, se constata que si bien todas las CCAA disponen de una ley de servicios sociales que reconoce derechos subjetivos, no todas tienen aún aprobado un catálogo o cartera de servicios sociales (Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, 2025).

Finalmente, cabe destacar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

publicó en 2022 una investigación sobre la situación de los servicios sociales en España. En ella se revisa específicamente la existencia de carteras y catálogos de servicios sociales en todas las CCAA, analizando algunos de sus elementos como el número de servicios que contiene cada una de ellas, las áreas de actuación en las que podrían clasificarse y la identificación de las prestaciones garantizadas y no garantizadas en cada cartera (OCDE, 2022). El documento ha sido un punto de referencia para este estudio, el cual actualiza, avanza y profundiza en el análisis de contenido y en la comparativa interterritorial de las carteras existentes en la actualidad.

El objetivo general de esta investigación es analizar las funciones atribuidas a las carteras y catálogos de servicios sociales en las CCAA españolas y tratar de determinar si están concebidas como herramientas que permitan avanzar en la concepción de las prestaciones y servicios propios del SPSS como derechos garantizados de la ciudadanía. Como objetivos específicos se plantean los siguientes: (1) identificar y describir las carteras y catálogos de servicios sociales aprobadas en todas las comunidades autónomas; y (2) analizar comparativamente a través de indicadores comunes el contenido de las carteras identificadas.

MÉTODO

Diseño

Se ha realizado una investigación de carácter descriptivo mediante una revisión normativa y documental para identificar las leyes autonómicas de servicios sociales, así como las carteras y catálogos autonómicos aprobados en el Estado español, señalando la información más relevante para la investigación (Martínez y Benítez, 2015). Posteriormente, se ha realizado un análisis comparativo de las carteras a través de un sistema categorial predefinido.

Procedimiento

Para localizar y acceder a la normativa relativa a las leyes de servicios sociales autonómicas, así como a la de las carteras de servicios sociales, se utilizó la base de datos Aranzadi Instituciones, que es una de las bases de datos más completa sobre normativa jurídica. En el apartado correspondiente a “Legislación”, mediante la búsqueda asistida, se incluyeron los términos “cartera de servicios sociales” y “catálogo de servicios sociales”. Tras registrar los resultados, este proceso se complementó con la revisión de los boletines oficiales de todas las CCAA utilizando en cada caso los mismos términos de búsqueda. Una vez que se obtuvo toda la normativa autonómica relativa a carteras o catálogos, se revisaron las páginas web institucionales de los gobiernos autonómicos para identificar aquellas carteras y catálogos que no hubieran sido publicados a través de normas legales. Esta búsqueda inicial se llevó a cabo entre los meses de noviembre y diciembre de 2024.

Una vez recabada y organizada toda la normativa legal, se definió un sistema categorial que sirvió para extraer y sistematizar la información de todas las leyes, carteras y catálogos de servicios sociales, de manera que resultara viable su análisis comparativo posterior. El esquema se basó en tres categorías principales, cada una de ellas con varias subcategorías, tal como se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1

Categorías de análisis

Categoría	Subcategoría
Regulación normativa	Cartera regulada en la Ley de servicios sociales autonómica
	Regulación de actualización de la cartera
	Vigencia de una cartera de servicios sociales
	Tipo de normativa reguladora de la cartera
	Trayectoria legislativa
	Disponibilidad pública del documento de la cartera
Conceptualización	Distinción entre catálogo y cartera
	Distinción entre prestaciones garantizadas y no garantizadas
Estructura interna	Criterios de organización interna
	Elementos que se describen de cada prestación

Nota. Elaboración propia.

Siguiendo esta estructura, entre los meses de enero y abril de 2025, se analizó y volcó la información de toda la normativa en una plantilla elaborada *ad hoc* para la investigación.

Análisis de datos

Para el procesamiento del análisis de contenido se empleó el software Atlas.ti (versión 25), que facilitó la codificación del material y permitió la realización de análisis descriptivos a partir del establecimiento del sistema de categorías y subcategorías detallado previamente. La construcción del sistema categorial se realizó a través de la incorporación de categorías derivadas de la revisión bibliográfica, así como de la generación de códigos emergentes durante el proceso de análisis conveniados por el equipo investigador.

RESULTADOS

Las leyes autonómicas de servicios sociales y la regulación de carteras y catálogos

En el Estado español, actualmente, todas las CCAA tienen aprobada una ley autonómica de servicios sociales en la que se incorpora la necesaria elaboración de una cartera o catálogo. En la primera fase de análisis se registraron un total de 14 carteras o catálogos de prestaciones de servicios sociales¹, tal como se puede comprobar en la Tabla 2.

Las CCAA que tienen aprobada una cartera y/o catálogo de servicios sociales, las han regulado mayoritariamente a través de Decretos, exceptuando la Comunidad de Madrid en la que se regula a través de una Orden. Existe la especificidad de Castilla-La Mancha y Cantabria², donde disponen de un documento denominado catálogo o cartera que no está regulado por una norma legal, a pesar de que en sus leyes de servicios sociales se establece que debería publicarse mediante Decreto u Orden.

Pese a que en todas las leyes autonómicas de servicios sociales queda regulado en alguno de sus artículos la creación de un catálogo y/o cartera, hay dos CCAA en las que aún no se han aprobado estos instrumentos, como es el caso de la Comunitat Valenciana y de la Región de Murcia. En el caso de la Comunitat Valenciana, no existe una cartera ni un catálogo que regule las prestaciones de servicios sociales; únicamente se publicó el Decreto 27/2023, de 10 de marzo, por el que se regulan la tipología y el funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales y su ordenación dentro de la estructura funcional, territorial y competencial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales. Por lo que respecta a la Región de Murcia, en 2022 se publicó un proyecto de Decreto³ para regular el catálogo de prestaciones de su sistema de servicios sociales. No obstante, hasta la fecha no se ha publicado aún el Decreto definitivo.

Tabla 2

Existencia de carteras o catálogos de servicios sociales en las CCAA

CCAA	Ley de servicios sociales	Normativa reguladora de la cartera/catálogo
Andalucía	Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía	Decreto 48/2025, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía
Aragón	Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón	Decreto 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón
Principado de Asturias	Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales	Decreto 74/2022, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales
Illes Balears	Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears	Decreto 56/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba la Cartera Básica de Servicios Sociales de las Islas Baleares 2011-2014 Decreto 66/2016, de 18 de noviembre, por el que se aprueba la Cartera Básica de Servicios Sociales de las Illes Balears 2017-2020 Decreto 32/2023, de 26 de mayo por el que se aprueba la cartera básica de servicios sociales de las Illes Balears 2023-2027
Canarias	Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias	Decreto 57/2023, de 27 de abril, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios y Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Canarias
Cantabria	Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales	Cartera de servicios, pero sin regulación legal específica

Castilla y León	Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León	Decreto 58/2014, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de Castilla y León
Castilla-La Mancha	Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha	Catálogo de prestaciones del sistema público de servicios sociales y dependencia, pero sin regulación legal específica
Cataluña	Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales	Decreto 151/2008, de 29 de julio, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2008-2009 Decreto 142/2010, de 11 de octubre, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2010-2011 Proceso abierto para aprobar la cartera de servicios sociales 2025-2029
Comunitat Valenciana	Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana	No dispone de cartera de servicios sociales
Extremadura	Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura	Decreto 35/2023, de 19 de abril, por el que se aprueba el Catálogo del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Extremadura
Galicia	Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia	Decreto 61/2016, de 11 de febrero, por el que se define la cartera de servicios sociales de inclusión
Comunidad de Madrid	Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid	Orden 2372/2023, de 25 de julio, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid
Región de Murcia	Ley 3/2021, de 29 de julio, de Servicios Sociales de la Región de Murcia	No dispone de cartera de servicios sociales
C.F. de Navarra	Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales	Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de ámbito general Decreto Foral 30/2019, de 20 de marzo, por el que se modifica el Decreto Foral 69/2008
País Vasco	Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales	Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de Cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales
La Rioja	Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja	Decreto 31/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba la cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales Decreto 31/2024, de 15 de octubre, que modifica el Decreto 31/2011

Nota. Elaboración propia.

Un aspecto a destacar es la gran variabilidad temporal que existe entre las CCAA desde la aprobación de su correspondiente ley de servicios sociales hasta la aprobación de la normativa reguladora de las

carteras o catálogos (ver Tabla 2). Las primeras CCAA que publicaron sus Carteras o catálogos fueron Cataluña y la Comunidad Foral de Navarra en 2008, apenas uno y dos años después, respectivamente, de la aprobación de su ley de servicios sociales. Además, Aragón, Illes Balears y La Rioja publicaron sus Carteras o catálogos en 2011, dos años después de la aprobación de sus leyes de servicios sociales. Por contra, CCAA como Canarias o Extremadura no publicaron sus respectivos catálogos hasta el año 2023, mientras que en algunos casos como el del Principado de Asturias no se publicó hasta 2022, habiendo pasado casi 20 años desde la aprobación de su ley de servicios sociales.

En esta línea, otro aspecto relevante es el relativo a la actualización de las Carteras o catálogos publicados, recogida también por las leyes de servicios sociales autonómicas. Así, una vez más, destaca la disparidad entre CCAA en términos de obligatoriedad y de temporalidad. En muchas de las leyes autonómicas se establece un periodo de actualización cuatrienal, como es el caso de Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña⁴, Illes Balears, Comunidad de Madrid y País Vasco. Otras leyes recogen un periodo de actualización cada 3 años (Andalucía), cada 2 años (Canarias) o, incluso, anual (Castilla y León en la disposición final primera de la ley de servicios sociales). Sin embargo, en las leyes de otras CCAA como Asturias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Comunidad Foral de Navarra, Murcia y La Rioja, no se estipula un periodo de actualización concreto.

Añadido a lo anterior, y a pesar de la articulación legal para la actualización de estos instrumentos, son escasas las CCAA que las han revisado y actualizado para adaptarse a las nuevas necesidades de la realidad social (ver Tabla 2). Aunque algunas de ellas lo han hecho, incluso, sin tenerlo contemplado en la ley de servicios sociales como es el caso de Navarra.

Indefinición de los instrumentos: ¿Carteras o catálogos de servicios sociales?

Se ha podido constatar que las CCAA utilizan indistintamente los conceptos de Cartera y catálogo de servicios sociales, atribuyendo a ambos, en muchas ocasiones, características similares y dificultando su diferenciación. Como se puede ver en la Tabla 3, hay cuatro CCAA que regulan en sus leyes de servicios sociales la creación de Carteras, nueve que se refieren en sus leyes a la regulación de catálogos y cuatro que distinguen entre el catálogo de prestaciones y la Cartera de servicios sociales. Es interesante señalar el caso de Galicia, en el que la Ley 13/2008 de servicios sociales regula que las prestaciones quedarán recogidas en el catálogo de servicios sociales que estará integrado por el conjunto de intervenciones, programas, servicios y prestaciones; no obstante, el Decreto 61/2016 lo que regula es la Cartera de servicios sociales de inclusión y no un catálogo.

Tabla 3

Denominación que se utiliza en las leyes autonómicas de servicios sociales

Denominación	CCAA
Cartera	Cataluña, Illes Balears, Comunidad Foral de Navarra
Catálogo	Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Región de Murcia
Catálogo y cartera	Comunitat Valenciana, Comunidad de Madrid, País Vasco, La Rioja

Nota. Elaboración propia.

Además, resulta relevante destacar el subgrupo de las cuatro leyes autonómicas que hacen referencia a catálogo y cartera (ver Tabla 3). Tras el análisis comparativo del contenido de estas leyes, se observa que en todas ellas se incorpora y define el catálogo de prestaciones de servicios sociales y que, además, se señalan las características y aspectos a contener en las carteras de servicios sociales. En ellas, se define⁵ el catálogo de prestaciones de servicios sociales como el instrumento que determina el conjunto de prestaciones del SPSS, recogiendo que las prestaciones del catálogo serán garantizadas. No obstante, en la ley de Madrid no se recoge la garantía de prestación. Es decir, son estas leyes de servicios sociales las que identifican los servicios y prestaciones del catálogo, al tiempo que regulan que serán las consejerías competentes en la materia las que deberán aprobar las carteras de servicios sociales a través de Decretos u Órdenes.

Estructura interna de las carteras/catálogos de servicios sociales

Un aspecto detectado de especial relevancia es la pluralidad existente en las estructuras internas de las carteras/catálogos analizados. Los criterios de ordenación y clasificación e, incluso, la denominación empleada para algunas de las prestaciones, son altamente dispares. Atendiendo al primer nivel más genérico de clasificación, se puede constatar en la Tabla 4 que las CCAA utilizan pautas de organización basadas en tipos de prestaciones, ámbitos de necesidad, grupos o sectores de población, a la garantía o no de las prestaciones e, incluso, al nivel competencial al que corresponde la gestión de las prestaciones.

Tabla 4

Estructura interna de los instrumentos según el criterio de clasificación

Criterio de clasificación	CCAA	Especificación
Prestaciones	Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña	Servicios, Prestaciones Económicas y Tecnológicas
Áreas de actuación	Asturias, Galicia	Asturias: Acceso al sistema; Autonomía personal y atención a la dependencia; Garantía de derechos y atención a la infancia Galicia: Servicios y Prestaciones económicas
Ámbito de necesidad	Canarias	Atención primaria y comunitaria y atención especializada

Grupo	Castilla y León	Acceso; Prevención; Apoyo a la familia; Apoyo a la autonomía personal; Atención social en contexto comunitario; Atención integral en centro residen; Protección jurídica y tutela
Nivel de atención	Extremadura	Atención Básica y Especializada
Sector	Comunidad de Madrid	Acceso, información, valoración; Inclusión; Apoyo a la familia e infancia; Apoyo a la autonomía y promoción de la vida independiente; Promoción de la autonomía y atención a la dependencia; Protección. Atención de situaciones de urgencia y emergencia social. Atención integral a la violencia de género y sexual; Participación y desarrollo comunitario
Régimen competencial	País Vasco	Competencia municipal, foral o autonómica
No lo recoge	Andalucía, Illes Balears, La Rioja, Navarra	Andalucía: Acceso a los recursos sociales; Inclusión social; Convivencia familiar; Autonomía personal; Protección e integridad personal; Participación en la vida comunitaria Illes Balears: Servicios Sociales Comunitarios, Especializados y Prestaciones económicas La Rioja: Nivel general de protección, Nivel adicional de protección; Servicios y Prestaciones Navarra: Garantizadas y no Garantizadas

Nota. Elaboración propia. Solamente se han incluido las CCAA que disponen de cartera/catálogo. El criterio de clasificación se refiere a la denominación que se recoge en la propia normativa de aprobación de la cartera/catálogo.

Prestaciones garantizadas y no garantizadas

El acceso de la ciudadanía a las prestaciones que se recogen en las carteras y catálogos existentes en las distintas CCAA únicamente puede asegurarse si estas están identificadas como un derecho subjetivo y, por tanto, aparecen claramente definidas como garantizadas en los diferentes textos normativos. En este caso, se observa, nuevamente, una amplia heterogeneidad no solo en cuanto a los términos empleados para denominar la garantía o no de las prestaciones, sino también en cuanto a la identificación de las prestaciones garantizadas y no garantizadas de manera explícita en los textos de las carteras o catálogos. Como puede verse en la Tabla 5, hay varias CCAA en las que ni siquiera se especifica dentro de cada prestación si son o no garantizadas, mientras que la terminología empleada también varía entre territorios.

Tabla 5

Garantía de las prestaciones

Denominación	CCAA
Garantizada / No garantizada	Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Illes Balears, Comunidad Foral de Navarra
Garantizada / Condicionada	Comunidad de Madrid
Fundamental / No fundamental	Principado de Asturias
Esencial / No esencial	Castilla y León
Esencial / Complementaria	Aragón
Esencial / Normalizadora	Galicia
No lo identifica	País Vasco, La Rioja, Canarias

Nota. Elaboración propia. Solamente se han incluido las CCAA que disponen de cartera/catálogo.

DISCUSIÓN

Se debe señalar que las referencias académicas en torno a las carteras y catálogos de servicios sociales a nivel estatal son extremadamente escasas, motivo por el cual la discusión puede resultar limitada.

Los resultados evidencian que el desarrollo normativo de las leyes de servicios sociales autonómicas a través de las carteras o catálogos no ha sido homogéneo. A pesar de que todas las leyes posteriores a 2006 recogen explícitamente y condicionan la exigibilidad de las prestaciones a la aprobación reglamentaria de un instrumento que especifique el contenido de las prestaciones de servicios sociales (OCDE, 2022), hay aún varias CCAA que no los han aprobado. En el extremo más positivo, hay otras CCAA que ya han actualizado sus respectivas carteras hasta en dos y tres ocasiones.

Lo cierto es que no se ha logrado identificar una definición clara ni unificada de estos dos instrumentos, motivo por el que hay gran diversidad de planteamientos entre las CCAA y por el que, en muchos casos, incluso se utilizan de manera indistinta, lo que dificulta no solo la ordenación de las prestaciones, sino también la clarificación respecto a la información indispensable a ofrecer a la ciudadanía sobre cada una de ellas y, en definitiva, sobre su garantía y exigibilidad.

Entre las CCAA que tienen aprobada una cartera, catálogo o ambos, la pluralidad existente entre las estructuras y organización interna de los documentos es significativa. En algunos casos, la estructura se da por prestaciones, por áreas, por grupos de población o por necesidades; mientras que en otros se da por niveles competenciales de las distintas administraciones públicas o por niveles de atención. Al analizar los siguientes niveles clasificatorios, las diferencias continúan patentes en términos de la precisión de la información sobre cada prestación que queda recogida y la falta de unicidad definitoria (Larrion et al., 2018).

Lo más significativo a este respecto tiene que ver con la garantía o no de las prestaciones, es decir, con que se configuren por parte de las autonomías como respuestas a los derechos subjetivos de la

ciudadanía y que, por tanto, queden así registradas en las carteras o catálogos. Algunas CCAA ni siquiera mencionan la garantía o no de sus prestaciones, mientras que otras hacen mención únicamente a si requieren copago o no, sin especificar tampoco si se consideran garantizadas. El resto, aunque sí lo explicitan, utilizan una nomenclatura diversa.

Como defiende Vilà (2012), la existencia de derechos subjetivos y su aplicación en los servicios sociales exige una mayor precisión en la determinación de los servicios y prestaciones, en la regulación de los requisitos de acceso y en la determinación de cada prestación y servicio, elemento que parece no estar aún superado en la mayoría de las carteras y catálogos existentes.

CONCLUSIONES

Este estudio constituye una novedosa aportación a la bibliografía científica al ser uno de los pocos trabajos publicados hasta la actualidad dedicado de manera exclusiva a analizar comparativamente las carteras autonómicas de servicios sociales. Su carácter innovador radica en la sistematización comparativa de los marcos legales y su evolución, las conceptualizaciones y las estructuras internas de estos instrumentos, lo cual proporciona una base sólida para futuras investigaciones orientadas a analizar la garantía de los derechos subjetivos de la ciudadanía en el marco de los servicios sociales.

Las carteras y catálogos son instrumentos que deberían servir para definir cuál es en la práctica el objeto de intervención de los servicios sociales, pero también para asegurar las prestaciones y servicios necesarios y adaptados a las necesidades sociales reales de la ciudadanía. Es decir, son la vía para reconocer y garantizar el derecho subjetivo de la población a acceder al SPSS.

No obstante, el balance que puede hacerse más de 20 años después es que ni las leyes de servicios sociales ni las carteras están garantizando de manera homogénea esos derechos, sino que estos se derivan de la regulación normativa específica como las leyes de dependencia o las de renta garantizada, entre otras.

En este sentido, se ha constatado la disparidad de trayectorias autonómicas, a pesar de que en todas las leyes de servicios sociales se regula la aprobación de estos instrumentos. Se ha constatado la disparidad de funciones entre las carteras y catálogos autonómicos, debido, entre otras cosas, a la inexistencia de un soporte unificado a nivel estatal que contenga cuáles son los derechos subjetivos que la ciudadanía debería tener asegurados en cualquier territorio. Esto se ejemplifica en los distintos modos de regulación y de garantías asociadas a cada una de las prestaciones recogidas. Además, en sus respectivos contenidos, se mantiene una polisemia de términos a la hora de identificar las prestaciones, servicios, ámbitos de intervención, dispositivos y establecimientos, que continúa sosteniendo un modelo clasificatorio mayoritariamente por colectivos de población en detrimento de una organización amparada en las necesidades sociales objeto del SPSS.

En definitiva, las carteras y catálogos pretenden clarificar las prestaciones, pero no siempre son lo suficientemente concretas, por lo que parecería conveniente establecer unos mínimos comunes en cuanto a contenido y denominación. Su esencia es afianzar la garantía de derechos exigibles al SPSS; pero más que las propias carteras o catálogos, ha sido la legislación sectorial específica la que realmente ha logrado este cometido. Además, suponen un compromiso político respecto a lo que se quiere ofrecer a la ciudadanía, pero no parece que se estén utilizando como herramienta sobre la que reclamar derechos. Por tanto, para avanzar en esa lógica de derechos, el planteamiento de su contenido debería darse de manera clara en términos de qué es exactamente lo que recibe la población y hacer un potente trabajo de difusión para que la ciudadanía lo conozca. Es así como se podrá avanzar en el adecuado desarrollo del SPSS para consolidarlo como uno de los pilares básicos del Estado de Bienestar.

CONSIDERACIONES ÉTICAS

No aplicable

DISPONIBILIDAD DE DATOS Y MATERIALES

Los materiales utilizados para esta investigación estarán disponibles previa solicitud razonable a la autora de correspondencia.

DECLARACIÓN DE IA GENERATIVA Y TECNOLOGÍAS ASISTIDAS POR IA EN EL PROCESO DE ESCRITURA

Las autoras declaran que no se ha utilizado IA generativa y tecnologías asistidas por IA en el proceso de escritura.

CONFLICTO DE INTERESES

Las autoras declaran no tener ningún conflicto de intereses que pudiera influir en los resultados o en la interpretación de este manuscrito.

FINANCIACIÓN

Este trabajo se ha realizado dentro del marco del Proyecto INVESOC “La respuesta de los servicios sociales a los nuevos riesgos desde el paradigma de la inversión social” (PID2020-116345RB-I00) financiado por la Agencia Estatal de Investigación, del Ministerio de Ciencia e Innovación.

CONTRIBUCIONES DE LAS AUTORAS

La contribución de cada una de las autoras, siguiendo el modelo CRediT, ha sido la siguiente:

Joana María Mestre: conceptualización, curación de datos, análisis formal, investigación, metodología, recursos, supervisión, validación, redacción del borrador original, revisión y edición.

Sandra Siria: conceptualización, curación de datos, análisis formal, investigación, metodología, supervisión, validación, redacción del borrador original, revisión y edición.

Fernanda Caro: conceptualización, curación de datos, investigación, metodología, recursos, validación, redacción del borrador original, revisión y edición.

REFERENCIAS

- Adelantado, J., Couceiro, M., Iglesias, M. y Souto, J. (2013). La dimensión simbólica, sustantiva y operativa en las políticas autonómicas de servicios sociales en España (1982-2008). *Zerbitzuan*, 53, 41-56. <http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147.53.03>
- Aguilar Hendrickson, M. (2013). Los servicios sociales en la tormenta. *Documentación Social*, 166, 145-167.
- Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. (2025). *Índice DEC 2024. Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales*.
- Larrion, B., Leturia, F.J., Zalacaín, J. y Zabaleta, N. (2018). Elkar-EKIN: (re)construyendo en común la red de servicios sociales para la inclusión en Gipuzkoa. *Zerbitzuan*, 67, 51-65. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.67.04>
- Martínez, H. y Benítez, L. (2015). *Metodología de la investigación social I*. CENGAGE Learning.
- Martínez-Virto, L. y Pérez-Eransus, B. (2017). El modelo de atención primaria de servicios sociales a debate: dilemas y reflexiones profesionales a partir del caso de Navarra. *Cuadernos de Trabajo Social*, 31(2), 333-343. <https://doi.org/10.5209/CUTS.55168>
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2013). *Catálogo de referencia de servicios sociales*. Gobierno de España.
- Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. (2023). *Anteproyecto de ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los Servicios Sociales*. <https://www.dsca.gob.es/es/consulta-publica/anteproyecto-ley-condiciones-basicas-igualdad-acceso-disfrute-servicios-sociales>
- OCDE. (2022). *Modernización de los servicios sociales en España. Diseño de un nuevo marco estatal*.
- Tornos, J. (2005). Efectividad de los derechos y exigibilidad de los servicios sociales. *Documentación Administrativa*, 271-272, 371-387. <https://doi.org/10.24965/da.v0i271-272.5676>
- Uceda-Maza, F.X. y Laparra, M. (2024). Más allá de una ley estatal: necesidad, viabilidad y alternativas a la iniciativa del Gobierno. En M. Laparra, N. Zugasti y V. Sánchez-Salmerón (Coords.), *La respuesta de los servicios sociales ante los nuevos riesgos de la sociedad* (pp. 299-312).

Dykinson.

Uribe, J. (2019). Rellenando espacios: hacia una ordenación de los sistemas de servicios sociales desde la respuesta a la complejidad. *Zerbitzuan*, 68, 75-90. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.68.06>

Vida Fernández, J. (2005). Las carteras de servicios: concreción, racionalización y articulación del contenido de las prestaciones sanitarias. *Derecho y Salud*, 13(1) 19-34.

Vilà, A. (2012). La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales (2006-2011): análisis comparativo. *Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 1, 143-155.

La gobernanza de los servicios sociales: barreras, oportunidades y perspectivas de futuro

Governance of Social Services: Barriers, Opportunities and Future Perspectives

Glòria Maria Caravantes López de Lerma^{1*} , Juan M^a Prieto Lobato² y M^a Antònia Carbonero Gamundi³

¹Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universitat de València. España

²Departamento de Sociología y Trabajo Social. Universidad de Valladolid. España

³Departamento de Filosofía y Trabajo Social. Universitat de les Illes Balears. España

*Autora de correspondencia: Glòria Maria Caravantes López de Lerma. Gloria.Caravantes@uv.es

Enviado: 14-07-2025 Aceptado: 17-03-2026

Resumen

La gobernanza de los servicios sociales en España alude a diferentes vertientes que estructuran y definen un sistema público de protección social con una naturaleza propia y heterogénea en el conjunto del Estado. Los distintos sistemas públicos de servicios sociales están vertebrados en distintas estructuras competenciales, financieras, territoriales y funcionales; constituyendo, cada una, en sí misma, una organización que contempla o no instrumentos de gobernanza. De este modo, es objeto del artículo aproximarse a la situación de la gobernanza de los servicios sociales en España a partir del estudio comparativo de tres CCAA, Castilla y León, Comunitat Valenciana e Illes Balears, a partir del análisis documental de la legislación vigente en materia de servicios sociales y de entrevistas semiestructuradas a técnicos, políticos y agentes de intermediación. Se dibuja un escenario con distintas herramientas, mecanismos y estrategias de colaboración, coordinación y cooperación entre distintos niveles de la administración y actores (públicos y privados) implicados. No obstante, igualmente han sido identificadas distintas limitaciones y barreras que dificultan una gobernanza integral de los sistemas públicos de servicios sociales de forma óptima. Los instrumentos y estrategias programáticas que permiten vertebrar la gobernanza territorial conectan indirectamente con otras tipologías de gobernanza como la gobernanza competencial y financiera, la multinivel y multiactor. En el conjunto de sistemas públicos de servicios sociales, el territorio es un aspecto nuclear en la garantía de este servicio público esencial y de los derechos subjetivos de la ciudadanía en este sistema de protección.

Palabras clave: Gobernanza; Servicios Sociales; Derechos Sociales; Política Social; España.

Abstract

The governance of social services in Spain refers to different aspects that structure and define a public social protection system with its own heterogeneous nature throughout the State. The different public systems of social services are structured in different jurisdictional, financial, territorial and functional structures, each one constituting, in itself, an organization that may or may not contemplate governance instruments. The aim of this article is to approach the situation of the governance of social services in Spain from the comparative study of three autonomous communities, Castilla y León, Comunitat Valenciana and Illes Balears, based on the documentary analysis of the current legislation on social services and semi-structured interviews with technicians, politicians and intermediary agents. A scenario with different tools, mechanisms and strategies for collaboration, coordination and cooperation between different levels of administration and actors (public and private) involved is drawn. However, different limitations and barriers have also been identified that hinder the optimal integrated governance of public social service systems. The programmatic instruments and strategies that provide the backbone of territorial governance are indirectly connected with other types of governance, such as jurisdictional and financial governance, multilevel and multi-stakeholder governance. In all public social service systems, the territory is a core aspect in guaranteeing this essential public service and the subjective rights of citizens in this protection system.

Key words: Governance; Social Services; Social Rights; Social Policy; Spain.

INTRODUCCIÓN

LA GOBERNANZA EN LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE SERVICIOS SOCIALES

La gobernanza implica una forma de gobernar más cooperativa en la que se promueven relaciones horizontales entre las instituciones públicas a distintos niveles (central, autonómico y local) y los actores públicos y privados para la formulación e implementación de las políticas públicas, en lugar de un funcionamiento vertical.

En sus orígenes y desarrollo actual ha predominado la transferencia y adaptación a la administración pública de ciertos preceptos de la doctrina neoliberal (De la Garza Montemayor y Barredo Ibáñez, 2017; Monedero, 2012). La gobernanza entendida desde esta perspectiva tecnocrática se pone el acento en los principios de eficacia, coherencia y coordinación, despojados en apariencia de un componente ideológico, y sin que se planteen ligados a objetivos de justicia, derechos e inclusión social. En este caso, se presta escasa atención a variables políticas en la toma de decisiones puesto que se considera que el Estado y la estructura administrativa son incapaces de atender las necesidades de la ciudadanía, existiendo un sesgo en favor de lógicas empresariales y de mercado a nivel organizativo (Peters, 2004).

En contraposición a este enfoque y desde una perspectiva crítica, basada en la gobernanza como

medio para lograr objetivos de justicia y emancipación social, se entiende esta como la relación que se establece entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Desde esta perspectiva, el Estado ejerce un papel director, responsable de la provisión de bienes públicos (Romero y Farinós, 2011) y es el garante principal de los derechos humanos, las libertades cívicas y el bienestar de la sociedad (Uvalle 2003). La participación se erige entonces como un principio rector de la gobernanza y la ciudadanía activa como un actor central.

En definitiva, desde la perspectiva crítica seguida en este trabajo, es importante el control de la calidad de la gobernanza para conseguir unos determinados objetivos de justicia y cohesión social. Desde una aproximación normativa a la gobernanza, los principios que incorporan tradicionalmente las instituciones internacionales son los de transparencia, participación, rendición de cuentas y eficacia, a los que en la Unión Europea se añade el principio de *coherencia territorial* (Romero y Farinós, 2011). No obstante, cabe señalar que se ha ido construyendo progresivamente una estructura compleja en torno a la gobernanza, ampliando y especificando sus principios. Por ejemplo, en la actualidad el Consejo de Europa propone doce principios de la “buena gobernanza”. A los anteriores se añaden: Derechos humanos, Estado de Derecho, ética pública, administración de calidad, liderazgo, capacidad de reacción, gestión económico-financiera, sostenibilidad, y apertura al cambio e innovación. A partir de dichos principios pueden seleccionarse indicadores específicos que permitan aproximarse de forma comparada a la calidad de la gobernanza de las políticas públicas.

Las redes de gobernanza, especialmente en el ámbito de los servicios sociales en el sentido de articulación horizontal de actores autónomos, son un instrumento clave para el desarrollo de la gobernanza orientada a la profundización de la democracia y al ejercicio de los derechos sociales; cuestión que solo es posible sólo si las propias redes tienen un sólido anclaje democrático. El anclaje democrático de las redes de gobernanza está condicionado a si: está controlada por políticos elegidos democráticamente; representa a los miembros de las bases de los grupos y organizaciones participantes; es responsable ante la ciudadanía territorialmente definida; y sigue las normas democráticas especificadas por una gramática particular de conducta (Sørensen y Torfing, 2005, 2018, 2021; Ansell, Sørensen y Torfing, 2025).

El desarrollo de la gobernanza orientada a la profundización de la democracia da como resultado lo que se define como una gobernanza colaborativa territorial multinivel, aunque se remarca que con frecuencia se trata de una retórica discursiva más que de una praxis. Romero y Farinós (2011) distinguen cuatro componentes de la gobernanza territorial. Tres a nivel horizontal: las relaciones entre las políticas públicas sectoriales, las relaciones entre los territorios (el autonómico, el insular-provincial y el municipal) y las relaciones entre los actores que actúan en el territorio a los distintos niveles —la administración, el tercer sector de acción social (en adelante, TSAS) y el mercado—. A

nivel vertical las relaciones competenciales de los distintos niveles políticos y administrativos. Se han puesto en marcha numerosos instrumentos legislativos y de desarrollo de políticas, pero, según algunos autores, falta una cultura política de participación de la ciudadanía orientada al empoderamiento de la sociedad civil (Romero y Farinós, 2011).

Los sistemas públicos de servicios sociales en España se vertebran en las CCAA en distintas estructuras competenciales, financieras, territoriales y funcionales definiendo por ello modelos de provisión de servicios públicos de protección heterogéneos. Esta arquitectura institucional implica una gestión compartida, un compromiso plural de las partes y un consenso competencial y financiero que requiere de una necesaria interdependencia en los respectivos sistemas. En definitiva, la gobernanza constituye un pilar importante en la planificación y gestión de los servicios sociales en las CCAA. Aun siendo así, el análisis de la gobernanza territorial en el ámbito de los servicios sociales, máxime desde una perspectiva crítica, es todavía muy incipiente. En todas las leyes autonómicas de Servicios Sociales vigentes se contemplan principios e instrumentos de gobernanza, aunque con distintas formulaciones y desarrollos. Pastor Seller (2012) señala que la participación, central para definir la gobernanza, ya estaba presente en las primeras leyes de servicios sociales de los ochenta y noventa, pero en las leyes de segunda generación se formula con mayor detalle y se remarca que es a la vez un objetivo y un principio rector. La diferencia es la incorporación del principio de participación en las carteras de servicios sociales, vinculando la participación a la calidad de los servicios y a los derechos y deberes de personas usuarias y profesionales, y a la mayor presencia de la iniciativa social en los servicios sociales (Pastor Seller, 2012, p. 148).

En otras investigaciones recientes, se analiza la gobernanza específicamente en los servicios sociales municipales en distintas CCAA (Martínez Virto y otros, 2017); la gobernanza en un sistema autonómico (el sistema vasco de servicios sociales) (Arrieta y Sobremonte de Mendicuti, 2016); la gobernanza local de los servicios sociales en Cataluña (Casademont Falguera y otros, 2023) y la gobernanza del SAAD (Marbán-Gallego, 2024). Sin embargo, es aún muy escasa la bibliografía que analiza desde una perspectiva crítica la gobernanza territorial a nivel autonómico en el sistema de servicios sociales en España.

MÉTODO

De acuerdo con las bases teóricas precedentes, el estudio que se presenta en este artículo tiene como objetivo general analizar los mecanismos e instrumentos de gobernanza en los sistemas de servicios sociales autonómicos a partir de tres casos de estudio que, por su singularidad, trayectoria y especificidad, son relevantes para el objeto de estudio de la gobernanza y los servicios sociales. Tras la revisión de las fuentes teóricas con mayor relevancia en la materia, se seleccionó Castilla y León,

Illes Balears y la Comunitat Valenciana para explorar, desde la perspectiva cualitativa, el alcance, barreras y oportunidades de los elementos de gobernanza en tres modelos diferenciados. En este caso, se ha optado por la metodología del estudio de caso ya que permite estudiar la gobernanza en servicios sociales en su contexto real (Yin, 1994).

La selección de Castilla y León, Illes Balears y la Comunitat Valenciana como objeto territorial del estudio se basa en tres criterios: de un lado, la afinidad y proximidad de las personas firmantes con el contexto territorial objeto de estudio y, por ende, la posibilidad de obtener información relevante de distintos perfiles clave en la investigación; de otro lado, la diferente trayectoria de los sistemas públicos autonómicos de servicios sociales de las tres CCAA, con procesos de estabilidad política muy consolidados (en el caso castellano y leonés) y con alternancias de diferente signo político y duración (en el caso de Illes Balears y Comunitat Valenciana); por último, la diversidad en los sistemas de gobernanza competencial, con la peculiaridad de los consells insulares en el caso balear y la existencia de Diputaciones Provinciales en los otros dos. Estas razones hacen de las tres CCAA seleccionadas ejemplos singulares de modelos de gobernanza en servicios sociales, permitiendo el análisis de divergencias y convergencias en las diferentes dimensiones de gobernanza. De este modo, para la consecución del objeto de estudio la investigación se ha basado en una metodología cualitativa y se ha desarrollado en dos fases:

- 1) En primer lugar, se analizó la normativa vigente de los servicios sociales en las CCAA objeto de estudio a partir del análisis documental. Para ello, fue empleada la base de datos jurídica Aranzadi Instituciones a partir de una serie de descriptores de búsqueda que permitieran obtener la información de acuerdo con los siguientes bloques temáticos: a) estructura competencial y financiera; b) coordinación interinstitucional e interadministrativa; c) participación y coordinación con actores; d) estructura territorial y funcional. Dichos bloques temáticos, responden a la estructura de análisis empleada en la investigación para el estudio en profundidad de los mecanismos e instrumentos de gobernanza en servicios sociales.
- 2) Posteriormente, se realizaron nueve entrevistas semiestructuradas¹ a tres perfiles de informantes clave (técnico, político y de agentes de intermediación) en Castilla y León, Illes Balears y Comunitat Valenciana; lo que ha permitido observar y determinar el alcance de los instrumentos y mecanismos de gobernanza en materia competencial y financiera, multinivel, multiactor y territorial². Las personas participantes en el estudio fueron seleccionadas de acuerdo con los siguientes criterios: a) conocimiento directo de la realidad de los sistemas públicos de servicios sociales objeto de estudio; b) papel técnico, político y/o de los agentes de intermediación representativo en la

materia, tanto por su conocimiento como por su experiencia; c) capacidad de incidencia en el diseño de la gobernanza del sistema y/o en la gestión de las políticas públicas en materia de servicios sociales.

Procedimiento y análisis de datos

Respecto a la primera fase, se han analizado tres tipos de documentos: las leyes de servicios sociales, planes estratégicos y últimos acuerdos de cofinanciación suscritos por las administraciones autonómicas y las corporaciones locales.

Para articular ese proceso de análisis se han definido catorce ítems que aluden, fundamentalmente, a la gobernanza territorial, multinivel y multiactor. Algunos de estos ítems —los referidos a las leyes— se sitúan en un plano desiderativo. Los planes o estrategias regionales, en tanto documentos que resultan de procesos de diseño que habitualmente conllevan trabajos de diagnóstico o que operativizan planteamientos de seguimiento y evaluación, permiten examinar en qué medida se concretan algunos mandatos de las leyes o cómo se ponen en práctica principios básicos de gobernanza. Cabe remarcar que la categorización utilizada a efectos expositivos no está exenta de dificultades, puesto que la estructura funcional, territorial y competencialmente integrada de los sistemas autonómicos de servicios sociales, donde actores, mecanismos y el derecho subjetivo suponen el punto de anclaje en la provisión de recursos en el territorio, implica la interrelación entre tipos de gobernanza, órganos e instrumentos estratégicos.

Respecto a la segunda fase, para el procesamiento de la información procedente de las entrevistas semiestructuradas³ se ha empleado el software de análisis cualitativo Maxqda 2020, uno de los programas con mayores posibilidades tanto de análisis empírico como de la propia presentación de los resultados. En base al establecimiento de un sistema de categorías y subcategorías⁴ ha sido posible la codificación del discurso y el análisis *line-by-line* (Kuckartz y Rädiker, 2019) de cada una de las entrevistas, de lo que ha derivado la presentación de los resultados que se muestra a continuación.

RESULTADOS

A partir de los instrumentos y técnicas de estudio, los resultados de la investigación se han estructurado de acuerdo con los siguientes bloques temáticos: la gobernanza en el marco normativo desde una perspectiva comparada; el funcionamiento de la gobernanza competencial, financiera, multinivel y multiactor; y las barreras, limitaciones y retos de futuro.

La gobernanza en el marco normativo desde una perspectiva comparada: en Castilla y León, Illes Balears y Comunitat Valenciana

En lo que respecta a la gobernanza, esta ha sido analizada a partir de su codificación en *gobernanza competencial, territorial, financiera, multinivel y multiactor*. Además de estas categorías apriorísticas, se unieron otras categorías emergentes relativas a los *órganos de gobernanza, cambios, debilidades, potencialidades y propuestas*. En el siguiente gráfico puede observarse cómo ha sido codificado el discurso para cada uno de los informantes en las distintas CCAA en relación con el sistema de categorías y subcategorías:

Gráfico 1

Matriz de códigos por documentos de análisis

Sistema de códigos	EPIB	EAIIB	ETIB	EAICV	ETCV	EPCV	EAICyL	EPCyL	ETCyL	SUMA
GOBERNANZA COMPETENCIAL										2
Intereses										15
Liderazgo										11
Limitaciones										14
GOBERNANZA TERRITORIAL										2
Actores implicados										9
Planificación										31
ÓRGANOS DE GOBERNANZA										4
Consultivos										15
Participación social										9
Interadministrativa										14
Instrumentos										12
GOBERNANZA FINANCIERA										0
Instrumentos										26
Liderazgo										13
Limitaciones										18
GOBERNANZA MULTINIVEL										0
Coordinación interdepartamental										6
Coordinación interadministrativa										31
Coordinación técnica										5
GOBERNANZA MULTIACTOR										2
ETSAS										8
Entidades mercantiles										6
Ciudadanía										0
Agentes de intermediación										14
Actores públicos										0
Administración Autonómica										5
Administración Local										1
CAMBIOS										10
DEBILIDADES										33
POTENCIALIDADES										15
PROPUESTAS										13
SUMA	38	17	33	20	66	63	21	56	30	344

Fuente: Elaboración propia a partir de Maxqda 2020.

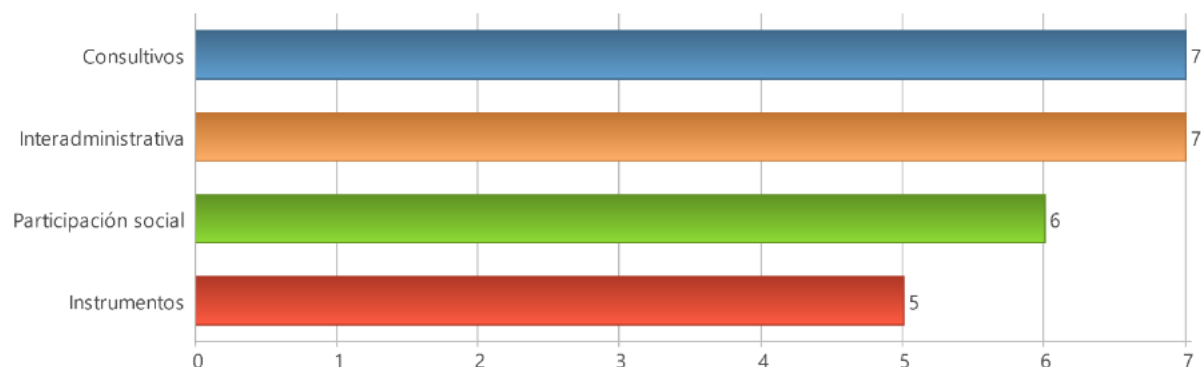
De este gráfico, puede observarse cómo la concentración del discurso gira en torno a la gobernanza territorial y financiera y a los propios órganos (recuadro del Gráfico 1) en las tres CCAA analizadas. En particular, las respectivas leyes de servicios sociales en los tres casos de estudio definen la estructura territorial y funcional de los servicios sociales de manera muy similar, contemplando la configuración

de unidades y zonas en el territorio y diferenciando siempre entre servicios de atención primaria y especializada (con diferentes funciones). La ley castellanoleonese, por ejemplo, se organiza territorialmente en *zonas de acción social* (primer nivel) y *áreas de acción social* (segundo nivel) y funcionalmente en *equipos de acción social básica* (primer nivel) y *equipos multidisciplinares específicos* (segundo nivel)⁵. En el caso de la Comunitat Valenciana los servicios sociales están organizados en dos niveles funcionales⁶: la atención primaria está subdividida en servicios de carácter básico y específico; la atención secundaria engloba todos los recursos residenciales que implican una institucionalización plena (residencias, centros de recepción de menores...). Respecto a la estructura territorial, se incorporan tres demarcaciones territoriales correspondientes con la estructura funcional (zonas básicas, áreas y departamentos de servicios sociales). Por su parte, el caso balear⁷ presenta una estructura funcional organizada en servicios sociales básicos y especializados. En lo que respecta a la estructura territorial, el modelo balear contempla las zonas básicas (servicios sociales básicos) y áreas (servicios sociales especializados), así como la singularidad de cada una de las islas que constituyen una unidad territorial para servicios de carácter insular.

Para la articulación de la gobernanza en la estructura funcional y territorial de los sistemas, la diferente normativa autonómica contempla la creación de órganos para la coordinación interinstitucional e interadministrativa:

Gráfico 2

Órganos de gobernanza



Fuente: Elaboración propia a partir de Maxqda 2020.

Además, los tres casos reconocen la importancia de la participación ciudadana en la planificación y evaluación de los servicios sociales por la vía de la creación de órganos consultivos, con una alta profusión de consejos regionales de amplio espectro (con mesas, comisiones o secciones específicas según áreas o colectivos de atención): sirva de ejemplo la regulación con mucho detalle de la estructura, composición, organización y funcionamiento del *Consejo Valenciano de Inclusión y Derechos Sociales*⁸, dentro del cual se pueden crear comisiones específicas (permanentes o temporales) para tratar ámbitos concretos.

En lo que respecta a los instrumentos de planificación, solo Castilla y León⁹ e Illes Balears¹⁰ cuentan con planes estratégicos vigentes. En el primer caso, se hace hincapié en la organización de la colaboración de las entidades del TSAS en la provisión de servicios en base a establecer “*un modelo de Administración abierta en el que las entidades sociales tienen mayor implicación y protagonismo en lo público*”. En el caso balear, igualmente se incide en desarrollar un modelo de gobernanza que cuente con el conjunto de actores, especialmente con las entidades del TSAS en el diseño, seguimiento y evaluación de las actuaciones de planificación del sistema. La Comunitat Valenciana no cuenta con un plan estratégico, aunque las distintas normativas reguladoras en la materia la vertebran diferentes órganos de gobernanza competencial, multinivel y multiactor (Tabla 1). Se puede afirmar, pues, que en los tres casos analizados existen órganos e instrumentos para una adecuada gestión de la gobernanza, si bien también se puede aseverar que el nivel de concreción y precisión de las medidas que la operativizan es muy variable.

El planteamiento y estructura de la gobernanza territorial y multiactor ha sido desarrollado de forma diversa en sus normativas reguladoras. Con carácter general, se ha apostado por la creación de órganos consultivos genéricos o, en menor medida, de carácter sectorial, con una presencia destacada en éstos para las denominadas entidades singulares (Cruz Roja, Cáritas, etc.). En dichos órganos, igualmente se contempla la participación de las entidades del TSAS y de las corporaciones locales como vía para garantizar la coordinación interadministrativa y el trabajo en red entre el conjunto de actores implicados en los sistemas públicos de servicios sociales.

En Castilla y León resulta especialmente singular la relevancia del diálogo social en el diseño de las políticas sociales públicas. Este quedó consagrado como principio rector de las políticas públicas en el artículo 16.4 del *Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (2007) y, posteriormente, fue institucionalizado mediante la *Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación institucional*. Su trascendencia en el ámbito de los servicios sociales se pone de manifiesto cuando se constata los más de 60 acuerdos adoptados en este marco en materias tan diversas como dependencia, discapacidad, exclusión social, violencia de género, etc., algunos de los cuales han impulsado mejoras significativas en servicios y prestaciones (por ejemplo, en la Renta Garantizada de Ciudadanía).

Especialmente significativa es la figura del/la supervisor/a en la Comunitat Valenciana, entendida como una figura técnica dependiente de las Direcciones Territoriales de la Generalitat Valenciana que permite establecer un elemento de unión entre los distintos niveles de la administración, apoyar y acompañar a las entidades locales en el proceso de implementación de nuevos instrumentos y normativas y establecer redes de trabajo en red a nivel técnico:

El supervisor del departamento, que es aquel que tiene técnicamente, no políticamente, técnicamente la capacidad de visualizar y proporcionar que se produzcan esas interacciones para que el sistema tenga

unidad de acción. Hay una persona que tiene nombres y apellidos y que tiene la capacidad legal de convocar en una mesa al director del departamento de aquí, al director de la residencia de allá, al director de la entidad concertada. Entonces, hay una persona que tiene la capacidad de ejercer (responsable político – Comunitat Valenciana).

De la misma forma, en Illes Balears son los *Consells Insulars* los encargados de la coordinación y el apoyo con los servicios sociales de las administraciones locales; en el Consell Insular de Mallorca es la *Direcció de Suport Territorial* la encargada de esta función. Las actividades de apoyo y responsabilidades de este departamento han ido aumentando en los últimos años, en una tendencia a un mayor papel protagonista de la coordinación multinivel que responda a las dificultades crecientes de los servicios sociales comunitarios de los municipios para hacer frente al aumento de la demanda. A diferencia de la coordinación interadministrativa, en lo que respecta a la gobernanza con otros sistemas de protección, es decir, la coordinación interdepartamental, no se observa un posicionamiento unánime en la vertebración de órganos que permitan canalizar la gobernanza desde una mirada competencial integral.

Tabla 1

Instrumentos estratégicos de gobernanza en servicios sociales de Castilla y León, Illes Balears y Comunitat Valenciana

COMUNIDAD AUTÓNOMA	TIPO DE GOBERNANZA			
	COMPETENCIAL	FINANCIERA	MULTINIVEL Y MULTIACTOR	ELEMENTOS PROTAGÓNICOS
CASTILLA Y LEÓN	Consejo de Coordinación Interadministrativa del Sistema de Servicios Sociales	Acuerdo marco de cofinanciación entre la Administración Autonómica y las Corporaciones Locales	Consejo Autonómico de Servicios Sociales --- Comité Consultivo de Atención a la Dependencia --- Consejos Provinciales de Servicios Sociales --- Consejo del Diálogo Social	Relevancia del diálogo social
	La Conferencia Sectorial de Servicios Sociales		Consejo de Servicios Sociales de las Illes Balears	
	---		---	Transparencia en la coordinación financiera interadministrativa multinivel
	El Consejo de Coordinación de Bienestar Social	Acuerdo marco	Consejo de Coordinación de Bienestar Social	
	---		---	
	El Comité de Evaluación de Necesidades de Servicios Sociales	Plan de financiación de los servicios comunitarios básicos	Comité de Evaluación de Necesidades de Servicios Sociales	Participación todos los ayuntamientos y respectivos consells
ILLES BALEARS	---		---	
	El Comité de Ética de Servicios Sociales		Comité de Ética de Servicios Sociales	

	Órgano de Coordinación y Colaboración Interadministrativa (OCCI)			

	Comisiones mixtas de seguimiento y control del contrato programa		Consejo Valenciano de Inclusión y Derechos Sociales	
	---	Contrato-programa	---	Figura del/la supervisor/a de
COMUNITAT VALENCIANA	Comisiones técnicas de seguimiento y control del contrato programa	---	Consejos locales de inclusión y derechos sociales	Departamento de Servicios Sociales
	---	Mesa de Acción Concertada	---	
	Comisión Delegada de Inclusión y Derechos Sociales ¹¹		Mesa de diálogo social	

	Comisiones técnicas de coordinación			

Fuente: Elaboración propia.

El funcionamiento de la gobernanza: percepción de los profesionales

La existencia del conjunto de órganos de gobernanza en materia de servicios sociales ha sido un aspecto común en las tres CCAA objeto de análisis. No obstante, cabe señalar que su regulación normativa no se ha traducido, en ocasiones, en un funcionamiento operativo y/o esperado por parte de los informantes.

A lo largo de las distintas entrevistas se ha subrayado la cuestión competencial como un elemento estructural clave de la gobernanza multinivel de los servicios sociales. Más allá de la regulación de las competencias entre la administración central y la autonómica, la cuestión esencial es la pluralidad de actores públicos (ayuntamientos y/o mancomunidades, diputaciones provinciales, consejos insulares y gobiernos autonómicos) que intervienen en su garantía y provisión y la dificultad que ello implica para articular las actuaciones garantizando una cierta coherencia, evitando duplicidades o lagunas en la intervención.

Resulta interesante constatar cómo la problemática de la relación entre las competencias asumidas por el gobierno autonómico y las que ejercen los Consells Insulars, en el caso de Illes Balears, representa un caso extremo, en un contexto muy particular. Las dificultades derivadas de la organización de las competencias se erigen como un elemento protagónico de la estructura de la gobernanza:

L'Estat dona un pes als consells insulars que les equipara a les de la comunitat autònoma... a altres CCAA son competència de les CCAA els serveis socials. A nivell de CCAA té la competència i recapten, i els consells no recapten, viuen de lo que capten des de l'administració autonòmica... (responsable polític – Illes Balears)¹²

La existencia de distintos niveles de la administración pública con competencias en materia de servicios sociales exige vertebrar espacios institucionales de colaboración e interdependencia para la provisión y garantía de los servicios sociales en el territorio. En general, la percepción de las personas entrevistadas es que los órganos en la materia y la coordinación resultante es positiva, tanto a nivel horizontal (coordinación interdepartamental), como a nivel vertical (coordinación interadministrativa).

La pluralidad de actores (públicos y privados) con intereses y compromisos diversos que configuran la naturaleza de los sistemas públicos autonómicos de servicios sociales, constituye, en este sentido, una de las características esenciales de la gobernanza en la materia:

Quando tú lees el sistema de servicios sociales, pues no es como sanidad, no es como educación, sino que tiene una complejidad de actores, con lo cual diseña la gobernanza en diferentes momentos. Necesitamos precisamente diferentes espacios de institucionalidad, no de coordinarnos por la calle, sino espacios institucionales (responsable político – Comunitat Valenciana).

Sin embargo, la gobernanza con las entidades del TSAS, más allá de su participación en los órganos consultivos, se hace efectiva a través de dos vías: por un lado, a través de la colaboración en la provisión de servicios mediante instrumentos como la acción concertada, los contratos y las subvenciones:

En la ley encontramos mil veces sistema público valenciano de servicios sociales. La ley habla de gestión directa, tanto municipal como de la Generalitat, pero luego pasas a analizar la atención secundaria en concreto y resulta que está todo en manos privadas. De las 450 residencias, sólo 10 son de gestión pública y directa. Y luego, 17 mil plazas son concertadas con el TSAS (personal técnico – Comunitat Valenciana).

Por otro lado, a través de la incidencia política del TSAS, en su necesario papel de *lobby*:

A veces no sabes si estás frente a una patronal del TSAS o del TSAS (...) en un espacio de participación quien habla es la patronal del TSAS... Hacen incidencia política para mejorar la provisión de servicios... yo no he visto ninguna propuesta de entidades que vayan en contra de los usuarios de las entidades (responsable político – Illes Balears)

En la percepción de las y los entrevistados/as representantes del TSAS se perciben algunas de las problemáticas que definen los ejes centrales de la gobernanza y las limitaciones a las que hacen frente.

En primer lugar, la falta de transparencia, no dar respuesta por parte de la administración a las demandas de información de los agentes que intervienen en las políticas sociales:

Entonces, cuando realmente queremos hacer incidencia, aparte de esos aspectos informales, pues como cualquier otro ciudadano, a través de los procesos de participación, de cuando se publica... pues eso también está siendo un poco... porque a veces que no te contestan cuando están obligados, es un poco... un poco así también. (...) En segundo lugar, la falta de participación en la toma de decisiones. No hay espacios reales de toma de decisión. Hay espacios y hay nombres de cosas, pero no se toman

decisiones (agente de intermediación – Castilla y León).

Por otra parte, la concurrencia de diversos intereses (con la administración pública y los colectivos de personas objeto de los servicios) que pueden ser contrapuestos se hace más evidente en la configuración de la provisión de servicios por parte de la iniciativa mercantil:

Yo creo que se puede ganar dinero y se debe ganar dinero haciendo las cosas muy bien. Creo que, en servicios sociales, las entidades con lucro en general no están por la labor de avanzar en atender los derechos de las personas. Aunque ellos hablan de clientes, su cliente es la familia, no es la persona a la que dan apoyo. Y a mí me parece que ese desenfoque me parece que es dramático para los derechos de las personas (director técnico – Castilla y León).

Barreras, limitaciones y retos de futuro

A pesar de la existencia de distintos instrumentos y mecanismos de gobernanza en sus diferentes vertientes, los sistemas públicos autonómicos de servicios sociales no están exentos de barreras, dificultades y limitaciones operativas para su garantía.

En primer lugar, una de las principales limitaciones que enfrentan los distintos instrumentos de gobernanza es el liderazgo político y la gestión de intereses contrapuestos entre los diversos actores públicos y privados. El liderazgo político es un factor determinante en el desarrollo y configuración de los sistemas públicos autonómicos de servicios sociales, pero, al mismo tiempo también, es una de sus grandes limitaciones operativas. Cuando se desvinculan los planteamientos políticos y las exigencias técnicas de los servicios sociales y aparecen presiones de actores externos se debilita la construcción y desarrollo de un sistema integral y cohesionado que responda de forma adecuada a las problemáticas y necesidades de la ciudadanía objeto de su competencia. La conjunción entre los sistemas públicos autonómicos de servicios sociales y su gestión en el territorio se convierte en una cuestión política en aquello que afecta a su planificación, financiación y provisión por medio de distintos actores:

El punto débil que puede tener cualquier sistema de gobernanza o que tiene un sistema de gobernanza que, donde están las administraciones, es el liderazgo político. Porque la gobernanza también necesita un liderazgo político, no solo técnico para tomar decisiones (responsable político – Comunitat Valenciana).

En segundo lugar, otra de las barreras a destacar en los modelos de gobernanza de los servicios sociales son las propias dificultades para garantizar la equidad e igualdad de oportunidades en el territorio. La interdependencia de las distintas administraciones públicas en la provisión de los servicios sociales y en la dotación de recursos tiene un impacto directo sobre la cuestión territorial, con especial atención a los municipios de baja densidad demográfica y menor tamaño donde la dotación de recursos es inferior que en aquellos municipios con mayor densidad demográfica:

Es decir, falta gobernanza territorial. Por eso uno de los grandes problemas era el tema de la exclusión territorial, que aquí en Castilla y León hay una gran diferencia en el ámbito de los servicios sociales

depende del territorio donde vivas. Los derechos de las personas están en función de la dinámica de la entidad proveedora con la que la administración está aliada, no con una planificación de políticas públicas. Por lo tanto, hay que darle una vuelta a todo eso para tratar de una forma consensuada hacer políticas territoriales. No hay políticas territoriales en servicios sociales (director técnico – Castilla y León).

En tercer lugar, la falta de equidad territorial también puede ser debida a las dificultades para establecer una regulación de las provisiones de servicios resultado de las divergencias de intereses a nivel provincial y local de los agentes que intervienen. Un caso paradigmático es el de CCAA Illes Balears donde:

hi ha unes diferències brutals entre els quatre consells, i el Govern no té marge de maniobra... quan el govern intenta fer una anivellació entre els consells hi ha un informe del consell consultiu... hi ha un informe que diu vostè s'ha ficat allà on no toca, que no pertoca i té raó, no és la seva competència. Quan el govern intenta anivellar, per fer-ho has de arribar a un nivell més enllà de les teves atribucions... (responsable político – Illes Balears)¹³.

Otro de los puntos débiles tiene que ver con la externalización de los servicios que deja en manos privadas lo que debería ser parte de la gestión directa de la administración:

Sería necesario establecer mecanismos para evitar situaciones en las que el sistema se pueda ver afectado, por intereses partidistas, u otras circunstancias ajenas al servicio de atención, especialmente en lo que se refiere a la atención a la ciudadanía (agente de Intermediación – Comunitat Valenciana).

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La comparación de la gobernanza en los sistemas públicos autonómicos de servicios sociales en Castilla León, Comunitat Valenciana e Illes Balears nos permite una primera aproximación, en relación con los debates emergentes, sobre su formulación y funcionamiento a nivel autonómico, provincial (insular en el caso balear) y local. Por una parte, se constata que hay un grado considerable de homogeneidad respecto a los órganos consultivos y de coordinación interadministrativa e interdepartamental en las tres comunidades. En este sentido, a partir de la percepción de las y los profesionales entrevistados, el funcionamiento real de los órganos de gobernanza como instrumento central para la gestión de las relaciones horizontales entre los diversos actores en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, aún es inestable y débil. Todavía está muy presente la tradición clientelar de los servicios sociales que choca en diversas ocasiones con la organización consolidada y articulada del tercer sector de acción social. Esta dinámica genera una deficiente respuesta de la administración a las demandas de la ciudadanía representada por dichas organizaciones y plataformas.

Por otra parte, en los tres casos analizados predomina la articulación interadministrativa de tipo técnico y se constata un escaso papel del tercer sector de acción social en la toma de decisiones y en la evaluación. En nuestra investigación se ha constatado, en correspondencia con resultados de

investigaciones previas, que la perspectiva predominante en la gobernanza, desde su formulación inicial, ha sido trasladar al mundo de la administración pública formas de gestión y coordinación técnica del mundo empresarial (Sorensen y Torfing, 2005), por lo que es esta vertiente tecnocrática la que se ha priorizado en detrimento de una visión transformativa y más centrada en la profundización de la democracia y la participación activa de la ciudadanía (Romero y Farinós, 2011).

Por las mismas razones, se ha prestado escasa atención a una cuestión central: el papel del actor político en la gobernanza. En la investigación, se ha constatado que la falta de estrategias a largo plazo en el diseño de los sistemas públicos autonómicos de servicios sociales en buena medida viene lastrada por el papel del actor político y su difícil coordinación con el actor técnico administrativo. En definitiva, predomina un enfoque neoliberal que no contempla la gobernanza como un instrumento para la profundización de la democracia participativa, por lo que resulta crucial incorporar en la evaluación de la situación actual de la gobernanza indicadores que capten el grado en que los mecanismos de gobernanza que se implementan responden o no a objetivos de transformación social y participación activa de la ciudadanía en aras de alcanzar un mayor bienestar social.

CONSIDERACIONES ÉTICAS

El estudio se ha llevado a cabo conforme a los principios éticos establecidos, incluyendo los recogidos en la Declaración de Helsinki y otras normativas nacionales o internacionales aplicables. Los autores aseguran que se obtuvo el consentimiento informado de los participantes. Asimismo, se adoptaron, de acuerdo con la Ley Orgánica 3/2018 de protección de datos, las medidas necesarias para asegurar el tratamiento confidencial de la información personal (anonimización del material mediante codificación segura, alojamiento en servidores protegidos, etc.). Los autores no reconocen ningún conflicto de interés en el diseño y ejecución del estudio, ni en la presentación y divulgación de sus resultados.

DISPONIBILIDAD DE DATOS Y MATERIALES

Los autores declaran que la propiedad intelectual de los datos cualitativos procedentes de esta investigación es de la Universidad Pública de Navarra como entidad solicitante del proyecto de investigación, por lo que no se encuentran disponibles en acceso abierto por cuestiones de confidencialidad y protección de datos de carácter personal de las personas entrevistadas.

DECLARACIÓN DE IA GENERATIVA Y TECNOLOGÍAS ASISTIDAS POR IA EN EL PROCESO DE ESCRITURA

Los autores del manuscrito declaran que la IA no ha sido empleada para la redacción del artículo remitido a la revista. En cualquier caso, tampoco ha sido empleada para el análisis, procesamiento y

transcripción del material cualitativo empleado para la investigación. Los programas empleados han sido reflejados en el apartado metodológico.

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores no reconocen ningún conflicto de interés en el diseño y ejecución del estudio, ni en la presentación y divulgación de sus resultados.

FINANCIACIÓN

La investigación ha sido posible gracias a la financiación de dos proyectos de la Agencia Estatal de Investigación, correspondientes a las convocatorias de 2020 y 2024, que han permitido la continuidad de esta línea de investigación: INVESOC: “La respuesta de los servicios sociales a los nuevos riesgos desde el paradigma de la inversión social” (Referencia PID2020-116345RB-I00) ; e INVESOC-II: “Retos para el desarrollo de los servicios sociales en tres ámbitos estratégicos desde el paradigma de la inversión social” (Referencia PID2024-155950OB-I00-SOC). La financiación ha permitido la realización del trabajo de campo. El organismo financiador no ha participado en el diseño del estudio y la recopilación, el análisis y la interpretación de los datos ni en la redacción del manuscrito.

CONTRIBUCIONES DE LOS AUTORES

Todos los autores han contribuido de forma homogénea en el desarrollo de la investigación y la posterior redacción del manuscrito. En lo que respecta a la conceptualización de términos, desarrollo del análisis de Illes Balears y redacción de discusión y conclusiones, ello es atribuible a la profesora M^a Antònia Carbonero. Por otro lado, el apartado metodológico y el análisis del caso castellanoleonés, junto con la revisión del manuscrito completo, ha sido contribución del profesor Juan M^a Prieto-Lobato. Por último, las cuestiones relacionadas con el apartado de resultados, edición y revisión de la redacción del manuscrito en su totalidad ha sido contribución de la profesora Glòria Maria Caravantes López de Lerma. Asimismo, se declara que tanto la elaboración del manuscrito como su propio contenido, son responsabilidad compartida del equipo de investigadores firmantes del artículo.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen la generosidad de los informantes clave participantes en las entrevistas y grupos focales realizados en el marco de la investigación sobre la que se basa el presente artículo.

REFERENCIAS

Ansell, C., Sørensen, E., y Torfing, J. (2025). Theorizing the political dimension of collaborative

- governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, 8(3), 158-171.
<https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaf007>
- Arrieta Frutos F. y Sobremonte de Mendicuti, E. (2016). Elementos para un relato de la gobernanza del sistema vasco de servicios sociales, *Zerbitzuan* 61. 5-20. <http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147.61.01>
- Bekker, S. (2022). The social dimension of EU economic governance after the Covid-19 pandemic: exploring new interlinkages, *Italian Labour Law e-Journal*, 15, 1-14.
- Canto Sáenz, R. (2012). Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 21(2), 333-374.
- Caravantes, G. M^a (2020). El derecho de participación en las políticas sociales: el proceso participativo para la elaboración de la Ley valenciana de Servicios Sociales. *Cuadernos de Trabajo Social*, 33(1), 99-113.
- Casademont Falguera, X., Boldú Alfonso, M. and Ginesta Rey, M. (2023). The local governance of social services. *Revista Española de Ciencia Política*, 63, 145-165. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.63.06>
- Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León (2026). *Plan Estratégico de los Servicios Sociales de Castilla y León 2026-2029*. <https://serviciosociales.jcyl.es/web/es/como-acceder-servicios-sociales/plan-estrategico-servicios-sociales.html>
- Conselleria d'Afers Socials i Esports del Govern de les Illes Balears (2022). *III Plan Estratégico de Servicios Sociales de las Illes Balears (2022-2026)*. https://www.caib.es/sites/plaestrategicsocial/ca/iii_pla_estrategic_de_serveis_socials_2022-2026/
- De la Garza Montemayor D. J. y Barredo Ibáñez, D. (2017) Gobernanza en el contexto contemporáneo: un análisis crítico de la perspectiva liberal. *Consensus*, 22(2).
- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M. y Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162-167. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-50572013000300009
- Marbán Gallego, V. (2024). La gobernanza y las diferencias interterritoriales en el SAAD. *Actas de Coordinación Sociosanitaria*, (34), 80-91.
- Jiménez-Chaves, V. E. (2016). Los estudios de casos como enfoque metodológico. *ACADEMO Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, Vol. 3(2). <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/446143>
- Kuckartz, U., y Rädiker, S. (2019). *Analyzing Qualitative Data with MAXQDA. Text, Audio and Video*.

- Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-15671-8>
- López Estrada, R. y Deslauriers, J. P. (2011). La entrevista cualitativa como técnica para la investigación en Trabajo Social. *Margen*, 61, 1-19. <https://margen.org/suscri/margen61/lopez.pdf>
- Martínez Vito, L; Manzano, M.A., Santos, C.; de la Sierra, C., Hernández Hechegaray, A.; Aguilar, M.J. (2017). Zerbitzuan, 63. SII Centro de Documentación y Estudios.
- Monedero, J.C (2012). El programa de máximos del neoliberalismo: el Informe a la Trilateral de 1975, *en Sociología Histórica*, Vol. 1, 289-310.
- Mora-Castro, A. (2020). *Conocer para transformar. Métodos y técnicas de investigación en Trabajo Social*. Tirant Humanidades.
- Pastor Seller, E. (2012). Gobernanza de los servicios sociales municipales: dar voz y salida a las aspiraciones ciudadanas. *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 25(1), 143-158.
- Peters, G. (2003). La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? *Reforma y Democracia*, Vol. 27, 1-15.
- Peters, G. (2004). Cambios en la naturaleza de la administración pública: De las preguntas sencillas a las respuestas difíciles, en Pardo, C. (comp.), *De la Administración Pública a la Gobernanza* (pp. 69-101). México: Colegio de México.
- Romero, J. y Farinós, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, número 56, 295-319.
- Saillard, E. K. (2011). Systematic Versus Interpretive Analysis with Two CAQDAS Packages: NVivo and MAXQDA. *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum Qualitative Social Research*, 12(1), 34. <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1518/3133>
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of governance networks *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 – No. 3.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2018). The democratizing impact of governance networks: From pluralization, via democratic anchorage, to interactive political leadership, *Public Administration*, 96(2) nº 2, 302-317.
- Sørensen, E., y Torfing, J. (2021). Radical and disruptive answers to downstream problems in collaborative governance? *Public Management Review*, 23(11), 1590–1611. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1879914>
- Uvalle Berrones, R. (2011). Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática. *Reforma y democracia*, Vol., N.º 50, 1-13.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications.

La intervención comunitaria en los sistemas autonómicos de Servicios Sociales: enfoques normativos, aspectos programáticos y percepciones de los actores

Community Intervention in Regional Social Welfare Systems: Policy Approaches, Program Design, and Actor Perceptions

M^a Raquel Agost-Felip^{1*} , Maria Antònia Carbonero Gamundí²  y Germán Jaraíz-Arroyo³ 

¹ Universitat Jaume I. España.

² Universitat Illes Balears. España.

³ Universidad Pablo de Olavide. España.

*Autora de correspondencia: raquel.agost@uji.es

Enviado: 2025-09-11 Aceptado: 2026-03-24

Resumen

Este trabajo estudia el modo en que son tratados los aspectos comunitarios en los Servicios Sociales de proximidad (comunitarios, de base o de atención primaria) en cuatro comunidades autónomas del Estado. Partimos de un planteamiento teórico que señala tres grandes lógicas o enfoques comunitarios en la práctica de los servicios sociales: el desarrollo comunitario, las prácticas de acción comunitaria y el trabajo en red.

Nuestra investigación se centra inicialmente en el estudio de la dimensión formal, concretada en el tratamiento que sobre los aspectos comunitarios se hace en las normativas y programas de ámbito autonómico y, por otro, en la dimensión operativa, mediante el análisis de las percepciones de personas expertas sobre su peso operativo en las prácticas de planificación e intervención social.

Concluimos que, aunque lo comunitario es percibido como un elemento esencial del modelo de intervención, tiene una presencia débil en el hacer de los Servicios Sociales de proximidad. Las principales iniciativas comunitarias se han concentrado en el desarrollo de redes de colaboración entre entidades interventoras y en menor medida en el impulso de prácticas orientadas al empoderamiento o autonomía de grupos poblacionales específicos (especialmente en ámbitos de infancia y familia), al tiempo que han ido perdiendo peso como enfoque de desarrollo comunitario del territorio. Finalmente, se identifican algunas coyunturas que contribuyen a la regeneración de diferentes modos de acción con la comunidad. En el texto analizamos los factores que han decantado

la actual situación y apuntamos algunos elementos percibidos como estratégicos para el fortalecimiento de la dimensión comunitaria de Servicios Sociales.

Palabras clave: Intervención comunitaria; Normativa; Percepción actores; Servicios sociales.

Abstract

This paper examines how community issues are addressed in community-based Social Services (grassroots, or primary care) in four regional governments in Spain. We begin with a theoretical approach that identifies three major community-based logics or approaches in the practice of Social Services: community development, community action practices, and networking.

Our research initially focuses on the formal dimension, specifically the treatment of community aspects in regional regulations and programs, and on the operational dimension, through the analysis of expert perceptions of their operational weight in the social planning and intervention practices.

We conclude that, although community-based interventions are perceived as an essential element of the intervention model, they have a weak presence in the work of community-based Social Services. The main community initiatives have focused on developing collaborative networks between intervention entities and, to a lesser extent, on promoting practices aimed at empowering specific population groups (especially in areas related to children and families). At the same time, they have been losing ground as an approach to community development in the territory. Finally, we identify some opportunities that contribute to the regeneration of different modes of community engagement. In the article, we analyse the factors that have led to the current situation and highlight some elements perceived as strategic for strengthening the community dimension of Social Services.

Keywords: Community intervention; regulations; stakeholders' perception; social services.

INTRODUCCIÓN

Miradas y paradigmas sobre lo comunitario en Servicios Sociales. Del desarrollo comunitario a la acción comunitaria

La referencia a lo comunitario está presente en todo el proceso tecno político que ha dado forma a los Servicios Sociales (en adelante SS) en España en las últimas décadas, al tiempo que es un elemento recurrente en la definición de los modelos de intervención social. Sin embargo, su tratamiento ha ido mutando en su sentido y contenido, así como en su peso operativo en los programas y procesos de intervención (Jaraíz-Arroyo, 2012; Jaraíz-Arroyo y Zugasti Mutilva, 2021). Las transiciones conceptuales y operativas han generado una considerable diversidad en el modo en que se entiende *lo comunitario* en los SS actuales. Este apartado pretende identificar los diferentes elementos que han influido en esta diversidad de tratamientos para contribuir a la formación de una mirada más homogénea del tema.

Será en los años ochenta del pasado siglo cuando empiece a hablarse de SS en el ámbito local, en este momento lo comunitario es tratado esencialmente como contexto de presencia: la comunidad es el espacio y al tiempo la estrategia desde la que han de lograrse los propósitos de normalización e integralidad con las que se intenta transformar el tratamiento *asistencial* de las necesidades sociales que había caracterizado a la etapa predemocrática anterior, a ello contribuye la promulgación de las primeras leyes autonómicas de servicios sociales.

Los SS que hoy conocemos, son en gran medida logro y resultado de diferentes procesos comunitarios orientados a la dinamización asociativa, la coordinación local y la reivindicación cívica de herramientas de política pública local para el bienestar (Domènech, 2013). En este sentido, las capacidades de movilización y la organización comunitaria son tratadas como objeto estratégico para los avances en SS (Cordero Ramos, 2009; Morán Carrillo y Díaz Jiménez, 2021). A partir de los años noventa, la expansión inicial de los SS se consolida como una estructura institucional, generalizada, vinculada a la administración local, y potenciada a nivel estatal por el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales (Ministerio de Asuntos Sociales, 1988), lo que permite su expansión de modo más o menos uniforme (que no cohesionada). Esta nueva institucionalidad se caracteriza en esencia por: (1) una ordenación en diferentes sistemas autonómicos de SS, (2) definidos operativamente en dos niveles de actuación, uno local o (de base, atención primaria o comunitario) y otro especializado según necesidad o grupo de población, (3) una progresiva organización del nivel local en torno a un conjunto de programas o prestaciones técnicas predefinidas.

Estas características determinan lo que el Colectivo IOE (1990) denominó la *concepción modernizadora* de los SS, donde, sobre el conjunto de funciones, predomina su papel como gestores de prestaciones técnicas y dejando de impulsar estrategias más integrales. Esta transición implica una nueva comprensión de lo comunitario. En el primer momento las ideas de intervención comunitaria de los y las profesionales de SS son en gran parte deudoras de los enfoques de desarrollo comunitario, entendiendo que la mejora de las condiciones de bienestar está vinculada a la movilización de los recursos y capacidades de las comunidades. Desde esta idea la comunidad es un *conjunto de acción* que desempeña al mismo tiempo el rol objeto y sujeto de la propia intervención (Marchioni, 1987; Gimeno Monterde, 2023). Sin embargo, en la concepción modernizadora que se sitúa en el contexto de la transición democrática para la que los SS resultaron ser un objeto operativo, se trata de huir del idealismo, ahora cuestionado por excesivo, sobre lo comunitario como objeto de actuación profesional para el cambio de estructuras (Zamanillo Peral, 2019), para consolidar unas prácticas más operativas y *realistas*, enfocadas a generar *oportunidades vitales* (Kühne y Leonardi, 2020).

La conexión entre el desarrollo de la comunidad y la atención a las necesidades sociales se resuelve en la creación de unos dispositivos inspirados en el modelo de *community care* anglosajón, por el que

se promueven servicios de bienestar y apoyos adaptados a las necesidades específicas de la comunidad (Kuluski et al., 2017).

En este momento el paradigma hegemónico respecto a lo comunitario se concentra, más que en el desarrollo de la comunidad como objeto/sujeto de conjunto, en su tratamiento como contexto para los programas de intervención de SS (Varela, 2010). Si bien es cierto que la insuficiente financiación va a limitar la implementación efectiva de los criterios de universalización y normalización que inspiran el modelo (Aguilar Hendrickson et al., 2012).

En el desarrollo de los SS como *community care* emergen dos orientaciones: la primera pone el énfasis en las *prácticas de acción comunitaria* que, desarrolladas dentro del marco de SS, buscan la *potenciación*, entendida como la mejora de las capacidades de las familias y grupos (vulnerables) de la comunidad, afectados por déficits sociales y de cuidado (Maya-Jariego, 2009, Sánchez Castiñeira, 2020); lo comunitario es aquí un elemento que está inserto en la ecología de la intervención social (Rueda Palenzuela, 1998, Villalba Quesada, 2004). La segunda concepción se apoya en la idea de *trabajo en red*, lo comunitario se concentra sobre la *capacidad provisora*, buscando la articulación, mediante la coordinación de programas, el apoyo técnico o financiador, o la coproducción de estos (Raya et al, 2024). Este *trabajo en red* se concentra especialmente sobre los actores con capacidad de intervención social (entidades del tercer sector, otros servicios públicos de empleo, salud, educación...). Ambas orientaciones han de ser entendidas como complementarias.

Podríamos decir que la evolución teórica sobre el tratamiento de lo comunitario en SS ha ido generando un conjunto de miradas que han conformado una especie de memoria colectiva sobre lo comunitario en la que conviven diversas ideas y modelos, utilizadas con frecuencia de modo polisémico y a menudo confuso. En la práctica estas formas tienen mayor o menor presencia según el contexto y el momento (o directamente no tienen peso). En un esfuerzo por clarificar este uso polisémico hemos ordenado las miradas sobre lo comunitario en tres grandes categorías que hemos denominado: desarrollo comunitario, prácticas y acciones comunitarias y trabajo en red (tabla 1).

Tabla 1

Categorías sobre el abordaje de lo comunitario en servicios sociales

TIPOLOGÍA	LÓGICA	COMUNIDAD COMO	FOCO DE INTERVENCIÓN	DIMENSIONES PREDOMINANTES
DESARROLLO COMUNITARIO	Transformadora	Globalidad local	Tejido cívico y vecinal Instituciones	Cívica, técnica y política

PRÁCTICAS Y ACCIONES COMUNITARIAS	Potenciadora	Familias y grupos afectados por déficits sociales y de cuidado	Ecosistemas vinculados a situaciones concretas	Tecno cívica
TRABAJO EN RED	Provisora	Entidades con capacidad de intervención	Espacios de coordinación	Tecno política

Fuente: Elaboración propia

El peso operativo de lo comunitario

Más allá del modo en que ha sido entendido *lo comunitario*, nos interesamos ahora por el impacto operativo de este tema en el día a día de los SS actuales. Aguilar Hendrickson et al. (2012) apuntan como principal elemento limitador en el desarrollo de los SS de proximidad el carácter generalista e inespecífico de los mismos, cuestión que les diferencia de otros dispositivos de bienestar locales (como los sanitarios o los educativos). El hecho de que la intervención diaria de los SS venga determinada por demandas inespecíficas concentra las energías principales en la gestión (de información) y la tramitación, constriñendo la intervención social como tal (Aguilar Hendrickson et al., 2012). Este es el déficit percibido más acuciante y generalizable en el ámbito de los SS actuales: el sobredimensionamiento de la demanda individualizada y la burocratización bloquean los procesos de intervención y acompañamiento social, tanto en el plano individual-familiar, como (y sobre todo) en el plano comunitario (Hernández Echegaray, 2024; González et al., 2022).

Esta situación se contempla en las reformas recientes en el ámbito de los SS. Las de mayor calado han sido las de carácter normativo, las denominadas leyes de *tercera generación* (aparecidas en su mayoría después de la crisis de 2008), que han tratado de regular diferentes aspectos que favorecen el papel de la intervención profesional (Fresno et al, 2019) , aunque la incidencia de estas reformas parece concentrarse especialmente en la mejora de las condiciones para la intervención y el acompañamiento individual/familiar (González et al, 2022). Está por ver en qué medida los nuevos marcos de acción contribuyen a superar la *naturaleza individualizadora* (Sánchez Castiñeira, 2020) sobre la que se han desarrollado los SS en las últimas décadas, y hasta dónde fomentan el impulso de prácticas comunitarias.

Más allá de la tendencia descrita de la debilidad de la intervención social comunitaria, existen algunos contextos en los que la intervención comunitaria mantiene algún peso en las formas institucionales y prácticas profesionales. Uno de los más visibles es el referido a la intervención en *barrios vulnerables* (en alguno de ellos) en los que los SS impulsan programas de desarrollo comunitario o la dinamización de iniciativas de planificación comunitaria integral (Gil, 2022). Existen también ámbitos donde emergen nuevos enfoques de acción comunitaria, como el relacionado con la *crisis de cuidados*, donde

la recuperación de prácticas comunitarias y la colaboración con el tejido social es planteada como una vía de acción prioritaria en SS (Fantova, 2017, 2019; Martínez, 2019; Zúñiga y Arrieta, 2021). Las prácticas comunitarias aparecen aquí como elemento idóneo para cuestiones como la conexión entre recursos de apoyo formal e informal, la generación de dinámicas de reciprocidad, el desarrollo de los recursos relacionales o la producción de sistemas de planificación del cuidado integrados.

PROPÓSITO Y CUESTIONES METODOLÓGICAS

La metodología diseñada, comprende un trabajo bibliográfico y de campo, con el objeto de analizar el estado actual de la intervención comunitaria, profundizando sobre dos cuestiones:

1. Su presencia en el entramado normativo de los SS, tratando de responder a dos preguntas ¿qué se entiende por intervención comunitaria en SS? y ¿son definibles o identificables un conjunto común de ámbitos, recursos y herramientas?
2. Las percepciones de profesionales y *policy makers* vinculados a SS. Interesa conocer cuál es el valor que para estos tienen los aspectos comunitarios y el modo en que, en función de ello, son entendidos como elemento que operativiza la intervención de los SS.

Para analizar la primera cuestión se ha recurrido al análisis comparativo de base documental (Caïs, 1997), centrando el tratamiento de los aspectos comunitarios sobre dos elementos, que constituyen las principales dimensiones de análisis de los resultados: los diseños normativos como leyes de SS y normativa de desarrollo, y las herramientas de planificación como planes estratégicos de SS, y planes y programas específicos.

La sistematización se estableció sobre cuatro categorías de estudio: el peso de lo comunitario como principio normativo, la intencionalidad sobre estos aspectos en el tratamiento en los objetivos, la presencia en la estructura funcional de los SS, y su peso en las herramientas de planificación (tabla 2). Para ello se seleccionaron cuatro sistemas autonómicos de SS: Andalucía, Baleares, Comunidad Valenciana y Navarra, a través de un *muestreo cualitativo representativo* (Coller, 2000), tratados como unidades de análisis para el contraste. La selección se realizó con criterios de especificidad, entendiendo que cada caso seleccionado representa diferentes modos de tratamiento de lo comunitario en sus normativas básicas. Todos los casos seleccionados tienen como característica común, la existencia de un marco normativo de *tercera generación*, aunque difieren en el contexto económico y social. Esta legislación es la más avanzada se caracteriza porque el acceso a los servicios sociales se convierte en un derecho subjetivo (no depende de la disponibilidad presupuestaria como en modelos anteriores), además promueve un sistema centrado en la persona introduciendo el plan personalizado y el profesional de referencia. Respecto al contexto económico son territorios económicamente diferenciados (Instituto Nacional de Estadística, 2023) para ello se han escogido dos

territorios con un Producto Interior Bruto (PIB) por encima de la media española (que se sitúa en 28.162€) como son Navarra que es una Comunidad uniprovincial (33.798€) y Baleares con una renta media-alta (29.603€) este territorio se diferencia del resto porque es insular, los otros dos territorios se encuentran por debajo de la media, la Comunidad Valenciana tiene un PIB medio-bajo (24.473€) se encuentra en el eje mediterráneo y Andalucía con un PIB medio-bajo (21.091€), con una amplia diversidad territorial es la comunidad autónoma más poblada de España. Según el informe FOESSA (2019) Navarra presenta mejores indicadores sociales, tiene las tasas de exclusión social más bajas de España (13% por debajo de la media nacional del 18,4%), Baleares pese a su dinamismo económico presenta indicadores de exclusión por encima de la media, la Comunidad Valenciana se encuentra en una zona de “integración precaria” y Andalucía tiene un patrón de exclusión más persistente.

Para el análisis de la segunda cuestión, la percepción de las y los profesionales de los servicios sociales, se realizaron doce entrevistas semiestructuradas dirigidas a informantes clave de Andalucía (4), Illes Balears (3), Comunidad Valenciana (3) y Navarra (2). El proceso de selección siguió un muestreo intencional basado en perfiles estratégicos con el fin de obtener una visión integral de la intervención comunitaria desde diferentes niveles de responsabilidad y ejecución. Las entrevistas se realizaron a once mujeres y un hombre, todos con una amplia trayectoria profesional en SS que responden a tres perfiles concretos: *policy makers* (4), este perfil incluye figuras de diferente responsabilidad política autonómica y municipal (delegados/as de servicios sociales o direcciones generales); personal técnico (5), comprende perfiles encargados de la coordinación de estrategias y programas comunitarios, y perfiles de coordinación de servicios sociales de atención primaria en entornos urbanos y rurales; profesionales de entidades sociales vinculadas a programas comunitarios que se coordinan con la administración pública (3), perfiles de intervención directa y figuras de representación.

Las entrevistas tenían un guión de referencia, sin embargo, se han llevado a cabo de modo semiabierto y conversacional entre mayo y octubre de 2024 (Ruiz Olabuénaga e Ispizua, 1989). Los contenidos principales se han referido a: percepciones generales y evolución de la intervención comunitaria en los SS; actores que participan y papel de los/las profesionales; tejido social y asociativo; y herramientas de trabajo comunitario. Para la transcripción de las entrevistas se ha utilizado el programa Notta IA, la codificación de estas se ha realizado en una revisión por pares.

Para la participación en las entrevistas se solicitó previamente el consentimiento informado y aceptación de la participación en el estudio, cumpliendo así los estándares éticos de la declaración de Helsinki.

La presentación de los resultados se ajusta a la secuencia planteada en esta metodología. En primer lugar, se analizan los aspectos normativos y programáticos y, en segundo lugar, las percepciones de las y los profesionales entrevistados.

RESULTADOS

Enfoques normativos y aspectos programáticos

En la tabla 2 se sintetizan los principales aspectos identificados sobre el tratamiento de la intervención comunitaria en la normativa de SS de las cuatro comunidades estudiadas. Para ello se han analizado leyes autonómicas reguladoras del marco político, decretos de desarrollo y planificaciones de carácter estratégico.

Tabla 2

Tratamiento de lo comunitario en el marco normativo de los servicios sociales¹

		ANDALUCÍA (Ley 9/2016)	ILLES BALEARS (Ley 4/2009)	COMUNIDAD VALENCIANA (Ley 3/2019)	NAVARRA (Ley Foral 15/2006)
PRINCIPIOS		X	X	X	X
ESTRUCTURA	FORMULACIÓN GENÉRICA	X			X
	FORMULACIÓN ESPECÍFICA		X	X	
INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN	INTEGRACIÓN DE SERVICIOS				X
	TEMÁTICOS*	X	X	X	X
	BARRIOS VULNERABLES(**)	X		X	

(*) Instrumentos sobre infancia y familia, inmigración o cuidados.

(**) Instrumentos que promueven específicamente el enfoque comunitario objeto de estudio.

Fuente: elaboración propia

El primer aspecto de interés atiende al tratamiento de lo comunitario en los diferentes marcos normativos, en particular en las leyes reguladoras de los mismos. Genéricamente, los SS locales son entendidos como estructura de naturaleza implícitamente comunitaria por el hecho de ser el dispositivo de proximidad. Pero en la medida en que las normas trascienden de aspectos intencionales (principios, objetivos...) a aspectos operativos y de estructura funcional, se hace más perceptible el tratamiento difuso de *lo comunitario* como objeto de intervención. El avance que estas leyes de *tercera generación* hacen en la operativización de la intervención individual/familiar (establecimiento de derechos subjetivos y prestaciones, profesional de referencia, planes individualizados, sistemas de acompañamiento personalizado, gestión de la información) no se corresponde con aspectos específicamente comunitarios, en línea con lo planteado en otros trabajos (González et al., 2022). Esto se aprecia especialmente en las normas andaluza y navarra, donde no aparecen herramientas o contenidos operativos vinculados al desarrollo de una acción específicamente comunitaria.

En cambio, en el III Plan Estratégico de les Illes Balears (2022-26) la intervención comunitaria es uno de los principios inspiradores del plan y define dos de sus ejes con sus correspondientes medidas. Además, el Decreto 48/2011 marca la obligatoriedad de realizar un plan de intervención comunitaria en cada zona básica y se refuerza su financiación a través de una línea específica en el plan de financiación de los Servicios Sociales Comunitarios.

La Ley de la Comunidad Valenciana es la más precisa dado que adopta la *perspectiva de desarrollo comunitario* como base para el conjunto de la intervención de los SS locales y establece el *Servicio de Acción Comunitaria* como uno de los que conforman la estructura de atención primaria. Además, aparecen otros dos elementos, como la obligatoriedad de diseño de Planes Estratégicos y Planes Zonales de SS, así como la priorización de enfoques de acción integral en las zonas vulnerables, de clara base comunitaria.

En el análisis normativo identificamos dos concepciones: la primera, que podríamos denominar de *tratamiento genérico*, lo comunitario se entiende desde el *ser* (recurso de proximidad) y el *estar* (conectados con otros actores); en la segunda, de *tratamiento específico*, se trasciende además en la dimensión del *hacer*, estableciendo criterios e instrumentos dedicados específicamente al impulso de la acción comunitaria.

Nos preocupamos ahora por el modo en que estas visiones inciden en la construcción de lo comunitario respecto a la definición de objetivos de los SS. Aquí lo comunitario se concentra principalmente, cuando no exclusivamente, sobre aquello que tiene conexión con los programas de SS, se constriñe lo comunitario a la gestión de programas (generalmente predefinidos). El objeto principal es la figura del voluntariado organizado, entendido como forma de colaboración ciudadana que sirve de apoyo a (1) los programas de enfoque más individual/familiar y (2) la acción que realizan otros SS públicos. El término voluntariado es utilizado en la totalidad de leyes estudiadas en sentido amplio, referido principalmente a las organizaciones del tercer sector. En este sentido, los contenidos funcionales del trabajo comunitario se concentran en: el fomento de la participación entendida como impulso de aquel asociacionismo vinculado a necesidades que atienden los SS, el trabajo en red y la coordinación. Podemos decir que este aspecto sería el *mínimo común* de lo comunitario para el conjunto de marcos tratados.

El segundo aspecto de interés se refiere a cómo aparecen los enfoques comunitarios en el ámbito de la planificación. En el rastreo de programas de los casos estudiados aparecen tres ámbitos. El primero de ellos se refiere a lo que podemos llamar *integración de servicios* (Laparra y Martínez, 2021), especialmente en lo referido a la integración de SS con los recursos y servicios de empleo (como el programa ERSISI, en Navarra), con los servicios educativos (como el Programa POPI, en Andalucía) y sanitarios. Frecuentemente estos programas tienen carácter de pilotaje. Esto es importante ya que,

aunque existen programas y recursos para promover tales prácticas comunitarias, las mismas no son estructurales y están condicionadas por la existencia de financiación externa (generalmente europea). Un segundo ámbito se refiere a programas temáticos o específicos (infancia y familia, inmigración, minorías étnicas, cuidados...), estas iniciativas combinan metodologías de acción comunitaria centradas en el impulso del trabajo en red, y en prácticas de acción comunitaria para el apoyo social, orientadas a problemáticas específicas relación al trabajo con familias y menores, y a los cuidados. Las cuatro comunidades estudiadas desarrollan diferentes programas en esta línea.

El tercer ámbito presente en el marco de planificación es el relacionado con la actuación de SS en barrios vulnerables. Los enfoques comunitarios son percibidos como especialmente idóneos en estos espacios. En Andalucía, se operativiza mediante la *Estrategia ERACIS (2024-29)*, sostenida también con financiación europea, en Comunidad Valenciana a través del *Plan de Inclusión y cohesión social (2017-2022)* y la propia Ley de Servicios sociales 3/2019 (art. 25). En ambos casos se establece como soporte de intervención de SS la dinamización comunitaria: en el caso de ERACIS vinculada a la mejora de las condiciones de inclusión sociolaboral de población excluida; en la Comunidad Valenciana, a través de los Planes Integrales de los barrios y los Planes Locales de Inclusión y Cohesión Social (PLICS) para la implementación de un sistema de trabajo local (elaboración de diagnóstico participado, mesas comunitarias de trabajo en red...). En este ámbito los enfoques comunitarios combinan elementos de co-gobernanza, trabajo en red y participación cívica y empoderamiento de grupos y comunidades.

Percepciones de los y las profesionales y *policy makers*

Más allá de los aspectos normativos y programáticos nos interesan la visión de los actores implicados en el desarrollo de SS, para ello hemos recurrido al discurso de profesionales vinculados a la intervención y a la planificación en SS. En las entrevistas realizadas esta visión se concentra en un aspecto general sobre los avances y retrocesos de la intervención comunitaria para centrarse luego en la agenda operativa de la intervención comunitaria a través de cuatro elementos.

La intervención comunitaria: paradojas en un contexto de avance

En el conjunto de entrevistas persiste la idea de que las intervenciones comunitarias son en la práctica un elemento menor de la intervención de conjunto de los SS de proximidad, tanto por las limitaciones inherentes a la carga de trabajo de las profesionales, como por el propio enfoque de intervención, esta idea es coherente con lo planteado en el marco teórico.

En comunitaria, desde los SS de atención primaria queda mucho trabajo por hacer. Creo que nos come mucho tiempo el trabajo burocrático y miramos bastante poco hacia la comunidad y hacia los recursos comunitarios. (CoVal/03)

Más que una dimensión estructural de la intervención global suele recurrirse a la misma para determinados ámbitos, en particular en los programas de infancia y familia y también parece que los contextos de crisis han fomentado la adopción de enfoques de intervención comunitaria. El caso más recurrente se refiere al cambio de rol que hubieron de realizar los SS ante las exigencias de la emergencia derivada de la COVID 19.

Pues al final, SS se vio obligado a tener que coordinarse (durante la pandemia), tanto con entidades del tercer sector, como con temas de salud, o incluso con temas de vivienda, porque la gente que estaba en la calle tenía que dejar de estar en la calle, cosas que provocaron reacciones donde hubo que buscarse soluciones, y empezar otra vez a generar eso, relaciones.
 (And/03)

Para una parte de informantes la apertura al trabajo con la comunidad se asoció, a la necesidad emergente de buscar alianzas para ampliar la capacidad asistencial ante el incremento de necesidades. Este hecho pone de manifiesto una paradoja, en parte la *nueva* acción comunitaria no produjo una alternativa a la dinámica asistencial de SS, sino que profundizó en la misma.

Yo creo que la intervención social comunitaria, desde los SS, históricamente ha estado muy centrada en un papel asistencialista. Pero con el COVID se ha acentuado más. (And/01)

Otra cuestión que ha surgido tiene que ver con la percepción sobre la reforma normativa y programática en los SS. Se ha constatado que en las comunidades donde el abordaje de lo comunitario fue más ambicioso, se valora en especial el avance que representa el desarrollo de un marco normativo que de algún modo contribuye a legitimar nuevas formas de hacer.

Aunque persisten limitaciones como el sobre esfuerzo que supone a los y las trabajadoras de SS y las dificultades del trabajo diario, en los informantes predomina la idea de que este momento es, con sus tensiones, más ilusionante en lo profesional.

La importancia de la normativa, porque si tú no tienes una normativa, pues la presión de tu trabajo diario es de atender a la puerta de entrada de la demanda, hace que tengas ese modelo colectivo de ver a la persona dentro de una familia y a la familia dentro de una comunidad...la nueva normativa (de la comunidad valenciana). (CoVal/01)

Se trata de la discusión (tecnopolítica) sobre un elemento más estructural, el modelo de intervención social vinculado a la reforma normativa y programática de los SS. Al tiempo que se refuerza el rol de los SS como actor de referencia en el conjunto de políticas públicas y de bienestar locales.

Yo sé que para algunas personas el nuevo modelo es mucho esfuerzo: en cambiar el modelo de trabajo, la metodología, la organización interna, pero en cambio yo lo veo muy enriquecedor porque aparecen los proyectos que ahora se tienen en cuenta por normativa.
 (CoVal/01)

Trabajo en red como trabajo colaborativo bajo el prisma de la eficiencia

En relación con los contenidos operativos de las intervenciones comunitarias en SS se constata una idea central; existe una intensa asociación entre la concepción de la intervención comunitaria y el *trabajo en red*. Lo que nos lleva a plantear que este ámbito, el del *trabajo en red*, no es solo el principal, sino que frecuentemente es el único espacio de avance percibido en la intervención comunitaria en SS.

El trabajo en red es muy reconocido o valorado por entidades que no son del ayuntamiento y creo que tenemos poca cultura de trabajo en red dentro de lo que es el trabajo municipal de SS. (CoVal/01)

Desde esta percepción la idea de red (1) se concentra sobre entidades sociales y dispositivos públicos locales que trabajan sobre los objetos de intervención directa de SS y (2) busca una dinámica relacional que trascienda la coordinación formal para generar trabajo colaborativo. El objetivo principal del trabajo en red es la búsqueda de la eficiencia que se soporta sobre dos principios:

- a) Horizontalidad: *Han hecho trabajo cooperativo (en ERACIS) donde no se sabía dónde estaba el técnico público y un técnico privado. (And/03)*
- b) Co-producción: *Participábamos (como entidad social) en plataformas de entidades y servicios, pero ahora se trabaja de otra forma... somos un equipo. O sea, nosotros planificamos juntos, evaluamos juntos, tenemos muchos intercambios a la semana, hoy en día es un trabajo, conjunto e innovador. (Bal/01)*

Este formato de *trabajo en red* conlleva una extensión de las funciones de SS como “... responsable, a nivel competencial...(además)...debe ser el paraguas vertebrador y generar ese trabajo colaborativo. Yo creo que es muy importante”. (And/03)

Déficit de participación ciudadana

Más allá de la idea de que la intervención comunitaria tiene como núcleo el *trabajo en red* vinculado a la eficiencia, existen concepciones operativas en los discursos que apuntan a la necesidad de desarrollar la conexión entre dispositivos de SS, redes de trabajo y demandas de la ciudadanía.

En las valoraciones aparecen dinámicas que limitan la participación ciudadana, vinculadas a diferentes estrategias del trabajo en red. La primera de ellas se refiere a concentrar los esfuerzos del trabajo en red en la participación técnica de las entidades del tercer sector, que con frecuencia asumen la representación del espacio cívico local.

O sea, en la Mesa (Taula X) somos todos técnicos, somos todas entidades, pero luego lo que sale de ahí se pregunta a la asociación de mujeres y a la de mayores, ahora nos falta conquistar a los vecinos. (CoVal/02)

La segunda, que se gestiona esta participación como elemento consultivo impulsado por la esfera técnica y donde el déficit de participación ciudadana es abrumador, en especial cuando nos referimos a la evaluación de proyectos y programas.

Se recoge un poco el feed back de las personas que participan, pero estamos lejos, todavía, de hacer una valoración más participativa. (Bal/ 03)

Reivindicación, transformación y justicia social

En las percepciones de las y los profesionales el déficit de participación está conectado con un alejamiento del rol de los SS como un dispositivo que busca objetivos de transformación y justicia social. Algunas/os informantes cuestionan si realmente estos objetivos han estado vivos en las prácticas (más allá de las formulaciones), en este sentido aparecen dos procesos que han influido en ello.

En primer lugar, se observa paradójicamente, que el avance producido en la garantía de derechos sociales genera que se perciba esta dimensión como menos necesaria.

(Antes) era todo más graciable y entonces se peleaba más por la justicia social... Ahora hay más derechos, hay prestaciones garantizadas... no se ve tanto la necesidad de seguir estando ahí (peleando). (Nav/01)

La orientación *garantista-prestacionista* ha potenciado un modelo de intervención focalizado sobre problemáticas concretas de sectores específicos, donde las prácticas comunitarias han perdido peso como elemento global, circunscrito a actuaciones orientadas a colectivos concretos².

Un segundo aspecto apunta al cambio en el rol del tejido social vinculado a SS, especialmente de las organizaciones dedicadas a proyectos comunitarios. El hecho de que las mismas hayan crecido y se hayan consolidado con el soporte de programas financiados por el sistema de SS ha restringido su papel reivindicativo-transformador:

En otro momento hemos ido al defensor del menor para hacer una queja formal de que la administración no estaba atendiendo (a un menor en riesgo). En el momento que somos administración... ¿qué haces con esto? quiero decir... tampoco tenemos muchas salidas. (Bal/03)

En este contexto las y los propios profesionales han ido transformando su rol, reduciendo la actividad más espontánea y abierta en la calle (educadores de calle, mediadores), asentada en conexiones de proximidad y apoyo a las reivindicaciones del entorno; para centrarse en una intervención más pautada, especializada y *profesional*.

Intervención comunitaria y redes de cuidados

Las y los profesionales entienden que la intervención comunitaria es una herramienta imprescindible para consolidar un modelo de intervención integral que dé respuesta a la creciente complejidad actual. Apuntan, además, que más allá de las principales prácticas comunitarias en curso (enfocadas sobre redes operativas, actuaciones sectoriales o entornos vulnerables), la intervención comunitaria es esencial para generar lazos y relaciones inclusivas en el territorio, capital comunitario. Para lo cual es central fomentar espacios de confianza en los que desarrollar prácticas de apoyo mutuo e interdependencia.

La fórmula les va bien, generan allí una tribu, un espacio donde se encuentran bien (...) no es tanto desde la conciencia de las necesidades de los niños, que quiero decir yo tengo un problema, vengo aquí a encontrar una solución, ¿no? Es más general. (Bal/03)

El discurso sobre cuidados que ha impregnado el activismo y los movimientos sociales en los últimos años aparece en las entrevistas vinculado a la propia labor del trabajo colaborativo de las profesionales, al tiempo que es visto como vía de innovación social.

Yo creo que en ese tema de los cuidados igual es donde más estos años se están haciendo unas innovaciones a unos pilotajes en esa línea. (Nav/01)

Para la implantación paulatina de una intervención comunitaria más intensa y orientada a establecer y potenciar redes de cuidado se necesita el ajuste de los aspectos organizativos y de funcionamiento de los SS, donde aparecen elementos como la reducción de carga burocrática, el ajuste a los tiempos de la comunidad o la importancia del trabajo inespecífico:

El trabajo comunitario necesita unos horarios y una presencia (...) que a veces es un poco incompatible con un horario de la administración pública. (Bal/02)

Pero además se señala la importancia de la planificación, la evaluación y el encaje del proyecto de los SS locales en una dinámica global de gobernanza, y estrategia de desarrollo (socioeconómico) del entorno y la ciudad.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El análisis de las normativas y la percepción de las y los profesionales en torno a la intervención comunitaria en los casos de estudio nos ha permitido una primera aproximación a cuáles son las debilidades, las fortalezas, los procesos de cambio y los retos de la intervención comunitaria en España.

En primer lugar, se distinguen distintos abordajes sobre lo comunitario en las leyes vigentes de SS y normativa programática. Por ejemplo, en Navarra y Andalucía la normativa no aborda específicamente la intervención comunitaria, se interpreta implícita en la intervención en los Servicios

Sociales de base, mientras que en la Comunidad Valenciana y Baleares la intervención comunitaria tiene un peso importante y explícito en las leyes de SS y su desarrollo normativo.

A pesar de ello, continúa siendo notable la debilidad de las herramientas normativas actuales, y en particular las que se refieren a los procesos evaluativos de proyectos y programas y a la participación de la ciudadanía. El mínimo común de lo comunitario en la actualidad se reduce al fomento del asociacionismo vinculado a necesidades que atienden los SS, el trabajo en red y la coordinación.

En segundo lugar, en respuesta a la cuestión de cómo perciben las y los profesionales la intervención comunitaria, se constata en los casos estudiados que ésta sigue siendo minoritaria y en ocasiones marginal en los SS de base. A pesar de ello se vislumbra un cambio expresado en ocasiones como un “proceso de reflexión” en los SS de base, un cambio focalizado en el trabajo en equipo, la coordinación y el trabajo en red.

Es decir, el esfuerzo en la intervención comunitaria desde los SS se ha dirigido “puertas adentro”, se ha focalizado en la reestructuración de los dispositivos profesionales para responder a los retos de la sociedad actual. Esta “nueva cultura” del trabajo colaborativo condiciona que el eje prioritario de la intervención comunitaria bascule hacia el paradigma del trabajo en red con otros subsistemas de protección social, y con las entidades sociales que tradicionalmente tienen un papel protagónico en el desarrollo de programas de intervención comunitaria.

Estos resultados van en la línea de diversas investigaciones que subrayan que en la práctica comunitaria actual se entremezclan, en mayor o menor medida, elementos de los diversos modelos (enfoque multimodal) de intervención comunitaria (Cuenca, 2021; Pastor, 2004; Oliver Perelló, 2024) pero hay evidencias (Oliver Perelló, 2024) de un mayor protagonismo, desde la primera década del siglo XXI, del modelo de planificación, basado en un desarrollo normativo específico, que se centra en la coordinación de recursos y servicios en el territorio.

En los discursos de las y los profesionales y *policy makers* se coincide en una defensa de la necesidad de potenciar la intervención comunitaria integral, pero, en realidad se refieren en muy pocos casos a principios como: la cohesión social, la justicia, los objetivos transformativos, la mejora en la calidad de vida o la inclusión social. Ello está en consonancia con los rasgos distintivos del modelo de planificación, centrado en las tareas técnicas, basado en el consenso, y que tiende a dejar de lado propuestas políticas de transformación social (Bunyan, 2010). En este modelo la administración tiene un papel central, y tal cómo se ha recogido en los resultados, las y los profesionales que trabajan en la misma (o en entidades del tercer sector dependientes de la administración), han de conjugar su compromiso con la ciudadanía con las directrices de la institución para la que trabajan, lo cual comporta, en ocasiones, posiciones difíciles de compatibilizar cuando se trata de movilizaciones reivindicativas (Oliver Perelló, 2024; Mohamed, 2006). Por esa misma razón comparativamente no es

un eje central la potenciación de la participación activa de la ciudadanía en todas las fases de los programas de intervención, más allá de los diagnósticos comunitarios.

En cambio, en las experiencias que se narran se reconocen las principales dimensiones operativas de lo que se podría denominar modelo de acción centrado en las relaciones en la comunidad, como son la transversalidad, la planificación comunitaria integral o los diagnósticos participativos. Se tiende a diseñar proyectos que potencien la diversidad, la conexión, y el apoyo mutuo, entre personas, colectivos y barrios; proyectos donde el conocimiento y tratamiento de las potencialidades y capacidades locales son una de las bases que habría de configurar las prácticas que desarrollan los SS. En estos proyectos, con frecuencia reconocidos como innovadores, se perciben elementos clave del modelo de *community care* (Kuluski et al., 2017), así continúan centrados muchas veces en colectivos (infancia, juventud, personas mayores) y la metodología de trabajo es el acompañamiento individual y grupal, pero con una mirada más abierta y preventiva, que se fundamenta en el enfoque del cuidado en la comunidad, y que comprende el apoyo de la misma en su conjunto, y no centrada exclusivamente en sectores y barrios vulnerables.

Esta aproximación descriptiva aporta una base analítica para futuros trabajos que indaguen, tanto del efecto de la debilidad de los aspectos comunitarios respecto al impacto inclusivo de los programas de SS, como el estudio basado en evidencias de prácticas que correspondan a lo que hemos llamado modelo de intervención centrado en la comunidad.

CONSIDERACIONES ÉTICAS

Para el desarrollo de las entrevistas se ha solicitado previamente el consentimiento informado y la aceptación de la participación en el estudio de las personas entrevistadas, cumpliendo así los estándares éticos de la declaración de Helsinki.

DISPONIBILIDAD DE LOS DATOS Y MATERIALES

Los datos no se pueden compartir por razones legales, éticas y de confidencialidad.

DECLARACIÓN IA GENERATIVA Y TECNOLOGÍAS ASISTIDAS

Para la transcripción de las entrevistas se ha utilizado un programa de IA.

CONFLICTO DE INTERESES

Ninguno de los autores tiene conflicto de intereses por su participación en el estudio.

FINANCIACIÓN

El presente trabajo cuenta con la financiación del Ministerio de Ciencia Innovación y Universidades, en el marco de los proyectos: INVESSOC I “La respuesta de los servicios sociales a los nuevos riesgos desde el paradigma de la inversión social” (PID2020-116345RB-I00) y INVESSOC II “Retos para el desarrollo de los servicios sociales en tres ámbitos estratégicos desde el paradigma de la inversión social” (PID2024-155950OB-I00).

CONTRIBUCIONES DE LOS AUTORES MODELO CRediT (roles en el proceso de investigación:

conceptualización, metodología, análisis formal, redacción borrador original, revisión y edición, supervisión, obtención de financiación...)

MRAF: Investigación, transcripciones, revisión borrador original, análisis formal, adecuación de la plantilla.

MACG: Investigación, Redacción de resultados, Análisis de texto y revisión de transcripciones.

GJA: Investigación, Conceptualización, Redacción borrador original, Análisis normativo y Resultados.

Todo el equipo ha trabajado en el diseño metodológico, el trabajo de campo y el apartado de discusión y conclusiones, así como en la revisión completa del texto.

El orden de autoría del trabajo se ha establecido por criterio estrictamente alfabético.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos la colaboración de las personas profesionales de las entidades públicas y del tercer sector que han participado en el trabajo.

REFERENCIAS

- Aguilar Hendrickson, M., Llobet Estany, M., y Pérez Eransus, B. (2012). Los Servicios Sociales frente a la exclusión. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria= Revista de SS*, 51, 9-26.
- Bunyan, P. (2010). Broad-based organizing in the UK: reasserting the centrality of political activity in community development. *Community Development Journal*, 45(1), 111–127. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsn034m>
- Caïs, J. (1997). *Metodología del análisis comparativo*. Centro de investigaciones sociológicas.
- Colectivo IOE. (1990). Ideologías de la intervención social en la España de los 90. *Documentación Social*, 81, 53-84. Cáritas Española.
- Coller, X. (2000). Estudio de casos. *Cuadernos Metodológicos*, 30, CIS.
- Cordero Ramos, N. (2009). *Ética y Discursos en Trabajo Social. Las pioneras de la profesión en Sevilla* [Doctoral dissertation, Universidad Pablo de Olavide].

- Cuenca Silvestre, M. (2021). *Un marco ético para el trabajo social comunitario*. [Tesis doctoral, Universitat de Barcelona]. Tesis Doctorals en Xarxa (TDX). <http://hdl.handle.net/10803/672897>
- Domènech, R. (2013). *Vivencias sociopolíticas y trabajo social: mi granito de arena*. Impuls a l'Acció Social.
- Fantova, F. (2017). Los cuidados como eje para la transformación de las políticas sociales. *Documentación Social*, 187, 71-89.
- Fantova, F. (2019). Los agentes en la transformación de los SS. *Cuadernos de Trabajo Social*, 32(2), 431-444.
- Fresno, J. M., Meyer, S., y Byan, S. (2019). The Future of Social Services in Europe. *Public Policy Portuguese Journal*, 4(1), 64-76.
- Fundación FOESSA. (2019). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2019*. Cáritas Española Editores. <https://www.foessa.es/viii-informe/>
- Gil, C. (2022). Modelo de integración de la Estrategia Regional de Andalucía para la Cohesión e Inclusión Social (ERACIS) en el Centro de Servicios Sociales Comunitarios del Distrito Centro del Ayuntamiento de Málaga. *Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social*, 65, 8-29.
- Gimeno Monterde, C. (2023). *Trabajo social comunitario*. Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- González, A., Ruiz, E., Jaraiz, G., y Salinas, J. A. (2022). *Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía: Modelo Organizativo, Recursos Humanos y Financiación*. Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.
- Hernández Echegaray, A. (2024). Elementos teóricos en torno a la desprofesionalización del Trabajo Social. *Cuadernos de trabajo social*, 37(1), 167-189.
- Instituto Nacional de Estadística. (19 de diciembre de 2023). *Contabilidad Regional de España. Serie 2020-2022 [Nota de prensa]*. <https://www.ine.es>
- Jaraíz-Arroyo, G. (2012). La dimensión comunitaria en Servicios Sociales. Una aproximación a su tratamiento en barrios vulnerables. *Cuadernos de trabajo social*, 25(1). http://dx.doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n1.38438
- Jaraíz-Arroyo, G., y Zugasti Mutilva, N. (2021). Proximidad e intervención social profesional. Una mirada desde los SS de proximidad. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 39(2), 239-258. <https://doi.org/10.5209/crla.69142>
- Kühne, O., y Leonardi, L. (2020). *Ralf Dahrendorf: Between social theory and political practice*. Springer Nature.
- Kuluski, K., Ho, J. W., Hans, P. K., y Nelson, M. (2017). Community care for people with complex care

- needs: bridging the gap between health and social care. *International Journal of Integrated Care*, 17(4). <https://doi.org/10.5334/ijic.2944>
- Laparra, M., y Martínez, L. (2021). La integración de Servicios Sociales y de empleo en el debate entre protección y activación. *Papers. Revista de sociología*, 106(3), 467-494.
- Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales. *Boletín Oficial de Navarra (BON)*, núm. 152, de 20 de diciembre de 2006; *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 27, de 31 de enero de 2007.
- Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears. *Butlletí Oficial de les Illes Balears (BOIB)*, núm. 89, de 18 de junio de 2009; *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 163, de 7 de julio de 2009.
- Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA)*, núm. 248, de 29 de diciembre de 2016; *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 17, de 20 de enero de 2017.
- Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV)*, núm. 8491, de 21 de febrero de 2019; *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 58, de 8 de marzo de 2019.
- Marchioni, M. (1987). Reflexiones en torno a la metodología de la intervención social en las nuevas condiciones de hoy. *Documentación social*, 69, 53-68.
- Martínez, R. (2019). Cuidados con “sentido común”: desafíos, vacíos y contradicciones. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 2019/2(44), 111-124.
- Maya-Jariego, I. (2009). Sentido de comunidad y potenciación comunitaria. *Miríada: investigación en ciencias sociales*, 2(3), 69-109.
- Ministerio de Asuntos Sociales. (1988). *Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales*. Secretaría General Técnica.
- Mohamed, K. A. (2006). ¿Por qué Marchioni y no Rotham?: Influencia de la ética en los modelos de trabajo social comunitario. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 1, 227-253. <https://papiro.unizar.es/ojs/index.php/ais/issue/view/30>
- Morán Carrillo, J. M., y Díaz Jiménez, R. M. (2021). *Profesionalización del trabajo social en España: genealogía e indicadores para la acción social organizada*. Universidad de Granada.
- Oliver Perelló, M. A. (2024). *Trabajo comunitario en contextos urbanos. La intervención comunitaria en la ciudad de Palma*. [Tesis doctoral, Universitat de les Illes Balears].
- Pastor, E. (2004). La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 12, 103-137.
- Raya, E., Carbonero, D., y Cuesta, A. B. (2024). Relación público-privada en la prestación de Servicios

- Sociales. En J. Garcés (Ed.), *Tratado General de Trabajo Social, SS y Política Social*, (pp. 1157–1186). Tirant Humanidades.
- Rueda Palenzuela, J. M. (1988). El psicólogo y la intervención comunitaria: problemas a debate. *Apuntes De Psicología*, 6(24), 13-17. <https://doi.org/10.55414/sznta405>
- Ruiz Olabuénaga, J., e Ispizua, M. A. (1989). La entrevista en profundidad. *La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa* (pp. 125-152).
- Sánchez Castiñeira, S. (2020). La transformación de la solidaridad familiar desde los Servicios Sociales básicos en España. *Papers: revista de sociología*, 106(1), 95-118.
- Varela Crespo, L. (2010). La educación social y los Servicios Sociales en los procesos de desarrollo comunitario: revitalización del trabajo en red. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 17, 137-148.
- Villalba Quesada, C. (2004). La perspectiva ecológica en el trabajo social con infancia, adolescencia y familia. *PORTULARIA*, 4, 287-298.
- Zamanillo Peral, T. (2019). El Trabajo Social y el neoliberalismo. Aproximaciones a una definición abierta a la complejidad social. *Trabajo Social UNAM*, 18, 139–157. <https://doi.org/10.22201/ents.20075987p.2018.18.69821>
- Zúñiga, M., y Arrieta, F. (2021). Analizando la función de la comunidad en el sistema de organización social de los cuidados en Euskadi. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria= Revista de SS*, 74, 65-82.

ANEXO I. LISTADO DE SIGLAS

Siglas	Significado
ERACIS	Estrategia Regional Andaluza de Cohesión e Inclusión Social
ERSISI	Enhancing the Right to Social Inclusion through Service Integration
PLICS	Planes locales de inclusión y cohesión social
POPI	Proyecto piloto para la inclusión social de familias vulnerables
SS	Servicios sociales

Genesis and consolidation of social services in Aragon: A critical analysis

Nacimiento y consolidación de los servicios sociales en Aragón. Un análisis crítico

Jaime Minguijón Pablo¹ and Nuria del Olmo Vicén^{1*}

¹Department of Psychology and Sociology. University of Zaragoza. Spain

*Corresponding author: Nuria del Olmo Vicén. nolmov@unizar.es

Sent: 22-09-2025 Accepted: 13-05-2026

Abstract

Since the transition to democracy to the present day, the social services system has been consolidated within the margins of a multi-level and decentralised model. The aim of this article is to analyse the construction of the Public Social Services System in Aragon from the beginning of the constitutional period to its consolidation in the present day. From a methodological point of view, we have opted for a historical-documentary analysis approach, focusing on the products (laws, plans, etc.) produced by the public actors who have shaped the social services system in Aragon, as well as previous studies on the subject and the personal experience of the authors. To this end, a documentary and legal review of the legislation and regulations approved by the institutions is carried out, with priority given to those specifically concerning Aragon's social services, but also highlighting the role played by the State, both through the transfer process itself and through subsequent regulations that have had a direct impact on social services in Aragon. The results of the process indicate that, after a voluntary and disjointed birth of social services in Aragon, legislation modernised the social services system in the autonomous community, mainly through the regional structure, which is essential for effective access to services in the territory.

Keywords: Social Services; Aragón; Social Work.

Resumen

Desde la llegada de la democracia hasta nuestros días, el sistema de servicios sociales se ha venido consolidando dentro de los márgenes de un modelo multinivel y descentralizado. El objetivo de este artículo es analizar la construcción del Sistema Público de Servicios Sociales en Aragón desde el inicio de la etapa constitucional hasta su consolidación en nuestros días. Desde el punto de vista

metodológico, se opta por un enfoque de análisis histórico-documental, privilegiando la perspectiva de los productos (leyes, planes, etc.) que emanan de los actores públicos que han configurado el sistema de servicios sociales en Aragón, así como estudios previos sobre el tema y la experiencia personal de los autores. Para ello se hace una revisión documental y jurídica de la legislación y normativa aprobada por las instituciones, con atención prioritaria a lo que concierne específicamente a los servicios sociales aragoneses, pero también destacando papel jugado por el Estado, tanto a través del propio proceso de transferencias, como de normativa posterior que ha incidido directamente en los servicios sociales de Aragón. Los resultados del proceso indican que, tras de un nacimiento voluntarioso y desvertebrado de los servicios sociales en Aragón, la legislación modernizó el sistema de servicios sociales en la comunidad autónoma, articulándose, principalmente, a través del edificio comarcal, imprescindible para hacer efectivos el acceso a los servicios en el territorio.

Palabras clave: Servicios Sociales; Aragón; Trabajo Social.

INTRODUCTION

The objective of this article is to analyse the construction of the Public Social Services System in Aragón since the 1970s. In particular, we will be reviewing the legislative and planning milestones at a regional level which have contributed to the legal consolidation and territorial implantation of social services in local communities. The Public Social Services System in Aragón defines itself as a set of resources, benefits, plans, programmes, projects, facilities and teams of qualified staff dedicated to the social care of the population (Law of Social Services of Aragón 2009, Art.10), be they owned by or provided by the public administrations.

The social services system in Spain is a public system established by law. It therefore falls within the framework created by the Constitution (1978), which drew out a decentralized territorial system in Spain, giving an important role to the Regions (known as Autonomous Communities) in many fields. In this way, through Art. 148.1.20, the Regions were granted exclusive powers in social welfare provision. The Spanish Constitution also recognizes the autonomy of Municipalities (Local Authorities) (Art. 140) and the Law putting this into practice (Law Regulating the Rules governing Local Authorities, 1985), grants them some powers in the provision of social services, in addition to those powers that may be delegated to them by the respective Regional Governments and the State. The Constitution also provides for the creation of groups of municipalities other than provinces (Art. 141.3), to which the Regional Governments could grant powers. Within this framework, in Aragón they created *Comarcas* or Subregions, which manage certain public powers or responsibilities, including Social Action. Finally, the jurisprudence of the Spanish Constitutional Court acknowledges that the State has some capacity for action in this field, mainly as a result of the powers attributed to it in the Article of the Constitution dealing with Social Security (Art. 41) and those guaranteeing that all Spanish citizens

have equal rights and duties (Arts. 14 and 149.1. 1).

Following this strategy, we will be concentrating specifically on the social services of Aragón in a strict sense, in other words, those covered by the legislation approved by the Aragonese institutions during the process of construction of the system (e.g. LOAS, Law 5/2009, Law on the Aragonese Social Security Institute, MAP, Catalogue, Plans, regulations affecting Social Services Centres, IAI, etc.). We will also be looking at the role played by the State in the development of this system, be it through the transfer of powers regarding certain social services, the Collaboration Plan, or through subsequent legislation with a direct impact on the Social Services in Aragón (Law on the Rules governing Local Authorities and its amendment, the Catalogue of Social Services, LAPAD and the Law on Minimum Living Income). And thirdly, in relation to Aragonese measures and laws which, although they do not fall directly within the social services system are closely related with it and have a direct impact on it (laws affecting subregions, subsidies, collaboration with third sector, women, youth, etc.-).

METHODOLOGY

The methodological approach used in this research is based on a historical and documentary analysis, putting special emphasis on the products (Laws, Plans, etc.) issued by the public stakeholders who helped shape the social services system in Aragón, as well as some previous studies of this subject and the authors' personal experience¹. To a large extent, this is a meta-analysis, in which a second-order observation produces new analyses on the basis of first-order observations (Callejo & Viedma, 2005). Following methodological principles that are fundamental in Social Sciences, such as those proposed by Manuel Canales (2006) or Robert K. Yin (1994) in the analysis of case studies and public policies, we have carried out an exhaustive review of the relevant documentation and legislation, so favouring triangulation of the information (Stake, 2005). This has enabled us to reach sound, plausible conclusions.

The systematic review of the documents and legislation was carried out in two chronological stages, as set out in Tables 1 and 2. This review was conducted taking into account the multitiered system of governance within which social services policies are framed. For this purpose, we began by reviewing the legislation and action plans at a national level that affected social services policies, as well as the plans, catalogues and services typically provided by the Social Services (such as the Catalogue of Social Services, Minimum Living Income) and other documents covering actions by the three different levels of administration. These include for example the annual reports assessing the *Collaboration Plan for*

¹ One of the authors worked for a third sector entity in Aragón from 1993 to 2000 and in the planning of Social Services at Zaragoza City Council from 2001 to 2004. This gave him access to unpublished information of great value for this investigation.

the Development of the Community Social Services provided by Local Councils, since 1998 and -other reports on the progress of said Collaboration Plan (1998-2023).

This review has also focussed on Aragón's own legislation on Social Services (LOAS – Law for the Organization of Social Action (4/1987), Law relating to the Social Services of Aragón (5/2009); and the review of other regulatory and institutional actions, such as the creation of the Aragonese Social Welfare Council in 1987 (Decree 160/1987, of 20th October, relating to its membership and functioning); the Aragonese Social Services Institute (Law 4/1996, 2010); the Inter-Administration Council on Social Services (Decree 191/2010, of 19th October); as well as other documents relating to regulations, Plans, Catalogues and Maps of Social Services, which helped define and construct the Social Services system in Aragón. These include the Catalogue of Social Services (Decree 143/2011); the Map of Social Services (Decree 55/2017) and its accompanying technical document (June 2017); the Charter of Rights and Duties of Users of Social Services (Decree 66/2016); the document about the organization and functioning of Social Services Centres (Decree 30/2023), etc. and the respective strategic plans for the Social Services of Aragón. Lastly, and to a lesser extent, we have also partially reviewed other legislation of interest relating to minors, senior citizens, volunteering, early childhood, etc. and other regional plans of interest for the development of the social services system.

All these documents have been analysed taking into account the specific context in which the system arose and evolved.

The Social Services during the Transition and the first years of democracy

The Social Services, as we know them today, began to take shape at the end of the dictatorship. This first period, which we will be analysing in this section, spans the period from the advent of democracy in Spain in the mid-to-late 1970s to the passing of the LAAD (Law for the Promotion of Personal Autonomy and Attention to people in a situation of Dependence - Law 39/2006) in 2006, so covering the entire period of the introduction of the first generation of regional laws (Roldán, García & Nogués, 2013). This period can itself be divided into two stages: an initial stage of “development” (Vilà i Mancebo, 2010), which ran to the end of the 1980s, when the first regional laws were passed (in Aragón, 1987); and a second stage, covering the period from when these first laws came into force up to the passing of the LAAD and the subsequent “second-generation” laws (in Aragón, 2009).

Initial Development of the Social Services (1975-1987) (Aragón)

When General Franco died in 1975, bringing an end to his dictatorship, two tendencies in relation to social protection that had first appeared in the early 20th century remained active. The first was the tendency towards an increasing role of the State, above all after the passing of the General Law on Social Security (*Ley General de Seguridad Social*) in 1974. The second tendency, the fragmentation of the actors involved, was much more evident: on the one hand, the National Social Services Institute

(INSERSO), which was created in 1978 as a basic mechanism for integrating the protective action of the Social Security system in situations of need (Álvarez de Miranda, 1984); and on the other, the role played by provincial and town councils² and the charity work carried out by the Catholic Church.

Three years elapsed between Franco's death (20/11/1975) and the approval of the Spanish Constitution (06/12/1978). The Constitution established a wide-ranging powerful line of social policy, which was gradually rolled out over several years, due especially to its complex territorial organization: Article 148.20 grants powers in Social Services to the Regional Governments while Art. 149.1.17. attributes to the State the powers on basic legislation and the economic regime of the Social Security (regulated in Art. 41). In addition, Art. 140 guarantees the independence of Local Councils, granting them all the necessary powers and capacities to govern themselves and administer their interests, without depending on the Provincial Councils. We therefore have three public actors with powers and capacity to act in some of the matters covered in this paper.

The seventeen regions established by the Spanish Constitution each had their own Statute of Self-Government. These were introduced gradually: firstly, in the Basque Country and Catalonia (in 1979) and later in the rest of the regions in 1981, 1982 and 1983 (Aragón: 1982). On the basis of these Statutes, almost all the Regions (except Murcia, in its First Statute) took on powers in social services (with that or other names). The so-called "first generation" of regional social services laws were then gradually enacted: Basque Country in 1982, Navarra in 1983, Madrid in 1984 and Catalonia in 1985, etc. In Aragón, this happened in 1987. For its part, the Law establishing the Rules for Local Authorities, which established the powers of the local administrations, was passed in 1985.

This means there was a period of between 3 and 8 years, which varied from region to region (8 in the case of Aragón), and 7 years in the case of Local Councils, in which there was a gap in the legislative development of this area of powers established by the Constitution. This gap was filled by the Regions and above all by the Local Councils, among other reasons because they were the administration that was closest to the people. In addition, at the beginning of this period, in 1980, Spain ratified the European Social Charter issued by the Council of Europe, so expressing its intention to set in motion a project for a public social services system that followed the paths laid earlier by other European countries that were more advanced in social affairs.

Therefore, during the first years of democracy, Spain's budding Social Services system had to coexist with the different preexisting forms of Social Action (public and private charity, and Social Security) mentioned earlier (Aguilar Hendrickson, 2023). In this case, Vitoria City Council was the first to offer some basic social services in November 1976. As regards Aragón, "the first social services centres in

² - See the powers granted to Local and Provincial Councils in the Amended Text of the Law governing Local Authorities of 1955 (*Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 1955*).

Zaragoza were created in 1980 and the first social services with a rural base in 1983” (Matías, Eito & Marcuello-Servós, 2018, p. 100). They expanded rapidly after that: in Zaragoza, “in 1982 the centres in the Casco Viejo, Delicias, La Almozara, Las Fuentes, Margen Izquierda, Oliver, San José and Zona Centro were already up and running” (Gutiérrez & Garcés, 1999). In rural areas, “On 30th September 1983, the first Aragón-based Social Service was set up (Monegros)... Later, in the last two months of 1983, they also created Community Social Services in Huesca, Fraga and Andorra” (Matías, 2023, p.50). A decree was published in Aragón in January 1984 “which included the first exclusive call for grants for the creation and maintenance of Community Social Services for the year 1984. This was the first set of rules published in Spain that regulated the Social Services provided by the local administration” (Matías, 2023, p.53). In this way, by the end of 1984 there were 23 Community Social Services Centres in Aragón (*Los Social Services de Base en Aragón. Año 1984*). These continued to expand until “in 1988, 87.5% of the population of rural areas of Aragón and 66% of the municipalities had services of this kind. By 1993, these figures had risen to 91.6% of the municipalities and 98.9% of the population” (Gutiérrez & Garcés, 1999).

The foundation of social services in the first years of democracy led the large city councils to develop a wide range of services, sometimes going far beyond the limits for action which would later be defined in regional and local legislation³. This also resulted in a poorly structured regional rollout of services during those initial years in that the services provided by each Local Council were highly dependent on its capacity (closely related to its size) and on the political priorities of each local government team. In addition, Aragón’s wide territorial dispersion made effective coordination of this emerging system much more complicated.

This scenario of rapid expansion meant that, in the end, during the first democratically-elected regional government in Aragón (1983-1987), one of the fundamental interests of the political leaders was precisely to correct these imbalances by setting up a community-based social services system that covered the entire territory (Báñez, 2005). In this way, in 1984:

(...) the Regional Minister Arola Blanquet stated that (...) “a fundamental objective of my Department and of the action we would like to take within the social services framework , is to create a system”, establishing as one of the basic elements of this system “the creation in our region of the community services that formed the gateway to the system” (Matías, Eito & Marcuello-Servós, 2018, p. 104).

The Law governing the Planning of Social Action (1987-2009) (Aragón)

As a result of all this work, on 25th March 1987, the Parliament of Aragón approved Law 4/1987

³ The initial Law 5/1985 establishing the Rules governing Local Authorities, only required town councils with over 20,000 inhabitants to have Primary Care Social Services.

governing the Planning of Social Action. This law was possible thanks to the determined efforts of a wide array of social workers involved on the ground across the region and the three processes of analysis and assessment carried out during that first legislature⁴. In any case, the name they gave to the law was highly significant in terms of explaining its direction and purpose: “planning” something that had developed in an unplanned, unstructured way during the first years of the democratic period (Matías, 2019, p. 59).

Its objective was clearly set out in Article 1: “The objective of this law is the regulation within the Region of Aragón, of certain services, benefits and actions, so as to ensure the access of all citizens to the different public systems of social protection.”

In addition, Article 3 contained a list of the principles inspiring social action in the Region. These included universality, participation and public responsibility. This law also established a two-tier structure (community social services and specialized social services) and granted the municipalities a leading role in the provision of the former.

This law provided a very important boost for the social services in Aragón. According to the *Map of Social and Socio-Health Resources in Aragón (1999)*⁵, by that time there were 85 Community Social Services Centres in the Region, 15 of which were in the city of Zaragoza and a further 70 in the rest of the region. In these centres, there were 180 social services professionals, of whom 136 were social workers. The provision of other specialist services had also expanded. At that time and according to the same document, there were 58 centres specializing in children and adolescents, 27 centres for women, 295 for senior citizens, 16 for disabled people, 36 aimed at immigrants, 12 socio-employment centres, 25 hostels, etc.

At the same time, the Spanish National Government was also taking steps to establish a solid structure for Community Social Services. In Spain, decentralization had been a key process in the creation of a multitiered system (*Estado autonómico*), allowing more power to be transferred to the regional and local authorities. However, this model raised serious challenges above all in terms of territorial inequality, due to the asymmetry in the institutional development of the different regions and the taxation powers granted to them (Zabalza, 2011, Colino, 2013).

In some regions, this problem resulted in excessive dependence on funding from the Central Government, which limited their real autonomy when it came to the independent management of public policies. This was particularly noticeable at a local level and had an especially severe impact on regions such as Aragón, where the large area it covered, its varied climate and mountainous relief, as

⁴ Department of Social Welfare and Work (1984). *Community Social Services in Aragón. Year 1984*.

Department of Health, Social Welfare and Work (1987). *Evaluation of the Community Social Services in Aragón. 1986*.

Department of Health, Social Welfare and Work (1987). *Map of Social Action in Aragón*.

⁵ Department of Health, Social Welfare and Work and Work of the Regional Government of Aragón.

well as the huge differences in population density between urban and rural areas, made building an effective structure covering the entire region very difficult. This led - after various possible solutions had been tried -, to the approval of the Collaboration Plan for Basic Social Services Provisions (1988). This Plan, through a balanced, fair funding system, enabled a framework for collaboration between the State and the autonomous regions and cities to be set up, which guaranteed high-quality basic services to the whole population through the construction of a public network of facilities at a local level. Four basic commitments were assumed – co-financing, management, information and technical assistance – between the relevant Ministry and the Regional Governments. This became the starting-point for the organization of a multitiered model.

At the same time, during this initial period other significant steps were taken in the process of shaping the Social Services system in Aragón:

- In 1996, Royal Decree 97/1996, of 26th January, was passed on the transfer of functions and services relating to Social Security to the Regional Government of Aragón in those matters entrusted to the National Institute of Social Services (INSERSO). This was completed in 1998, with Royal Decree 299/1998.
- Shortly afterwards, in order to enable the Regional Government to accept and manage this and other powers, Aragonese Law 4/1996, of 22nd May, relating to the Aragonese Social Services Institute was passed.

However, this list of legal and administrative milestones would not offer an accurate picture of the Aragonese Social Services system, if it did not also refer to the real situation on the ground in the Aragón region, with a very high number of population centres (731 municipalities) often with very few inhabitants. For this reason, any public action in this field must try to provide a system with an effective territorial structure. Based on Art. 141.3. of the Constitution, Aragón, through its Statue of Self-Government (Art. 5), created a new local administrative structure, the *Comarcas*, which in size terms were somewhere between municipalities and provinces.

The *comarcas* or subregions were created through a complex process involving all the Aragonese institutions and gave rise to an extensive legislative framework. This process began in the early 1990s with Law 10/1993, of 4th November, on the *Comarcalización* (Division into *comarcas*) of Aragón, and ended with Legislative Decree 1/2006, of 27th December, of the Government of Aragón, by which the amended text of the Law of *Comarcalización* of Aragón was passed. By the end of this process, 32 *comarcas* had been established in the Aragón region, plus the *Comarca Central* based around the regional capital, Zaragoza⁶. The powers granted to these *comarcas* include “Social Action”, as

⁶ The last of these *comarcas*, the *Comarca Central*, was set up by Law 8/2019 of 29th March. This *comarca* was officially constituted in the municipality of Utebo on 19th July 2019.

explained in its Article 17. Three years later, this article would be transcribed word for word into Article 47.1 of the Law of Social Services of Aragón. A second paragraph, Article 47.2, was added, which specified that one of the powers of the *comarcas* was the “Management of general social services”. Other important milestones also affected the organization of the Social Services system in Aragón during this first phase. Firstly, the legislative activity of the Parliament of Aragón gradually established a legal framework for the actions taken by the Social Services in different fields (see Table 1). Of these, we should highlight three in particular which proved most significant in the construction of the system:

- Law 1/1993, on Basic Measures for Social Normalization and Integration (which established the Aragonese Integration Benefit).
- Law 4/1996, relating to the Aragonese Social Services Institute.
- Decree 160/1987, regulating the composition and functioning of the Aragonese Council on Social Welfare (reformed in 1990).

As regards planning processes, although it is true that the first Strategic Plan for Social Services in Aragón was approved in 2012, various planning instruments had been drawn up previously, which served as a base for the organization of the system. Some of these have already been mentioned, such as the three documents from the Department of Social Welfare and Work (1984) cited earlier. We should also emphasize the Aragonese Social Facilities Plan of 1992 and the *Map of Social and Socio-Health Resources in Aragón* (Department of Health, Social Welfare and Work, 1999), as well as an important study entitled “*Diagnostic analysis of the Social Services of Aragón*”⁷, which was outsourced to a consultation agency in the year 2000. At the same time, at a sectorial level, various planning processes were carried out which also helped to shape the system in different fields (see Table 1).

And finally, this first stage was also marked by planning processes at a local level, in particular in the city of Zaragoza, with the Zaragoza Municipal Social Services Plan (1990-1994) and because of their particular importance, the two integrated plans covering specific neighbourhoods in the city: the Historic City Centre (1997) and the Oliver neighbourhood (1998). Similarly important were the creation of the Women’s Centre (Casa de la Mujer), in 1990, and the Cultures Centre (Casa de las Culturas), in 1998. In the following table we present the most important milestones in the construction of the social services system during this first stage.

Table 1

Most important MILESTONES in the shaping of the Social Services System in Aragón (1st stage)

SPAIN	ARAGÓN	ARAGÓN	ARAGÓN	ARAGÓN
	Legislation	Other legislation	Social Services	Other planning
	Social Services		Planning	processes

⁷ Drawn up by Gabinet d’Estudis Socials.

Constitution, 1978

	Statute of Self-Government			
Law regulating Local Authorities, 1985	Aragón, 1982	Law 10/1989, on the Protection of Children	1984, Community Social Services in Aragón	
	LOAS, 1987	Law 3/1990, on the Aragonese Council for the Third Age	1986, Evaluation of Community Social Services in Aragón	
Collaboration Plan, 1988	Aragonese Social Welfare Council, 1987	Law 9/1992 on Social Volunteering	1987, Map of Social Action in Aragón	
	Aragonese Integration Benefit, 1993	Law 2/1993, on the Aragonese Women's Institute;		
	IASS, 1996	Law 3/1997 on the promotion of accessibility and the removal of architectural barriers	1992, Aragonese Social Facilities Plan	1st Plan on Positive Action for Women in Aragón (1994-1996)
LAAD, 2006	Statutes IASS, 2000 (2016)	Law 9/1999, on the Aragonese Employment Institute		Plan for Attention to Senior Citizens (1995)
	Statute of Self-Government			Integrated Plan on Children (1995)
	Aragón, reform 2007	Law 3/2001, on the prevention of drug addiction; Law 12/2001, on childhood and adolescence in Aragón	1999, Map of Social and Socio-Health Resources in Aragón	2nd Plan on Positive Action for Women in Aragón (1997-2000)
		Law 19/2001, on the Aragonese Institute of Youth		3rd Plan on Positive Action for Women in Aragón (2001- 2004)
		Law 3/2007, on Youth in Aragón	2000, Diagnostic analysis of social services in Aragón	2001, Forum on immigration in Aragón
		Law 4/2007, on Prevention...		Plan regarding caring for dependent people (2001)
		Women Victims Violence		Strategic Plan for Mental Health Care (2002-2010)
				Comprehensive Plan on Immigration in Aragón (2002-2004)
				Comprehensive Plan on Immigration in Aragón (2004-2007)
				Comprehensive Plan on Childhood and Adolescence in Aragón

Aragón Social
 Services Law, 2009

(2007-2010)
 1st Regional Plan on
 Drug addiction and other
 addictive behaviour
 (2005-2008)
 1st Comprehensive Plan
 for the Prevention and
 Eradication of Violence
 against Women in
 Aragón (2004-2007)

Source: the authors.

The consolidation of the public social services system on the basis of the Aragón Social Services Law

As explained earlier, the multitiered structure of social services policies in Spain has led to important legislative changes at the regional administration level. In this way, the draft of the current Aragonese Social Services Law (Law 5/2009) incorporates the mechanisms required to articulate both the updating of national guidelines on social services policies, as well as the territorial, demographic and administrative aspects particular to the region. This gives it distinctive elements, which are of interest for this research.

The strengthening of the model through the local tier: equality and attention to special needs

The aforementioned process of *comarcalización* was officially enshrined in the new Statute of Self-Government of Aragón of 2007, which in Article 5 stipulates that “The territorial organization of Aragón is structured into municipalities, *comarcas* and provinces”.

This change had a direct effect on the draft of the new Social Services Law of 2009, with an explicit reference to the right of all people to wellbeing (Art.12) and social cohesion (Art.23). As well as granting the management of the basic provisions to the *comarcas*, in such a way that they also were responsible for integrating state guidelines to encourage equality and attention to people with special needs through the development of comprehensive programmes or programmes aimed at particular groups in society (seeking for example the eradication of poverty, the development of the gypsy community, the social integration of immigrants, etc.).

In this process, we must highlight a legislative landmark at a national level with important repercussions. The Central Government approved Law 39/2006, on the Promotion of Personal Autonomy and Attention to People in a situation of Dependence (LAAD). Its approval had two fundamental effects: the recognition of subjective rights to certain provisions for people in a situation of dependence, and the mandate to approve catalogues or portfolios of services, based on principles of personal autonomy, proximity, subsidiarity, quality of service and participation (Guillen & Vilà, 2007; Casado, 2011). In addition, the said law (Arts.14.2 and 16.1) covers the provision of services through public services or centres or through duly accredited, associated private centres, so

integrating them within the sphere of the powers assigned to the Region.

Another essential legislative element in the regulation and planning of the Public Social Services System in Aragón was the approval of the Catalogue of Social Services (Decree 143/2011) and some years later of the Map of Social Services of Aragón (Decree 55/2017). These were followed more recently by Decree 30/2023, which regulated the organization and functioning of social services centres in Aragón. All these measures helped consolidate a system to which universal, equal access was guaranteed.

However, it was still not specified that access to the system did not necessarily mean accessing or receiving the system's resources. This opened a widespread debate about universal access to social rights (Fantova, 2020).

In this sense, Aragonese Law adapted to the demographic changes, by introducing in its Article 4 entitled "Holders of rights to Social Services" (Art. 4), the reform of the National Law governing Foreign People⁸. This established that foreigners from EU and non-EU countries who are legally resident in Spain have the right to social benefits and services, both basic and specific, in the same conditions as Spaniards and finally, that all foreigners, regardless of their administrative situation, have the right to basic social services and provisions (Art.4.3)

In addition, the Aragón Social Services Law of 2009, while it did incorporate changes in the territorial structure, sought to extend and guarantee the functional and structural model, established at both a national level and in the first Aragón Social Services Law (LOAS, 1987), in such a way that the Public Social Services System in Aragón functions in an integrated and coordinated way (Art.11), structuring itself into two traditional functional levels: general social services and specialized social services (Arts.12-17).

Progress has also been made recently on the regulation of Social Services Centres, as the administrative and technical structure for the general social services⁹. The Law establishes that these centres may be established at municipal or *comarca* level (Art.14.4). As is also set out in the regulations governing Social Services Centres established in Article 5 of Decree 30/2023.

As regards the territorial structure, Aragonese law tries to take into account among other questions the peculiarities of the region in this area. Art. 41 establishes that the Map of Social Services is an essential instrument "in the planning of Social Services based on the rationality, efficiency and sustainability of the system", and that the ultimate objective of the territorial organization is to "place

⁸ Organic Law 2/2009, of 11th December, on the reform of the Organic Law 4/2000, of 11th January, on the rights and freedoms of foreigners in Spain and their social integration. Also highlight the amendment of the Law Regulating the Rules governing Local Authorities, Law 7/1985, of 2nd April which was modified by Law 4/1996, of 10th January, regarding the obligation to be registered on the Municipal Census. This administrative procedure of registration on the municipal census has enabled, since 2003, non-EU foreigners in an irregular situation, full access to the educational system (for under-18s) and to the basic provisions of the health system and of the social services.

⁹ Which replaces the first law regulating this issue: Decree 184/2016.

the citizen at the centre of the system". In this sense, Decree 55/2017 establishes two types of Territorial Units: Structured Territorial Units (Basic Area of Social Services -Art.5- and Social Services Sector -Art.6), and Temporary Territorial Units (Social Services Zone -Art.7- and Special Area of Social Services -Art.8). It also mandates the coordinated action of the different Administrations, adapting to the two functional levels mentioned earlier.

At the same time, the consolidation of the public social services system in Aragón was gradually established with the approval of a series of plans and strategies in the most diverse social spheres, as can be consulted in Table 2.

The large number of actors involved in the provision of social services

The regulation of private initiative is another of the aspects that must be highlighted in this law compared to previous legislation, as it introduces a wide array of actors in the provision of social services, as well as complying with the guiding principle of new Incorporation, with regard to the Promotion of social volunteering and initiative (Art.5). The ways of providing the services offered by the Public Social Services System, through either direct public management or agreements with the private sector, are regulated in Part II (Chapter IV Arts.21-31).

The express incorporation of sections relating to the inclusion of non-public-sector actors has been a subject of controversy, with critics complaining about what they regard as the "privatization" of public services. These criticisms arise particularly when it comes to for-profit private participation in the production and provision of social services (Gilbert et al., 2015), and in particular in certain sectors such as caring for dependent people (Del Pino & Catalá Pérez, 2016). Similar debate has also arisen in relation to the State handing back its responsibilities to the citizen (Villar Rojas 2012), through the participation of civil society in the provision of services. However, few people seem to question the need for some form of collaboration and regulation of the different formulas for public/private cooperation (Darnaculleta i Gardella et al., 2022).

In fact, Aragonese Law stipulates that services will be provided preferably via direct public management (Art.21.1). However, in the same article it adds that: "In addition, any of the formulas provided for in the legislation involving indirect management or collaboration through private entities of a social or commercial nature may be used". It is also worth highlighting that in spite of opening the system to other forms of provision, the law on this point specifies that certain services¹⁰ may only be provided through direct management by the public administration of Aragón.

¹⁰ These could be classified into three groups of actions or services: services of information, management, assessment, evaluation, guidance and diagnosis, both basic and specialized, and management of the benefit payments provided for in the Catalogue of Social Services (Art.22.1); national and international adoption services and the taking of measures regarding involuntary internment (Art.22.2) and all those actions that require the exercise of authority such as strategic planning, inspection, and the Registry of Entities (Art.22.2).

In addition, regarding agreements with the private sector (Art.23), it states that the competent public administrations in the field of Social Services may engage private entities to provide the services set out in the Catalogue of Social Services, through a collaboration agreement, providing that said entities have the relevant administrative accreditation, are registered on the registry of Social Services, Centres and Entities and comply with certain obligations established in Article 23.

It is important to point out that the law also establishes certain priority criteria when it comes to outsourcing services: “when similar conditions of efficacy, quality and profitability for society exist, priority will be given to service-providing entities of a social or nonprofit-making nature” (Art.25). In short, the aim is to reach a strategic balance with private initiative so as to ensure the best possible provision of the services (Del Ruste Aguilar & Santos Martí, 2012)

This was ratified in successive pieces of legislation, for example in Law 11/2016, of 15th December, on Collaborative Action for the Provision of Social and Health Services in Aragón, measures were established aimed at granting a more important role to nonprofit-making social initiative entities in the provision of these services, providing that they met the criteria established in the rules for public sector contracts. The decision to outsource the service must be properly justified by accrediting the circumstances that make it necessary to reach an agreement with a private entity for the management of a particular service (such as insufficient public resources, the suitability of this form of management because of the specific content of the service or due to planning criteria -Art.5.2).

Just as we did in the first section, we will now bring this part to an end with a table presenting the fundamental milestones in the consolidation of the social services system during this second stage.

Table 2

Most relevant MILESTONES in the shaping of the Aragón Social Services System (2nd Stage)

SPAIN	ARAGÓN Social Services Legislation	ARAGÓN Other legislation	ARAGÓN Social Services Planning	ARAGÓN Other planning processes
Reference catalogue of SS, 2013	Aragón Social Services Law,, 2009			2nd Comprehensive Plan for Intercultural Coexistence in Aragón 2008-2011
	Arag. Council SS, 2010	2015/2023 Youth		2nd,3rd and 4th Regional Plan about drug addiction
	Interadmin. Council SS, 2010	Law 11/2016, on public/private	I Strategic Plan for Social Services in Aragón 2012-2015	and other addictive behaviour, (2008 – 2016, 2018-2024; 2025-2028)
	CATÁLOGUE, 2011 CSS, 2016 (2023)	collaboration for the provision of social and health services	II Strategic Plan for	2nd,3rd and 4th Comprehensive Plan for the Prevention and Eradication

2013 Rights of disabled people and their social inclusion. (D. L. 1/2013)	MAPA, 2017 2016 Charter of rights and duties of users of the SS 2017 public/private collaboration in social services (Order CDS/2042/2017, of 30th November)	Aragonese Law 5/2015, of 25th March, on Subsidies (redrafted text, 2023) 2018 Volunteering (Aragonese Law 6/2018, on Volunteering)	Social Services in Aragón 2017-2020	of Violence against Women in Aragón (2009-2012; 2014-2017; 2018-2021) Comprehensive Plan for Childhood and Adolescence in Aragón (PIIAA) 2010-2014 3rd Plan for Inclusion and Intercultural coexistence in Aragón 2014-2016 1st Strategic Plan for the Equality of Women and Men in Aragón (2017-2020) Strategy for Social Protection and Care of Senior Citizens in Aragón, 2018 Comprehensive Plan for Managing Cultural Diversity in Aragón 2018-2021; 2022 2025 2nd Strategic Plan for the Equality of Women and Men in Aragón (2021-2024) 1st Plan for comprehensive action for disabled people in Aragón 2021-2024 Aragonese strategy for the equality, inclusion and participation of the gypsy community 2022-2026 Aragonese strategy for boys, girls and adolescents who migrate alone, 2022-2025 Strategic Plan for Youth 2012 2015 2012 2015 and 2016-2019 Strategy for dealing with loneliness amongst senior citizens in Aragón 2025 - 2028
Minimum Living Income, 2021	2021 Law on the Aragonese Complementary Benefit to the Minimum Living Income and creation of the Aragonese Public Service of Social Inclusion 2023 Organization and function of SS centres. (Decree 30/2023) Amendment Statutes Aragonese SS Institute 2016, 2017 & 2021		3rd Strategic Plan for Social Services in Aragón 2023-2026	

Source: drawn up by the authors.

DISCUSSION

Although the regulations approved during the first years of the transition to democracy had established the main conceptual outlines of what would become the model for social services¹¹ (public responsibility, importance of community services, deinstitutionalization, municipalization, etc.) (Gorri, 1995), no significant steps had been taken in its construction. In this sense, although the Spanish Constitution sketched out a decentralized model of powers and responsibilities, the years following its approval were marked by a legislative vacuum until the passing of the laws that helped articulate the social services (Statutes of Self-Government, Social Services laws, etc.). This led to structural asymmetries becoming firmly embedded, which even today still affect the fairness of the system and are particularly noticeable in Aragón due to its widely dispersed population.

In the earlier analyses, it was demonstrated that in both Spain as a whole and in the Aragón region in particular, one of the main objectives was to reinforce the structure of the system, which should be built on strong foundations, in other words on Community Social Services. This is the *raison d'être* for the Collaboration Plan of 1988 at a national level and for the *Law for the Planning of Social Action* (LOAS, 1987), in Aragón. Both cases benefitted from the considerable finance injected to help create Community Social Services and from the start of diagnosis and planning actions. This approach broke with the previous dynamic based on specialization and institutionalization (Gutiérrez Resa, 1995, p. 43). And although this first stage was marked by a significant rollout of third sector initiatives in specialist fields (see the Map of Social Action of 1987), the legislation only covered this aspect from the perspective of collaboration with the administration.

The passing of the LOAS also helped open the door to the creation of an Aragonese body for the management of social services (IASS, 1996), into which the functions transferred from the INSERSO (1996 and 1998) would be integrated. It also laid the foundations for participation in the system (Aragonese Council for Social Welfare) and the planning work continued.

In parallel to the challenge of constructing a social services system centred particularly on its base at community level, Aragón launched a strategy of large-scale territorial integration (the process of *comarcalización*, which ran from 1993 to 2006). These processes would necessarily flow together, given the crucial role allocated to local government in the management of basic social services.

The creation of the *comarcas* established a third tier of government with powers for Social Action that strengthened the fulfilment of principles of equality and of proximity and ensured a more efficient redistribution of resources. It is also true however that it resulted in more complex administration, certain duplicities and coordination problems. The system is based on a multitiered framework that did not always operate efficiently or clearly for members of the public.

¹¹ Especially, Decree 36/78, on the reform of the institutional management of Social Security, Health and Employment.

Even while the community network was in the process of consolidating itself, the public authorities in Aragón decided to embark on the task of planning and regulating certain specialist areas, so going beyond the initial focus on the base of the system. The highly varied range of actions is highlighted in the tables above.

In this way we come to a historic moment in this process around 2009. By this time, the LOAS had been in force for over 20 years, the basic structure of the system had been carefully drawn out, a management body had been created, the participative component had been integrated into it, planning actions had been carried out and legislation had been drafted on more specialized fields in which private initiative (especially from the third sector) played a leading role. This was when *Law 5/2009, on the Social Services of Aragón*, was passed, so closing the circle in many of the aspects first dealt with in the previous period.

Law 5/2009 ended up modernizing the Social Services system in the Aragón region, extending rights and guaranteeing the access of all citizens in equal conditions. It also improved the structure of the different levels of attention and services. In the same way, the territorial organization that it proposed through the system of *comarcas* has enabled the development of a widespread, community social services network, which is close to and accessible by the general public. Specialized social services have also been included in a clear deliberate way, so enabling us to conclude that this process of territorial organization has enabled Aragón to overcome the structural problems encountered during the first years of democracy.

Another interesting aspect of the current law is its explicit recognition of private entities (social and commercial) as providers of services. This enables the administration to cover growing, more specialized needs. In particular, this presence of multiple actors at a local level enables the management, implementation and coordination of resources adapted to the territory. It also allows channels to be established for coordination and participation between the public administrations, private entities and members of the public, as well as close inter-sector coordination. In this context, special relevance must be given both to the Aragonese Social Services Council and to the Inter-Administration Social Services Council, created in 2010, given that such a complex system requires the intensification of continuous multilevel dialogue to ensure improved coordination of the different measures applied and optimum use of resources (Barahona Migueláñez, 2022). This also means that public evaluation and control mechanisms must be reinforced. Excessive dependence on private initiative also creates risks of territorial inequality depending on the availability of service providers, as well as an intense political debate about the alleged “privatization” of social services.

The powerful roll-out of regulations in recent years such as the Catalogue of Social Services (2011), the Map of Social Services (2017), the Decree on Social Services Centres (2016 and 2023) and

the numerous plans affecting specific sectors, together make up an extensive planning structure, although it sometimes lacks strategic coherence. This can lead to a risk of wasted, dispersed efforts and poor cohesion between regional, *comarcal* and municipal plans, making effective governance more difficult.

This strategy for the consolidation and reinforcement of the social services system has been implemented in parallel to a quite radical shift in the very objective of social services. In Aragón, as had already taken place in other Spanish regions, Law 5/2009 enabled a shift from public social services as a palliative resource (covering extreme needs and preferably limited to those in dire economic circumstances), to others of a universal nature based on the recognition of subjective rights, which had a clearly preventive intention. The crucial factor in this change was the Law of Dependence which linked social services and socio-health services in a bid to satisfy a subjective right. This took Social Services beyond their previous subsidiary role (compared for example to Health and Education) and opened the way to establishing coordinated actions covering other personal situations that were not necessarily related with situations of dependence (Fantova, 2008). On this question, several authors have been arguing that the Social Services will be obliged to coordinate with other social sectors (Casado 2007, Aguilar Hendrickson 2009; Gutiérrez Sastre, Calzada Gutiérrez & Caro Blanco, 2024), an argument which has today acquired a greater dimension in that not only do they coordinate with other systems, but they also appear as coordinators of their own system's resources and of those of other systems.

This enabled us to look at the system from a new perspective with a broad set of functions: from covering need to increasing the quality of life, from preventing marginalization to increasing participation, from mitigating conflict to working to improve social cohesion.

CONCLUSION

The construction of the Aragonese Social Services System has been a long complex process which has been strongly conditioned by the structure of the Spanish State. Although the first Social Services Law (LOAS, 1987) enabled criteria to be unified, resources to be planned and the network to be consolidated, it failed to fully overcome the fragmentation of the system, nor did it consolidate a robust system with stable financing.

However, while *comarcalización* has improved the proximity of services, it has also made things more complex and on occasions created duplicities and serious coordination problems, so projecting a multitiered system that is not very efficient for the general public.

As happened in other Spanish regions, the approval of the Law of Dependence (LAAD 2006) led to a redefinition of the model, so favouring coordination with other welfare subsystems and the

appearance of a new Law on Social Services in Aragón (5/2009). This law modernized the social services system in the Aragón region, extending rights and guaranteeing access to all citizens in equal conditions, while creating a better structure for the different levels of attention and services.

We can conclude that the model for the Social Services System in Aragón has been based on the rollout of a highly detailed legislative structure and is articulated within the guidelines of national social services policies within a multitiered structure of governance: central government, regional government and local authorities. However, the territorial organization of the system in *comarcas* has enabled the development of a wide network of basic social services, which are close to and accessible by the general public, and which, together with the incorporation of private entities in the provision of services, has created a much stronger, more integrated territorial structure.

The complexity of the current system has led to the development of coordination and participation channels between the different public administrations, private entities and members of the public, as well as close inter-sector coordination with other welfare subsystems. The wide diversity of stakeholders and sectors involved appear as key strengths of the system.

To conclude, we should say that in spite of the long road travelled, the Aragonese Public Social Services System is still faced with unresolved deficiencies and new challenges amongst which we could highlight:

- “Real” recognition of subjective rights: a profound analysis with practical effects must be carried out regarding access to the services provided by the system as well as the users’ dependence on the market to cover their needs. In this sense, the principle of universality has significant limits in that access to services is affected by legal, economic and territorial criteria.
- Breaking away from the inertia of the past, which leads to a return to *asistencialismo* (offering charity to those in need) and backsliding on the objectives of universality, particularly during periods in which situations of economic need and social integration are on the increase.
- The need to improve the multilevel coordination mechanisms provided for by law which have proved to be clearly ineffective. Now more than ever, it is necessary to continue improving the mechanisms for coordination between the different levels of government that lead to better connectivity and communication in order to overcome territorial inequalities, especially between consolidated urban areas and much more widely dispersed rural ones, as was highlighted during the COVID-19 pandemic (López Peláez 2021).

ETHICAL CONSIDERATIONS

This study is based on the secondary analysis of documentary, legal, and other materials produced by public administrations. Therefore, it relies exclusively on publicly accessible information and does not

involve any sensitive data. As the research did not entail direct contact with participants or the collection of primary data by the research team, approval from an Ethics Committee was not required. Nevertheless, the study was conducted in accordance with the ethical principles set out in the Declaration of Helsinki and with good research practices in the Social Sciences.

AVAILABILITY OF DATA AND MATERIALS

The data and materials used in this study are based on documentary sources, as well as on regulatory analysis and other administrative provisions, in addition to reports produced by public administrations. Therefore, all the information is accessible to any researcher who wishes to consult it.

DECLARATION OF GENERATIVE AI AND AI-ASSISTED TECHNOLOGIES IN THE WRITING PROCESS

During the preparation of the manuscript “Birth and Consolidation of Social Services in Aragon: A Critical Analysis,” the authors did not use generative artificial intelligence (AI) tools or AI-assisted technologies at any stage of the research, analysis, writing, or preparation of the manuscript.

CONFLICT OF INTERESTS

The authors do not recognize any conflict of interest in the design and execution of the article, nor in the presentation or display of their results.

FINANCING

This investigation did not rely on any financing.

AUTHORS' CONTRIBUTIONS

Although both authors share responsibility for the article in its entirety and have reviewed and approved the final manuscript, JMP made the principal contribution to the first section (“Social Services during the Transition and the Early Years of Democracy”), whereas NOV made the principal contribution to the second section (“The Consolidation of the System Following the Social Services Act of Aragon”).

REFERENCES

Aguilar Hendrickson, M. (2009). Servicios sociales: las tributaciones de un sector emergente. En L. Moreno Fernández (Ed.), *Reformas de las políticas del bienestar en España* (pp. 171–206). Siglo XXI. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4922.7922>

- Aguilar Hendrickson, M. (2023). Los servicios sociales en su laberinto. *Zerbitzuan*, (81), 5–16.
<https://doi.org/10.5569/1134-7147.81.01>
- Álvarez de Miranda, M. (1984). Los Servicios Sociales dependientes de la Seguridad Social: situación actual. *Revista de la Seguridad Social*, (21), 125–157.
- Barahona Migueláñez, M. (2022). La acción social de las administraciones públicas en relación con la pobreza en la nueva gobernanza multinivel y abierta. *Gabilex*, (30), 15–90.
- Callejo, J. & Viedma, A. (2005). El uso de las fuentes secundarias. En *Proyectos y estrategias de investigación social: la perspectiva de la intervención*. McGraw-Hill.
- Canales, M. (2006). *Metodologías de investigación social: Introducción a los oficios*. LOM Ediciones.
- Casado, D. (2007). Apunte histórico de la construcción de los servicios sociales. En D. Casado & F. Fantova (Coords.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España* (pp. 101–145). Fundación FOESSA.
- Casado, D. (Coord.). (2011). *Leyes de servicios sociales del siglo XXI*. Fundación FOESSA.
- Colino, C. (2013). *El Estado autonómico en España: Federalismo, descentralización y conflicto territorial*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Darnaculleta i Gardella, M. M., García-Andrade, J., Leñero, M. R. & Salvador, M. A. (2022). *La colaboración público-privada en la gestión de servicios sociales*. Marcial Pons.
- Del Pino, E. & Catalá Pérez, D. (2016). El welfare-mix español durante la crisis y la privatización del riesgo social: los casos de la sanidad, los servicios sociales y la atención a la dependencia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (66), 163–194.
<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n66.a122>
- Del Ruste Aguilar, E. & Santos Martí, J. (2012). La relación entre público y privado en el marco de la nueva Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1), 133–142. https://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n1.38440
- Fantova Azcoaga, F. (2008). *Sistemas públicos de servicios sociales: nuevos derechos, nuevas respuestas* (Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Nº 49). Universidad de Deusto.
- Fantova, F. (2020). Líneas de innovación para nuestros servicios sociales. *RTS: Revista de Treball Social*, (219), 53–69. <https://doi.org/10.32061/RTS2020.219.02>
- Gilbert, N., López Peláez, A. & Segado Sánchez-Cabezudo, S. (2015). What contributions can social work make in the 21st century? Perspectives from the USA and Spain. *Arbor*, 191(771), Artículo a199. <https://doi.org/10.3989/arbor.2015.771n1001>
- Guillen, E. & Vilà, A. (2007). Impacto de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia en los servicios sociales de las Comunidades Autónomas. En D. Casado & F. Fantova (Coords.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales*

- en España (pp. 177–206). Fundación FOESSA.
- Gutiérrez Resa, A. (1995). Pasado, presente y futuro de los servicios sociales españoles. *Acciones e Investigaciones Sociales*, (3), 33–52. https://doi.org/10.26754/ojs_ais/ais.199533629
- Gutiérrez Resa, A. & Garcés Ferrer, J. (1999). *Los servicios sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Tirant lo Blanch.
- Gutiérrez Sastre, M., Calzada Gutiérrez, I. & Caro Blanco, F. (2024). El bienestar social y el papel de los Servicios Sociales: Retos y dificultades en la coordinación. En J. Garcés Ferrer (Ed.), *Tratado general de trabajo social, servicios sociales y política social: Tomo II. Servicios sociales* (pp. 967–997). Tirant Humanidades.
- López Peláez, A. (2021). Políticas del cuidado y servicios sociales después de la COVID-19: ¿Hacia un nuevo modelo de bienestar social? En C. V. Zambrano (Coord.), *Las políticas sociales que vendrán* (pp. 175–190). Thomson Reuters Aranzadi.
- Matías, A. (2019). El inicio de los Servicios Sociales de Atención Primaria en Aragón. *Acciones e Investigaciones Sociales*, (40), 45–65. https://doi.org/10.26754/ojs_ais/ais.2019404196
- Matías, A. (2023). *En primera línea: La trabajadora social de servicios sociales en Aragón*. Editorial Aranzadi.
- Matías, A., Eito, A. & Marcuello-Servós, C. (2018). Medio y contexto de la trabajadora social de atención primaria en Aragón. *Zerbitzuan*, (65), 99–108. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.65.08>
- Roldán, E., García, M. T. & Nogués, L. (2013). *Los servicios sociales en España*. Síntesis.
- Stake, R. E. (2005). *Investigación con estudio de casos* (5ª ed.). Morata.
- Vilà i Mancebo, A. (2010). Los cambios legislativos en materia de servicios sociales (2000-2009). En D. Casado (Coord.), *Leyes de servicios sociales del siglo XXI* (pp. 17–48). Fundación FOESSA.
- Villar Rojas, F. J. (2012). Iniciativa privada y prestación de servicios sociales: Las redes o sistemas públicos de servicios sociales. En A. Ezquerro Huerva (Coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España: realidad actual y perspectivas de futuro* (pp. 87–120). Atelier.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: Design and methods* (2ª ed.). SAGE Publications.
- Zabalza, A. (2011). El sistema de financiación autonómica: Problemas y propuestas de reforma. *Hacienda Pública Española*, 198(1), 145–168.

Towards the consolidation of pilot initiatives for service integration: an exploratory study based on three notable cases in Spain

Hacia la consolidación de iniciativas piloto de integración de servicios: un estudio exploratorio a partir de tres experiencias destacadas en España

Víctor Sánchez-Salmerón^{1*} , Pablo de la Rosa Gimeno²  and Félix Arrieta Frutos³ 

¹ Department of Sociology and Social Work, Public University of Navarra. Spain.

² Department of Sociology and Social Work, University of Valladolid. Spain.

³ Faculty of Social Sciences and Humanities, University of Deusto. Spain

*Corresponding author: Víctor Sánchez-Salmerón, victor.sanchez@unavarra.es

Sent: 27-10-2025 Accepted: 02-05-2026

Abstract

Service integration constitutes a fundamental strategy in the reconfiguration of contemporary welfare states under the social investment paradigm. These initiatives are proposed as a response to the structural fragmentation between social protection systems, a phenomenon identified as one of the main causes of their ineffectiveness. The relevance of this integrative approach takes on particular importance in the field of social services, a sector facing growing pressure due to the increase and intensification of current social risks.

In Spain, various innovative service integration initiatives have been implemented in which the social services system, coordinated with sectors such as employment, health and care, plays a central role. However, although these initiatives have been successful, they face significant obstacles in moving beyond the experimental phase and becoming permanently established.

This exploratory study aims to analyse the structural and operational factors that are key to the transition from technical experimentation to definitive institutionalisation within public social protection systems. To this end, a comparative analysis of three notable experiences of integrated care is carried out, examining them from the perspective of governance, leadership, funding and the care model.

The study's findings reveal critical factors that determine the sustainability of these initiatives. These include difficulties in securing funding, the complexity of scaling up intervention models, coordination with existing programmes, and the need for strong government leadership.

This analysis aims to contribute to an understanding of the challenges and opportunities in the process of service integration, providing some valuable insights for the formulation of such initiatives in the future.

Keywords: Service integration, social services, governance, leadership, sustainability.

Resumen

La integración de servicios constituye una estrategia fundamental en la reconfiguración de los Estados de bienestar contemporáneos bajo el paradigma de la inversión social. Estas iniciativas se plantean como una respuesta a la fragmentación estructural entre los sistemas de protección social, fenómeno identificado como una de las causas principales de su ineficacia. La relevancia de este enfoque integrador cobra especial importancia en el ámbito de los servicios sociales, sector que enfrenta una presión creciente debido al incremento y la intensificación de los riesgos sociales actuales.

En España se han implementado diversas iniciativas innovadoras de integración de servicios en las cuales el sistema de servicios sociales, articulado con ámbitos como los de empleo, salud o cuidados, desempeña un papel central. No obstante, estas iniciativas, aún exitosas, enfrentan obstáculos significativos para trascender la fase de experimentación y consolidarse de manera permanente.

El presente estudio exploratorio tiene como objetivo analizar los factores estructurales y operativos que resultan claves en la transición desde la experimentación técnica hacia la institucionalización definitiva en los sistemas públicos de protección social. Para ello, se realiza un análisis comparativo de tres experiencias destacadas de atención integrada, examinándolas desde la óptica de la gobernanza, el liderazgo, la financiación y el modelo de atención.

Los hallazgos del estudio revelan factores críticos que condicionan la sostenibilidad de estas iniciativas. Entre ellos, destacan las dificultades para asegurar su financiación, la complejidad en la escalabilidad de los modelos de intervención, la articulación con programas preexistentes y la necesidad de un liderazgo gubernamental sólido.

El análisis pretende contribuir a la comprensión de los desafíos y oportunidades en el proceso de integración de servicios, proporcionando algunas claves valiosas para la formulación de iniciativas de este tipo en el futuro.

Palabras clave: Integración de servicios, servicios sociales, gobernanza, liderazgo, sostenibilidad.

SERVICE INTEGRATION IN THE CONTEXT OF WELFARE STATE REFORMS

In most welfare states, there is a growing trend towards the implementation of service integration initiatives (Goodwin et al., 2017) which, whilst differing in scope and rationale, respond to common challenges. Among these, it is worth highlighting, first and foremost, the expansion and diversification of social needs, which affect an increasingly large section of the population and have consequently

increased the pressure on welfare systems, particularly on social services (Laparra et al., 2025). This situation, coupled with the growing financial constraints on social protection mechanisms (Corlet et al., 2021), has created an urgent need to address the rise in demand by providing more efficient services.

Simultaneously, there has been a clear rise in public expectations regarding the services provided (CIS, 2024), placing a further strain on social protection systems that are already under considerable pressure. These higher demands drive the need to improve the quality of the perks and services, an objective that seems achievable only through more coherent coordination of the roles and responsibilities of the various actors and social protection systems to enhance their effectiveness.

The growing complexity and interconnection of social needs have highlighted the importance of addressing them from a comprehensive perspective that contemplates all their realities (Laparra et al., 1998; Silver, 2007). To this end, it is essential to promote collaboration between public authorities, sectors and disciplines, with the aim of moving towards a more holistic and coherent approach to social issues. However, stakeholders in the field of welfare and social inclusion have had a historical tendency of operating isolated (Martínez-Virto & Sánchez-Salmerón, 2019; Pérez Eransus and Martínez Virto, 2020). The diversity of organisations involved in service provision, a result of the *welfare mix* and processes of commercialisation, has contributed to deepening the fragmentation of the system. Coupled with this is the trend towards the decentralisation of services at regional and local levels (Casado Pérez, 2010; Gallego et al., 2003), which poses challenges for coordination across the different levels of government.

Service integration measures constitute a fundamental framework for managing the risks arising from fragmentation and promoting greater coherence in the provision of support, by addressing the challenges of both vertical and horizontal coordination (Champion and Bonoli, 2011). These strategies enable the aforementioned challenges to be addressed and have become particularly relevant in areas such as employment and activation policies plus social and health care services (Heidenreich and Rice, 2016). It is widely recognised that the difficulties faced by unemployed people in accessing employment are closely related to barriers such as low skills, housing conditions, care responsibilities, mental health issues or debt. In such cases, intervention requires the coordinated participation of a diverse network of social agents and professionals from fields such as education, health, and rehabilitation, going beyond traditional employment services (Heidenreich and Aurich-Beerheide, 2014). To address these barriers, the integration of services becomes crucial, particularly to promote the activation of the population through a human capital approach—one that fosters long-term employability by strengthening the education, skills, health and personal development (Barbier, 2005; Saltkjel et al., 2023), conversely to the ‘work first’ model based on conditionality and coercion to

increase pressure on the unemployed population (Lindsay et al., 2007).

The integration of services has received an equally significant attention in the social and health care sector, in particular regarding to the coordination between health and social services. This collaboration is essential both for addressing the social determinants that influence the health conditions of individuals and households, as for meeting the long-term care needs arising from health problems, chronic illnesses or limitations affecting mobility and the performance of basic activities of daily living (Winters et al., 2016). These situations, moreover, have intensified in recent years as a result of increased life expectancy and the progressive ageing of the population, phenomena that have led to a significant rise in the number of care-dependent individuals.

The integration of services as a form of social investment and the role of social services

The integration of services is not only a response to the diverse and complex factors mentioned above but is also coherently aligned with the objectives and reform paths promoted by the social investment paradigm, whose influence has expanded significantly in recent decades. This approach proposes a profound reinterpretation of the relationship between welfare states and economic growth, by conceiving resources allocated to welfare as a strategic investment in the development and future of society (Adelantado, 2018; Hemerijck et al., 2023).

The social investment paradigm argues that, by placing greater emphasis on the prevention of social problems and on the empowerment of the population, it is possible to achieve a greater social impact (Hemerijck, 2014; Klenk & Reiter, 2023; Midgley, 2017). This approach not only helps to prevent the emergence or worsening of situations of vulnerability, but also reinforces the sustainability of social policies, the welfare system and of the social services themselves (Sánchez-Salmerón, 2025). It is assumed that investing in the prevention of social risks is a more efficient and economical strategy than allocating resources to already arisen problems. (Cantillon & Van Lancker, 2013; Ferrera, 2019; Inza-Bartolomé, 2015).

The alignment between service integration and the social investment paradigm is evident in multiple dimensions. Firstly, service integration helps to increase the effectiveness and efficiency of interventions by reducing redundancies and closing existing gaps in the care provided by different systems, levels and actors. This promotes a more rational and optimal use of resources, whilst improving the quality of the services offered.

Furthermore, integration enables the early detection of social problems, which facilitates a prompt intervention, preventing its worsening. . This outcome is achieved through smoother communication between systems and stakeholders, as well as through a clearer definition and distribution of roles and responsibilities in the joint interventions.

Finally, by promoting a greater adaptation ability to the specific needs and circumstances of each individual, the integration of services enhances the development of skills and competencies, thereby promoting a more effective social participation.

The main target group for integrated services is people with complex and interrelated problems (Hasse & Austin, 1997; Heidenreich & Aurich-Berheide, 2014). Consequently, social services play a central role in this type of initiatives (Lara Montero et al., 2016) due to acting as an essential bridge to reach those experiencing social exclusion, facilitating their access to several services and carrying out needs assessments. Their closeness and proximity to people in vulnerable situations, paired with a holistic view of the needs and problems they face, provide them with a complex and comprehensive perspective on the realities of individuals and families, which consequently facilitates coordination between the different care systems.

Challenges in consolidating pilot schemes for service integration

In recent years, numerous innovative initiatives aimed at service integration have been promoted in Spain. These proposals have generally been accompanied by exhaustive analyses of their implementation and impact assessments. In this regard, the existing literature identifies various factors that are decisive for the success of service integration initiatives. Among these, the commitment of all stakeholders stands out, considered essential to guarantee the effectiveness of the integration process (Golding, 2010; Davidson, 2012). This commitment requires an active participation and willingness of all stakeholders involved to collaborate. Likewise, the education and training of professionals is fundamental, as it prepares staff to take on the new roles and responsibilities entailed by a more integrated and collaborative approach (Chamberlain, 2012). The ability to adapt to local contexts is another key factor, as it allows the implementation of integrated services to be flexible and tailored to the specific characteristics of each environment. A clear organisation of tasks, roles and leadership within integrated services is equally essential, as it prevents confusion and ensures effective implementation (Germundsson & Danermark, 2012). Finally, the establishment of a 'common language' between the different services facilitates communication and collaboration, which are essential for the success of integration (ALTER, 2020).

Although there is abundant evidence on the internal factors that favour the success of service integration initiatives, the same cannot be said for research on the continuity and consolidation of pilot schemes, so that they can be incorporated in a stable manner into the structure of social protection systems. Furthermore, their implementation depends on contextual and situational factors, meaning that their analysis must be carried out within a limited and specific framework. This paper aims to contribute to this issue by comparing recent and notable service integration initiatives

developed in different regions of the country where social services play a central role, and thereby to identify the key factors and elements that contribute to the consolidation of service integration initiatives.

METHODOLOGY

Given the complexity of the subject under study—the integration of services in the field of social services—and the limited evidence available on the factors determining the success of initiatives aimed at overcoming the fragmentation of social protection systems, this study is designed to be exploratory in nature (Stebbins, 2001; Maxwell 2019). Its aim is to provide a preliminary understanding of the most relevant factors that explain successful experiences of integrating personal social services designed to support people in adverse situations.

This exploratory nature, combined with the complexity of the phenomenon under analysis, justifies the choice of a qualitative methodology based on the comparison (Sartori and Morlino, 1994; Sartori et al., 2002) of three experiences that represent significant efforts to integrate social services cares with those provided by the employment (ERSISI case) and health (INTecum and Ecosistemas de Cuidados cases) systems. These three pilot initiatives have been assessed as successful and share sufficient similarities to allow for comparison, as well as relevant differences that facilitate the identification of patterns explaining their success.

The selection of these cases is based on the authors' involvement in their monitoring and evaluation processes. This engagement has provided in-depth, first-hand knowledge of their development, as well as a body of documentary material that has made a rigorous comparative analysis possible.

The documentary sources used mainly include the design and planning documents for the initiatives, monitoring reports, published annual reports and the evidence used in their evaluation processes.

Four dimensions or categories have been defined for the analysis:

- **Governance:** This includes the stakeholders involved, their roles and the mechanisms established for the implementation of the initiative, thereby facilitating an examination of the coordination between organisational levels and decision-making processes.
- **Leadership:** This considers the skills and profiles of those leading the initiative, as well as the complementarity between the political and technical levels, identifying their influence on the coordination, innovation and effectiveness of the project.
- **Funding:** This assesses the source and volume of the resources, as well as the entity responsible for providing them, analysing their impact on the viability, continuity and effectiveness of the actions carried out.
- **Care model:** This focuses on the strategies designed to meet the needs of individuals and

families, examining the degree of consensus, adaptation to the target population and orientation towards a comprehensive approach to social issues.

The combination of a qualitative approach, a comparative design and an exhaustive documentary analysis constitutes an appropriate methodological strategy for exploring the factors associated with success in service integration within the social services sector. This approach has enabled the analysis of the institutional architecture, the coordination mechanisms and the governance models from a holistic, critical and contextualised perspective, generating conclusions of interest for the advancement of knowledge in this field.

ANALYSED EXPERIENCES OF SERVICE INTEGRATION

INTecum Project (Castilla y León)

The INTecum Project aims to provide comprehensive and integrated care for the individual at the end of life and their families. From the moment a person with an advanced or terminal illness is included in the Integrated Palliative Care Support Process (PAICP), they are offered the support they require so that the progression of the illness can take place in the home of their choice, all through an integrated social and healthcare process.

The support provided combines health and social care, addressing the full spectrum of needs—physical, psycho-emotional, spiritual and social—and is delivered in a coordinated manner between social services, health services and even educational services in paediatric and adolescent cases.

The project initially ran as a pilot scheme in a province of Castilla y León before being rolled out across the entire autonomous community. The initiative involves regional and local government, alongside third-sector social action organisations responsible for providing social care.

Within the regional administration, the key parties are the Regional Ministry of Health (Regional Health Directorate) and the Regional Ministry of Family and Equal Opportunities (Social Services Directorate). Although several administrations are involved, leadership is assumed by the Regional Government of Castilla y León, specifically the Regional Ministry of Family and Equal Opportunities (Social Services Directorate). Provincial councils and local councils participate in the project to a lesser extent. There is a provincial-level territorial coordination group comprising representatives from the various regional ministries, the provincial council, local authorities in towns with over 20,000 inhabitants, and service providers in that territory belonging to the Third Sector of Social Action.

The initiative for the project arose from the Social Services Department upon realising there was a gap in the provision of social and health care for people at the end of life. The special circumstances of this population meant that the traditional care system was unsuitable, particularly due to the delays in the provision of services and the lack of necessary support products to care for the person at home

during the final months of life. Furthermore, it was considered a priority that care should be integrated with the health system, at both hospital and primary care levels. The results were considered very positive by all those involved, and especially by the people receiving care and their families (Marquina et al, 2024).

Social workers within the health system, both in hospitals and health centres, play a particularly important role in the management of cases included in the INTecum programme. In Castilla y León , all hospitals and health centres have designated social work professionals. Social workers in the hospitals of the Castilla y León Health Service (SACyL) inform people joining the Palliative Care programme of the existence of INTecum and, if they are interested and meet the criteria, process their inclusion in INTecum. Once the person has been included in the programme, the designated CEAS social worker (basic social services) and the health centre team, including the social worker, are informed. The CEAS professional assesses the situation, together with the person, their family and staff from the care provider, and draws up a social and health support plan. This plan is completed with the input from the health centre professionals. The participation and high level of involvement of social work professionals from both the social services and healthcare sectors is one of the main factors explaining the success of this programme (Prieto-Lobato et al, 2024).

As for funding, the health system funds scheduled, on-demand and emergency healthcare in accordance with the service portfolio of the Palliative Care Plan. Moreover, the Social Services Department funds up to a maximum of €4,500 per month and household for services complementing dependency benefits, as well as the necessary technical aids and home adaptations. Home adaptations will be funded up to a maximum of 50% of the cost. Technical aids (adjustable bed, anti-bedsore mattress, wheelchair, walking frame, etc.) are provided on a rental basis and are 100% funded by the programme.

Personal care services require a co-payment by beneficiaries according to the scales established for benefits under the Castilla y León dependency care system. Home help will be funded by local authorities in accordance with their respective regulations.

Local Care Ecosystems (Gipuzkoa)

The diverse Local Care Ecosystems projects are initiatives launched in the historical territory of Gipuzkoa, in collaboration between the Provincial Council and several local councils in the region. These projects share the framework of the Provincial Council's "Etorkizuna Eraikiz" (Building the Future) programme, which promotes collaborative governance among local stakeholders as a means of implementing public policies.

The aim of the local care ecosystems is to move towards the deinstitutionalisation of long-term care

by enabling people to remain in their own homes longer, thereby improving the health and social integration of older people whilst promoting their independence (Legarreta et al, 2025). This is a public policy aimed at optimising and coordinating public, private and community resources to improve the social organisation of care systems within a specific local setting. The ecosystems also seek to create a continuum of care between primary (municipal) and secondary (provincial) care, as well as between the social services and healthcare systems, taking the local area as main reference. Local ecosystems were first piloted in the Historical Territory of Gipuzkoa, where different initiatives have been notably consolidated in at least four municipalities, and a further thirteen have joined the provincial network for implementing this type of initiative. Furthermore, the Basque Government has included in its Second Strategic Plan that this model is worth exploring throughout the whole Autonomous Community, and there are already municipalities in Bizkaia and Álava that are beginning to implement this form of co-governance on an exploratory basis.

These experiences represent a new catalyst in terms of co-leadership, both between systems and within the different levels of a single system (Arrieta et al., 2024). Furthermore, it represents something relatively unprecedented in the political culture of the Basque Country: political agreements on a key issue on the political agenda (care) between the first and second parties in the Autonomous Community of the Basque Country (PNV and EHBildu), which are clearly vying for leadership. It is therefore a matter of creating a space for consensus and the development of a shared public policy, without, of course, setting aside debate and differences.

ERSISI Project (Navarra)

The Enhancing the Right to Social Inclusion through Service Integration (ERSISI) project was developed by the Government of Navarra with funding from the European Commission between 2016 and 2019. The project aimed to design and evaluate a new care model targeting the most vulnerable unemployed population. Specifically, participants were offered a personalised integration pathway, tailored to their specific needs, supervised by a joint team comprising two professionals: one with experience in the field of employment and the other in social services. Simultaneously, the project sought to promote a new system for planning Active Employment Policies (AEP) at local level, through collaboration between public and social sector actors.

ERSISI was developed within the framework of the implementation of the Regional Law on Guaranteed Income and the Right to Social Inclusion (2016), in line with Navarra's Employment Plan and Social Inclusion Plan. The initiative was based on the hypothesis that the financial protection provided by the Guaranteed Income does not discourage job-seeking amongst unemployed recipients if it is accompanied by comprehensive, personalised and intensive support that promotes their entry

into the labour market.

The results of the evaluation of the pilot scheme showed a positive impact on the use of resources for activation, particularly in guidance and training. Likewise, an improvement was observed in the employment behaviour of the participants, as well as indications of higher quality in the jobs secured. The progression of the Guaranteed Income receipt was also favourable, with a reduction in the average number of months the benefit was received. During its pilot phase, the ERSISI model enabled 43.2% of the 500 Guaranteed Income recipients to secure at least one job during the year following their participation in the programme (ALTER, 2022).

Before its conclusion in March 2019, the Department of Social Rights announced the gradual roll-out of the project across the whole of the Autonomous Community of Navarra. However, this objective was postponed as a result of the COVID-19 pandemic. To ensure the initiative's continuity, a new pilot project was launched under the name AUNA, funded by the European Union's Recovery and Resilience Programme (Next Generation EU). This new pilot was designed with a dual purpose: on the one hand, to promote and test the development of processing units, conceived as one-stop shops for the coordinated management of the Living Wage and the Guaranteed Income; on the other, to maintain and strengthen the experience of service integration initiated with ERSISI. All this despite the fact that positive results and a broad consensus on the need to extend this model already existed, which highlights a certain delay in consolidating the commitment to service integration that had been made in the previous phase.

DISCUSSION OF THE RESULTS BASED ON THE ANALYSIS OF THE DIMENSIONS

The initiatives analysed differ in their origins, development and even objectives. They were launched at times when the commitment to innovation in delivery methods appeared capable of making significant contributions to the welfare system. In relation to the four variables analysed, the main insights that the joint analysis can contribute to the discussion and understanding are presented below.

Experimental initiatives must promote changes in professional and organisational culture, but prolonged periods are required for them to take root

Regarding the governance in the three cases analysed, the integration requires a transformation in the institutional culture and in the working methodologies, both between the diverse systems as amongst the professional staff working within them. Although technical resistance and opposition often arise, the evidence suggests that it is precisely the direct interaction amongst the professional workforce that facilitates progress towards greater integration.

Needless to say, this interaction is insufficient on its own. The results of the evaluation of these

projects clearly demonstrate that, whilst changes are taking place in the professional culture and progress is being made towards mutual understanding between different disciplines and systems (ALTER, 2020), this is primarily facilitated by the creation of spaces for training and professional dialogue.

Nonetheless, for these approaches to take root beyond pilot projects, in addition to promoting and creating the aforementioned spaces, a change in organisational culture will be necessary—one that must necessarily occur over the long term—for which the following conditions must be met.

Public leadership and the commitment of all political actors are key to sustaining the initiatives

Secondly, regarding leadership, it is confirmed that, in the initiatives analysed, there is a strong and decisive government leadership, and that this, combined with the alignment of the initiatives with political priorities, encourages the involvement of the various stakeholders and agencies in the integration processes. This is a crucial aspect that has already been highlighted previously (Devanney & Wislow, 2013).

In this case, it is worth highlighting, particularly in the case of care ecosystems, the broad political consensus that has developed around them. The main parties in the Basque Country have reached agreement at municipal and provincial level to implement the initiative. This highlights the shared leadership on the issue and the capacity to carry it out. In the case of Castilla y León, the regional government has been led by the same political force in the previous decades, which has provided great stability for the development of social and inclusion policies in the region (Prieto Lobato, et al., 2020), and ultimately for the development of the INTecum project. A similar situation occurs in Navarra, where the last three legislative terms have been led by coalition governments formed by progressive parties, with a shared interest in developing social and innovative policies.

It follows, therefore, that public leadership combined with a strong political commitment, whatever its political affiliation, is essential not only for driving these initiatives forward but also, presumably, for ensuring their sustainability.

It is essential to have stable and long-term sources of funding and to reduce dependence on short-term funds

In terms of the third variable, funding, all projects share the common feature of exceptional funding for their launch. Indeed, one of the main challenges in ensuring the sustainability of initiatives aimed at service integration is the need to guarantee the continuity of funding once the experimentation or pilot phase has ended (Lara Moreno et al., 2016). This is particularly evident in the case of ERSISI, which is funded by the European Commission's, or in the case of care ecosystems, which have a pilot

component in terms of their own organisation.

These short-term funding allocations undoubtedly make it possible to finance the initial phases of experimentation, but they jeopardise the viability of the initiatives if there are no alternative ways of ensuring their long-term financial sustainability. Public authorities may allocate specific resources for a limited period, but consolidating these actions in the long term is a far greater challenge. In this regard, it seems essential that the pilot design is scalable from the beginning and financially viable once it is adapted to a higher volume of demand and broader contexts. Adaptation to tighter budgetary constraints and reduced resource availability can be achieved by reformulating objectives or readjusting the intervention models and ratios used during the experimental phase, but there is no doubt that this jeopardises their usefulness, justification and real impact.

The introduction of new mechanisms entails a reconfiguration of the map of resources, roles and responsibilities

As for the care model, it is worth highlighting the clarity in the coordination of new services or programmes previous ones which, although not yet integrated, share objectives and target populations. The implementation of these new integrated resources implicitly calls into question the intervention models and objectives of traditional or non-integrated mechanisms, which may lead to tensions within the network of resources and agents. This dynamic is particularly evident in the field of social and labour market integration.

It is therefore necessary to clarify the role of the new mechanisms and, in certain cases, to redefine the objectives and functions within the framework. Thus, the sustainability of these initiatives depends, in part, on the ability to overcome the tensions inherent in the processes of integration between disciplines, professional profiles and services, as well as to validate the different professional identities involved, an element that has also been highlighted previously (Hunter and Perkins, 2012).

Demonstrating the results of experimentation is key to unifying perspectives and building consensus between technical and political levels.

Political commitment alone is not enough. The active involvement and collaboration of the professional teams directly working in the field are essential. This support is greatly facilitated by the generation of evidence demonstrating an improvement in the quality and efficiency of the care provided. By doing so, consensus-building between technical and political levels regarding the results and impacts achieved is encouraged. Within this framework, the role of the university in supporting these processes has been fundamental in the experiences analysed, both in terms of systematisation and the collection of evidence.

CONCLUSIONS

This article has highlighted the strategic nature of service integration initiatives to increase the effectiveness and quality of social protection systems. It has also emphasised their relevance in implementing the social investment paradigm with the aim of ensuring the long-term sustainability of social policies. Currently, the development of experimental and pilot service integration projects is both a necessity and a reality in most autonomous communities. However, their consolidation and extension to the general public faces significant obstacles.

This article identifies various conditions which, based on an analysis of three notable experiences recently developed in the country, are indispensable for such consolidation. Without claiming to exhaust other factors, it emphasises, first and foremost, the need to make deliberate efforts to promote a change in the professional and organisational culture of the agents and actors involved. It is equally a priority to mitigate tensions between professionals operating under traditional service delivery models and those linked to the new schemes. To this end, it is imperative to redesign the role of both new and existing resources within the region's inclusion framework.

Furthermore, planning for scalability from the outset—through the allocation of dedicated budgets and resources—and the existence of public leadership backed by a broad consensus represent two of the most complex challenges to overcome. In this regard, and with the aim of fostering such consensus between the technical and political levels, experimental initiatives must incorporate rigorous evaluation and monitoring systems that verify their social impact and guide their future institutionalisation.

The initiatives examined in this exploratory study have demonstrated a notable impact on improving people's living conditions. The resolution of the challenges outlined above will determine whether these experiences become firmly established in the long-term or instead remain as short-lived and circumstantial interventions.

ETHICAL CONSIDERATIONS

The authors state that their research, based on secondary data, has no ethical implications and does not involve the protection of personal data. In any case, the research presented has been conducted in accordance with established ethical principles, including those set out in the Declaration of Helsinki and other applicable national or international regulations.

DATA AND MATERIALS AVAILABILITY

The authors state that the database generated from the secondary sources used in the study is available to the editor.

DECLARATION ON GENERATIVE AI AND AI-ASSISTED TECHNOLOGIES IN THE WRITING PROCESS

The authors report that no Artificial Intelligence resources were used in the writing process of this manuscript in its original Spanish version. Generative AI (DeepL Pro) was used solely for its translation into English, and the result was subsequently subjected to linguistic review.

FUNDING

This research has been made possible thanks to funding from two projects of the State Research Agency, corresponding to the 2020 and 2024 calls, which have enabled the continuity of this line of research coordinated by the ALTER Research Group at the Public University of Navarre: INVESSOC: “The response of social services to new risks from the social investment paradigm” (Reference PID2020-116345RB-I00); and INVESSOC-II: “Challenges for the development of social services in three strategic areas from the social investment paradigm” (Reference PID2024-155950OB-I00-SOC).

CONFLICT OF INTEREST

The authors declare that they are not affected by any conflict of interest in the study presented for publication.

AUTHOR CONTRIBUTIONS

All three authors have contributed equally to the research process presented in this article and to the writing of the text that describes and summarizes it.

REFERENCES

- Adelantado, J. (2018). Reestructuración de los Estados del bienestar. Cambios cuantitativos y cualitativos: El caso de España. *Textos & Contextos*, 17(1), 25-39.
- ALTER. (2020). *Claves y resultados del modelo de atención integrada de ERSISI* (Proyecto ERSISI. Academic Papers). Gobierno de Navarra.
- ALTER. (2022). *Resultados de la evaluación de impacto del proyecto ERSISI: actualización a doce meses de finalizada la intervención* (Proyecto ERSISI. Academic Papers). Gobierno de Navarra.
- Arrieta, F., Zúñiga, M., y Etxeberria, B. (2024). Reorganizando los cuidados: Liderazgo(s) en la construcción de ecosistemas locales en el Territorio Histórico de Gipuzkoa. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 61, 123-136.
- Barbier, J.-C. (2005). The European employment strategy: A channel for activating social protection? En J. Zettlin & P. Pochet (Eds.), *The open method of co-ordination in action. The European employment and social inclusion strategies* (pp. 417-446). P.I.E. Peter Lang.

- Cantillon, B., & Van Lancker, W. (2013). Three shortcomings of the social investment perspective. *Social Policy and Society*, 12(4), 553-564. <https://doi.org/10.1017/S1474746413000080>
- Casado Pérez, D. (2010). La descentralización territorial de los servicios sociales públicos. Problemas. En D. Casado Pérez, *Leyes de servicios sociales del siglo XXI* (pp. 177-200). FOESSA.
- Chamberlain, P., Roberts, R., Jones, H., Marsenich, L., Sosna, T., & Price, J. M. (2012). Three collaborative models for scaling up evidence-based practices. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 39(4), 278-290. <https://doi.org/10.1007/s10488-011-0349-9>
- Champion, C., & Bonoli, G. (2011). Institutional fragmentation and coordination initiatives in western European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 21(4), 323-334. <https://doi.org/10.1177/0958928711412220>
- CIS. (2024). *Actitudes hacia el estado de bienestar* (No. 3487) [Dataset]. <https://www.cis.es/es/detalle-ficha-estudio?origen=estudio&codEstudio=3487>
- Corlet, C., Druckman, A., & Jackson, T. (2021). Welfare systems without economic growth: A review of the challenges and next steps for the field. *Ecological Economics*, 186. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2021.107066>
- Davidson, G., Duffy, J., Barry, L., Curry, P., Darragh, E., & Lees, J. (2012). Championing the interface between mental health and child protection: Evaluation of a service initiative to improve joint working in Northern Ireland. *Child Abuse Review*, 21(3), 157-172. <https://doi.org/10.1002/car.1164>
- Devanney, C., & Wistow, R. (2013). Mapping the implementation of children's trust arrangements. *Journal of Children's Services*, 8(1), 65-77.
- Ferrera, M. (2019). Do estado de bem-estar social ao estado de investimento social. En *Welfare state: Os grandes desafios do estado de bem-estar social* (pp. 209-228). LTr Editora.
- Gallego, R., Subirats, J., y Gomà, R. (2003). Políticas sociales y gobierno multinivel en España. En R. Gallego, J. Subirats, y R. Gomà, *Estado de bienestar y comunidades autónomas: La descentralización de las políticas sociales en España* (pp. 213-229). Tecnos.
- Germundsson, P., & Danermark, B. (2012). Vocational rehabilitation, interagency collaboration and social representations. *Work*, 42(4), 507-517. <https://doi.org/10.3233/WOR-2012-1382>
- Golding, K. S. (2010). Multi-agency and specialist working to meet the mental health needs of children in care and adopted. *Clinical Child Psychology and Psychiatry*, 15(4), 573-587. <https://doi.org/10.1177/1359104510375933>
- Goodwin, N., Stein, V., & Amelung, V. (2017). What is integrated care? En V. Amelung, V. Stein, N. Goodwin, R. Balicer, E. Nolte, & E. Suter (Eds.), *Handbook integrated care* (pp. 3-23). Springer

- International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-56103-5_1
- Hasse, S., & Austin, M. J. (1997). Service integration. *Administration in Social Work*, 21(3-4), 9-29. https://doi.org/10.1300/J147v21n03_02
- Heidenreich, M., & Aurich-Berheide, P. (2014). European worlds of inclusive activation: The organisational challenges of coordinated service provision. *International Journal of Social Welfare*, 23(S1). <https://doi.org/10.1111/ijsw.12098>
- Heidenreich, M., & Rice, D. (2016). Integrating social and employment policies at the local level: Conceptual and empirical challenges. En *Integrating social and employment policies in Europe* (pp. 16-50). Edward Elgar.
- Hemerijck, A. (2014). The reform capacities of European welfare states. En B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states?* (pp. 238-259). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199926589.003.0008>
- Hemerijck, A., Ronchi, S., & Plavgo, I. (2023). Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states. *Socio-Economic Review*, 21(1), 479-500. <https://doi.org/10.1093/ser/mwac035>
- Hunter, D., & Perkins, N. (2012). Partnership working in public health: The implications for governance of a systems approach. *Journal of Health Services Research & Policy*, 17, 45-52. <https://doi.org/10.1258/jhsrp.2012.011127>
- Inza-Bartolomé, A. (2015). La inversión social como respuesta a los Nuevos Riesgos Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 77(3), 385-406.
- Klenk, T., & Reiter, R. (2023). Taking stock of the promises of the social investment state. *European Journal of Social Security*, 25(2), 107-114. <https://doi.org/10.1177/13882627231190049>
- Laparra, M., Gaviria, M., y Aguilar, M. (1998). Aproximación a la exclusión social. En J. Hernández Aristu y M. Olza Zubiri, *La exclusión social: Reflexión y acción desde el trabajo social* (pp. 19-50). Ediciones Eunete.
- Laparra, M., Zugasti, N., y Sánchez-Salmerón, V. (2025). *La respuesta de los servicios sociales ante los nuevos riesgos de la sociedad: Un análisis desde el paradigma de la inversión social*. Dykinson.
- Lara Montero, A., van Duijn, S., Zonneveld, N., Minkman, M., y Nies, H. (2016). *Integrated social services in Europe: A study looking at how local public services are working together to improve people's lives*. European Social Network.
- Legarreta-Iza, M., Villena-Camarero, U., y Martínez-Tola, E. (2025). Ecosistemas locales de cuidado de larga duración: una propuesta de evaluación. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 61, 137-154.

- Lindsay, C., McQuaid, R. W., & Dutton, M. (2007). New approaches to employability in the UK: Combining 'human capital development' and 'work first' strategies? *Journal of Social Policy*, 36(4), 539-560. <https://doi.org/10.1017/S0047279407001171>
- Marquina Márquez, A., de la Rosa Gimeno, P., Prieto Lobato, J. M., Rodríguez Sumaza, C., y Lucas García, J. (2024). Perceived effects of a home-based social care program on palliative care in Spain from the caregivers' perspective. *Social Work in Health Care*, 1–19. <https://doi.org/10.1080/00981389.2024.2427764>
- Martínez-Virto, L., y Sánchez-Salmerón, V. (2019). Regional inclusion policies in Spain: New approaches and keys to their effectiveness. *Investigaciones Regionales*, 2(44), 17-28.
- Maxwell, J. (2009). *The SAGE handbook of applied social research methods*. Sage Publications.
- Midgley, J. (2017). Social investment: Concepts, uses and theoretical perspectives. En J. Midgley (Ed.), *Social investment and social welfare: International and critical perspectives* (pp. 13-32). Edward Elgar Publishing.
- Pérez Eransus, B., y Martínez Virto, L. (2020). *Políticas de inclusión en España: Viejos debates, nuevos derechos. Un estudio de los modelos de inclusión en Andalucía, Castilla y León, La Rioja, Navarra y Murcia*. CIS.
- Prieto Lobato, J. M., De la Rosa Gimeno, P., Rodríguez Sumaza, C., Marquina Márquez, A., y Lucas García, J. A. (2024). Social work at the end of life: Humanization of the process. *Journal of Social Work*, 24(2), 240-258. <https://doi.org/10.1177/14680173231206713>
- Prieto Lobato, J. M., de la Rosa Gimeno, P., Rodríguez Sumaza, C., e Izquierda Etulain, J. L. (2020). El modelo de inclusión social en Castilla y León: Trayectoria de las políticas de inclusión desde el año 1983 hasta el 2017. En B. Pérez Eransus y L. Martínez Virto (Coords.), *Políticas de inclusión en España: Viejos debates, nuevos derechos: un estudio de los modelos de inclusión en Andalucía, Castilla y León, La Rioja, Navarra y Murcia* (pp. 207-248). CIS.
- Saltkjel, T., Andreassen, T. A., & Minkman, M. (2023). Conceptualising service integration for inclusive activation: Exploring transferal and translation of models from health care. *International Journal of Social Welfare*, 32(2), 149-163. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12539>
- Sánchez-Salmerón, V. (2025). El paradigma de la inversión social y sus implicaciones para los servicios sociales en España. En M. Laparra, N. Zugasti, y V. Sánchez-Salmerón (Coords.), *La respuesta de los servicios sociales ante los nuevos riesgos de la sociedad: Un análisis desde el paradigma de la inversión social* (pp. 29-47). Dykinson.
- Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En G. Sartori y L. Morlino (Comps.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 13-50). Alianza.
- Sartori, G., Morlino, L., Russo, J., y Ruiz de Azúa, M. A. (2002). *La comparación en las ciencias sociales*.

Alianza.

Silver, H. (2007). *The process of social exclusion: The dynamics of an evolving concept* (Working Paper No. 95). Brown University Chronic Poverty Research Centre.

Stebbins, R. A. (2001). *Exploratory research in the social sciences*. Sage Publications.

Winters, S., Magalhaes, L., Anne Kinsella, E., & Kothari, A. (2016). Cross-sector service provision in health and social care: An umbrella review. *International Journal of Integrated Care*, 16(1), 1-19. <https://doi.org/10.5334/ijic.2460>

Inclusión laboral y exclusión social: experiencias de la población gitana en Castilla-La Mancha (España)

Labour Market Inclusion and Social Exclusion: Experiences of the Roma Population in Castilla-La Mancha (Spain)

César Sánchez-Álvarez^{1*} , Vicenta Rodríguez-Martín² , Sonia Morales-Calvo² y Pedro De la Paz-Elez²

¹Departamento de Psicología y Sociología, Grupo GESES. Universidad de Zaragoza. España

²Departamento de Derecho del Trabajo y Trabajo Social, Universidad de Castilla-La Mancha. España

*Autor de correspondencia: César Sánchez-Álvarez. c.sanchez@unizar.es

Enviado: 11-09-2025 Aceptado: 18-03-2026

Resumen

Este artículo analiza los procesos de inclusión laboral de la población gitana en Castilla-La Mancha, un colectivo reconocido recientemente como de atención prioritaria en la política de empleo y caracterizado por elevadas tasas de desempleo, precariedad e inactividad laboral. El objetivo de la investigación es comprender, desde la perspectiva de la propia población destinataria, las principales barreras y estrategias que configuran su acceso y permanencia en el mercado laboral regional. Para ello, se adopta un enfoque metodológico cualitativo basado en la teoría fundamentada, mediante la realización de diez grupos focales y seis entrevistas en profundidad en las cinco provincias de la comunidad autónoma. El análisis de los discursos se llevó a cabo a través de un proceso de codificación abierta, axial y selectiva, apoyado en el software ATLAS.ti. Los resultados evidencian que la inclusión laboral de la población gitana está condicionada por la discriminación laboral —tanto sutil como manifiesta—, la segregación en los procesos de búsqueda activa de empleo y la concentración en mercados laborales de baja cualificación. Frente a estas barreras, emergen estrategias individuales de camuflaje social y respuestas colectivas que resignifican la identidad gitana como forma de re-existencia. Se concluye que las políticas públicas de empleo deben reforzar enfoques integrales que combatan el antigitanismo, promuevan la equidad formativa y reconozcan las estrategias comunitarias como elementos clave para una inclusión sociolaboral efectiva.

Palabras clave: Política de empleo; Mercado de trabajo; Grupo étnico; Gitanos.

Abstract

This article examines the processes of labor market inclusion of the Roma population in Castilla-La Mancha, a group recently recognized as a priority target in employment policies and characterized by high levels of unemployment, job insecurity, and labor market inactivity. The study aims to explore, from the perspective of the Roma community itself, the main barriers and strategies shaping access to and retention in the regional labor market. A qualitative research design grounded in grounded theory was employed, drawing on ten focus groups and six in-depth interviews conducted across the five provinces of the region. Discourse analysis was carried out through open, axial, and selective coding using ATLAS.ti software. The findings reveal that Roma labor market inclusion is constrained by both subtle and overt discrimination, segregation during job search processes, and concentration in low-skilled labor markets. In response to these barriers, participants deploy individual strategies of social camouflage alongside collective practices that reframe Roma identity as a form of re-existence. The study concludes that employment policies should adopt comprehensive approaches aimed at combating antigypsyism, promoting educational equity, and recognizing community-based strategies as key components of effective labor market inclusion.

Keywords: Employment policy; Labour Market; Ethnic group; Gypsies.

INTRODUCCIÓN

Las políticas orientadas al pleno empleo, la formación profesional y la protección frente al desempleo constituyen uno de los pilares del Estado social, tal como se recoge en la Constitución Española en sus artículos 40 y 41. En este marco, la legislación laboral ha incorporado progresivamente el reconocimiento de colectivos que, por sus condiciones sociales, económicas o culturales, presentan mayores dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo.

En el caso español, la evolución normativa en materia de empleo ha ido ampliando el reconocimiento de estos colectivos, pasando de una identificación centrada en variables sociodemográficas —como la edad, el género o la discapacidad— a una aproximación más compleja que incorpora situaciones de exclusión social estructural. Un hito relevante en este proceso es la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, que reconoce por primera vez de manera explícita a la población gitana como colectivo de atención prioritaria, atendiendo a sus especiales dificultades para el acceso y la estabilidad en el mercado laboral.

Este reconocimiento normativo adquiere una relevancia particular en contextos territoriales concretos, donde las dinámicas del mercado laboral y la estructura productiva pueden intensificar los procesos de exclusión. Castilla-La Mancha es una comunidad autónoma caracterizada por un tejido empresarial de pequeño tamaño, una elevada presencia de empleo de baja cualificación y una fuerte

segmentación territorial, la inclusión laboral de la población gitana plantea desafíos específicos que requieren ser analizados desde una perspectiva situada.

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (CLM) identifica a los poderes públicos regionales como actores que deben promover las condiciones reales de libertad del individuo y de los grupos, así como eliminar las dificultades que existan para gozar de una participación plena en la vida de la región (Art. 4.2 de la Ley Orgánica n. 9 de 1982 del 10 de agosto). En lo que respecta, las políticas en materia de inclusión social son competencia de la Dirección General de Acción Social y Cooperación.

Desde el ámbito autonómico, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha atribuye a los poderes públicos regionales la responsabilidad de promover las condiciones reales de libertad e igualdad de los individuos y los grupos sociales, así como de remover los obstáculos que impidan su plena participación en la vida económica y social de la región. En coherencia con este mandato, las políticas de inclusión social y empleo desarrolladas por la Comunidad Autónoma han incorporado progresivamente medidas dirigidas a colectivos en situación de exclusión social, entre los que se incluye expresamente al pueblo gitano.

No obstante, a pesar del avance normativo y programático, la evidencia empírica disponible señala que la población gitana continúa experimentando una posición de desventaja estructural en el mercado laboral. Diversos estudios destacan la persistencia de elevadas tasas de desempleo, precariedad laboral y discriminación, así como una fuerte concentración en actividades de baja cualificación o en la economía informal. Estas dinámicas se ven agravadas por factores interseccionales, especialmente en el caso de las mujeres gitanas, que enfrentan simultáneamente barreras de género, etnia y nivel educativo y que materializan procesos de antigitanismo en el mercado laboral en Estado español (Domínguez, Flecha y Fernández, 2004; Arriaga, Gómez y Elboj, 2012).

En este contexto, resulta necesario superar enfoques homogéneos sobre la población gitana y avanzar hacia análisis que consideren la diversidad interna del colectivo y las especificidades territoriales. Tal como señalan distintos autores (Fernández, 2019 y Arza et al., 2020), la comprensión de los procesos de exclusión e inclusión laboral requiere atender a las percepciones, experiencias y estrategias desarrolladas por la propia población afectada, especialmente en aquellos territorios donde la investigación empírica sigue siendo limitada, aunque existen programas sociales que tienen un impacto positivo en el acceso al mercado laboral de la población gitana (Fernández Ibáñez et al. 2023). A partir de estas consideraciones, el presente artículo tiene como objetivo general analizar el proceso de inclusión laboral de la población gitana en Castilla-La Mancha, desde la perspectiva de las personas vinculadas a organizaciones sociales del territorio. De manera específica, se busca identificar las principales barreras percibidas en el acceso y mantenimiento del empleo, así como las estrategias

individuales y colectivas que la población gitana despliega para hacer frente a dichas dificultades en el mercado laboral regional.

Ante los objetivos de las políticas de inclusión social para luchar contra la exclusión es necesario romper el mito de la homogeneidad de la población gitana (Fernández Casado, 2019:149-174) y analizar de manera más local aquellos aspectos que pueden incidir en la exclusión del mercado laboral de la población gitana castellanomanchega. La investigación se articula en torno a la siguiente pregunta de investigación: ¿qué características presenta el proceso de inclusión laboral de la población gitana castellanomanchega, a partir de sus propias percepciones y experiencias, en el contexto de las políticas de empleo y del mercado laboral regional?

El estudio se circunscribe territorialmente a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y se desarrolla a partir de datos cualitativos recogidos durante el último trimestre de 2021, en un contexto marcado por los efectos socioeconómicos de la pandemia de la COVID-19. Este marco temporal resulta especialmente relevante, dado que las transformaciones recientes del mercado laboral han intensificado las situaciones de vulnerabilidad de los colectivos con mayores dificultades de inserción. De este modo, el artículo contribuye a ampliar el conocimiento empírico sobre la inclusión laboral de la población gitana en un contexto autonómico poco explorado, aportando evidencias que pueden resultar útiles tanto para el diseño de políticas públicas de empleo más inclusivas como para el fortalecimiento de las estrategias de intervención desarrolladas por las organizaciones sociales del territorio.

Breve marco sociojurídico actual

La estrategia española para el Pueblo Gitano (2021-2030) ofrece una continuidad en tres ejes, igualdad, inclusión y participación. El eje de inclusión social recoge la línea de acción sobre el empleo (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030) y plantea mejorar de la tasa de empleo de la población gitana, la reducción de la precariedad y la discriminación laboral, incrementar el empoderamiento y la participación de la mujer en el mercado laboral y revalorizar y cuantificar la población que se dedica al comercio ambulante.

La población gitana tiene una alta temporalidad siendo considerable tanto en hombres (75,5%) como en mujeres (68,1%). Igualmente, la percepción de discriminación en el ámbito laboral que tiene la población gitana, siendo percibida en el 48% de la población gitana económicamente activa (FSG, 2019). La población gitana española tiene una alta tasa de desempleo (40%) en comparación con población general (17%) (Arza et al. 2020; De la Rica et al. 2019; Fernández Casado, 2019 y Ministerio de Sanidad y Política Social, 2009). Un dato relevante es la tasa de personas jubiladas alcanza el 23% en la población gitana frente al 53% de población general (De la Rica et al., 2019:26).

En relación con CLM, la Comunidad Autónoma es séptima a nivel estatal según residencia de población

gitana. En el año 2019 se estimaba en 18.411 personas (Hernández, García y Gehrig, 2019). La población residente en CLM es superior a otras comunidades autónomas como Aragón (12.249) y País Vasco (17.080) que se han dotado de planes de inclusión para la población gitana.

En la Consejería de Bienestar existe un órgano de participación de la población gitana que orienta las propias políticas sociales denominado Consejo Regional del Pueblo Gitano² (CRPG). Este órgano participativo busca contribuir a la lucha contra la pobreza y la exclusión social de la población gitana. El CRPG participa en la consulta de los lineamientos de la política, dando cuenta así de lo recogido en el art. 68.1, de la Ley n. 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de CLM, que reconoce y garantiza la participación social de las entidades más representativas. La estrategia castellanomanchega para la población gitana de la región es objeto de discusión y diseño por parte de los actores que conforman el CRPG.

Este trabajo se plantea como insumo para la Estrategia Regional de Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Marco teórico

La literatura internacional sobre la situación del Pueblo Gitano ha puesto atención en diferentes ámbitos y dimensiones, existiendo pluralidad de estudios respecto a diversas temáticas. Para este trabajo, de manera aproximativa, se han revisado estudios sobre las condiciones de los asentamientos y las políticas de vivienda tanto en Inglaterra (Niner, 2004; Niner and Brown, 2009) y en Escocia (Shubin, 2010), así como en Eslovaquia y Rumanía (Madjan, Coman, Gallova et al. 2012). Los estudios sobre los estereotipos de la población general que han sido relevantes para visibilizar el racismo existente en Europa (Sigona, 2005; Acton, 2015), planteando la importancia del antigitanismo en países de la Europa del Este (Kende, Hadrics y Lásticová, 2017). Igualmente, los estudios sobre los problemas de salud mental (Lau y Ridge, 2011), el nivel de salud en comparación con la población general (Smith y Acton, 2017) y el impacto de la formación continua durante la carrera profesional (Óhidy y Forray, 2019).

Más centrados en España, el conocimiento sobre la población gitana tiene una trayectoria histórica importante, Desde los iniciales trabajos de Teresa San Román realizados en los años '70 que ofrecen un análisis profundo sobre la imagen de los gitanos por parte de los no gitanos (San Román y Garriaga, 1975), el análisis de la marginación y el racismo sufrido por el Pueblo Gitano en el Estado español (San Román, 1986), su exclusión del mercado laboral (San Román, 1980), así como las estrategias culturales que se han planteado bajo formas variadas de organización social y estrategias culturales para conservar la identidad gitana en España (Vásquez, 1990; San Román, 1997).

Los trabajos sobre el contexto del Estado español han planteado un análisis integral de la situación que vive la población gitana en España. En lo que respecta al mercado laboral, los estudios realizados

sobre las desigualdades plantean que a la base existen razones culturales (Rodríguez Vera, 2009) y que junto a la discriminación por pertenencia de clase, origen social y económicos (Barahona Gomáriz, 2016) generan procesos de exclusión que deben ser objeto de la política pública. La exclusión se convierte en un proceso de discriminación étnica en el mercado laboral, donde la estructura ocupacional de la población gitana en España se caracteriza por el subempleo (Fernández Casado, 2019). A su vez la identificación de empleos normativos se caracteriza por la expulsión de la población gitana y sus actividades tradicionales para la generación de ingresos, creando una invisibilidad de formas no hegemónicas (Conejo, 2003; Del Pozo, 2006) y el riesgo de criminalización de los contextos de informalidad laboral.

En el año 2007 los datos de las encuestas a hogares de población gitana ya evidenciaron los retos para las políticas públicas. Subempleo, dificultades de acceso a la educación, vulnerabilidad ante las condiciones inadecuadas de las viviendas, estereotipos causantes del aislamiento y exclusión social de la población gitana. Los datos pusieron en evidencia las dificultades de la mujer gitana en el acceso al mercado laboral, la autonomía económica y la creación de nuevas relaciones sociales (Laparra et al., 2011a: 284-286).

Una de las variables que impacta en el acceso al mercado laboral es la educación y formación, estando condicionadas por el riesgo del abandono escolar. El abandono escolar en la población gitana está condicionado por los siguientes factores: programas de compensación escolar, el matrimonio adolescente y el trabajo familiar. Estos factores culturales y fallos del sistema educativo aumentan el abandono escolar (Parra Toro et al. 2017) disminuyendo o debilitando los procesos de formación que como consecuencia generan menores posibilidades de empleabilidad. La mejora de la calidad de la formación y la formación de calidad se han demostrado exitosas para promover las oportunidades de aprendizaje y aumentar la participación de la población gitana (Serrano et al. 2018), evitando la discriminación en el mercado laboral.

Los estudios sobre discriminación de la población gitana han planteado los prejuicios sutiles y manifiestos que caracteriza las nuevas formas de racismo (Flecha y Gómez, 1995). Los prejuicios hacia personas del exogrupo (Pettigrew y Meertens, 1995) plantea prejuicios manifiestos y sutiles. El prejuicio sutil se centra en la exageración de las diferencias culturales, negación de emociones positivas siendo base de un racismo cultural. El prejuicio y la discriminación manifiesta es definida como dentro de la tipología de *fanáticos como individuos que no valoran la diversidad cultural y étnica, estando más de acuerdo con la asimilación de los gitanos a la cultura paya mayoritaria* (Gómez-Berrocal y Navas, 2000: 31). A su vez la discriminación manifiesta está caracterizada por desvalorización cultural, actitudes racistas, encasillamientos laborales, dificultades para la promoción laboral (Molina, Pietro y Santa Cruz, 2004).

La subjetivación de los individuos ante la presencia de poder implica la aparición de resistencias que dan forma a la dimensión ética del sujeto (Foucault, 1980) y que puede ir más allá, planteando una subjetivación política como han discutido diferentes autores (Althusser, Ranciere y Deleuze). Como marco teórico se plantea la discusión entre la objetivación y la subjetivación y sus formas ante procesos de exclusión del mercado laboral. Esde la lectura de Michael Foucault se considera que el reto que está a la base de la subjetivación se caracteriza por diferentes dimensiones (política, social, ética y filosófica) y no se centra en liberar el sujeto del Estado, sino liberarnos del Estado y del tipo de individuación que está vinculado al Estado (Foucault, 1994). Es decir, un proceso de subjetivación ética que se orienta a la creación de valores y normas que caracterizan a las instituciones subjetivas. Para ello, Foucault plantea la necesidad de promover nuevas formas de subjetividad que deben rechazar del tipo de individualidad impuesta durante siglos (Foucault, 1994, 398). En sujetos que son objeto de la exclusión del capitalismo neoliberal el planteamiento de Foucault implicaría el rechazo de la estereotipia y cuestionar la centralidad de las políticas de inclusión -entre otras- como dispositivos de orden y control. Por tanto, es necesario volver a la noción de sujeto como individuo en lucha, bajo el requisito de argumentar desde la “subjetivación con sujeto” dotando al sujeto de poder y reconociendo su responsabilidad política que canalizará como posterior sujeto colectivo.

En anteriores trabajos se ha concluido que el Pueblo Gitano en Castilla-la Mancha es un sujeto activo que crea nuevas tendencias y modos de participación para proponer respuestas a las necesidades sociales. La respuesta pasa por un modelo dual: poner al centro el desarrollo de comunidad y confrontar los modos de alineación social (Sánchez-Álvarez, et al. 2023).

De esta forma, el estudio al que nos enfrentamos es determinar el modelo de subjetivación de la población que durante siglos ha sido objeto de alienación social. Ante la revisión de la literatura especializada como hemos visto párrafos anteriores, nos planteamos desde la síntesis entre autores que ha analizado los procesos de subjetivación como son las propuestas de Louis Althusser, Jacques Ranciere y Giles Deleuze. Consideramos razonable el planteamiento de Althusser (1973) cuando identifica los procesos de subjetivación como procesos de lucha de clases de sujetos sometidos, pero la apuesta de Ranciere (1974) que considera la fuerza del proceso colectivo a partir de la desidentificación y desvinculación del orden social -de carácter policial y punitivo- junto con la interpretación de Deleuze (2003) de la importancia de los procesos individuales, o en sus palabras *procesos singulares* que van más allá de los procesos universales, considerando que la función de singularidad -complementaria de la universalidad- construye la dimensión y las acciones del sujeto, tanto individual como su sumatoria en la conformación de subjetividades colectivas que dan vida a procesos y actos de resistencia.

Los actos de resistencia ante el poder, y sus dispositivos de control, pueden tener diferentes

resultados que pueden ser impredecibles, así como resultados que no son únicos, no presentan una coherencia -aparente- y pueden ser de difícil interpretación dependiendo de los sujetos. Por tanto, se considera que el análisis de las formas de resistencia del Pueblo Gitano ante los procesos de exclusión del mercado laboral se centra en la hipótesis que los procesos de subjetivación tiene doble orientación, es decir, desde los procesos individuales y colectivos que viven los sujetos, éstos pretenden transformar tanto el mundo que habitan y a la vez a sí mismos, siendo el objeto de transformación un problema político que como hemos planteado anteriormente puede ser de difícil interpretación que con este trabajo se pretende interpretar.

MÉTODO

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo con el objetivo de caracterizar en profundidad los procesos de inclusión laboral de la población gitana castellanomanchega vinculada a organizaciones sociales del territorio. La elección de este diseño metodológico responde a la necesidad de comprender las percepciones, experiencias y significados que las personas participantes atribuyen a su relación con el mercado laboral regional, en coherencia con el enfoque interpretativo y comprensivo de las ciencias sociales.

La investigación analiza los datos empíricos recogidos durante el último trimestre de 2021 bajo la investigación financiada por la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla y se corresponden con un periodo marcado por los efectos socioeconómicos de la pandemia de la COVID-19, circunstancia que incide de manera directa en las dinámicas del empleo y la vulnerabilidad laboral de los colectivos de atención prioritaria.

El análisis de discurso se orienta a la interpretación de la subjetividad social y la intersubjetividad a partir del análisis del discurso social (Ruíz, 2009; Ruíz y Alonso, 2019), donde el sujeto crea una red discursiva a partir del diálogo basado en la intertextualidad (Foucault, 1973). El estilo estructural de la investigación ha implicado utilizar técnicas cualitativas basadas para obtener información sobre el fenómeno objeto de estudio. Las técnicas ha sido el grupo focal y la entrevista en profundidad. El grupo focal se utilizó para obtener información ante la heterogeneidad de la población beneficiaria de las actividades de las organizaciones sociales presentes en el territorio. La entrevista en profundidad se realizó para obtener información más amplia a partir de entrevistas semiestructuradas con un guion orientado a la exploración del fenómeno objeto de estudio.

Diseño

El diseño de la investigación se apoya en técnicas cualitativas de producción de información que permiten analizar el componente simbólico del lenguaje y su relación con la realidad social (Bergua Amores, 2011:121) En concreto, se emplearon grupos focales y entrevistas en profundidad,

consideradas herramientas adecuadas para captar la heterogeneidad interna del colectivo y las dinámicas intersubjetivas que emergen en torno al empleo y al mercado laboral.

Las preguntas abiertas diseñadas para guiar los grupos focales se utilizaron con el propósito de identificar discursos compartidos, contrastar experiencias y favorecer la interacción entre personas con trayectorias laborales diversas. En concreto las preguntas facilitadoras fueron las siguientes: ¿Cuáles son las dificultades para encontrar trabajo? *¿hay trabajo o no? ¿qué tipo de trabajo?* ¿Cómo se encuentra trabajo? *¿Cuáles pueden ser las posibles soluciones?* Por su parte, las entrevistas en profundidad permitieron profundizar en narrativas individuales y recoger aportaciones cualificadas de informantes clave con un papel activo en la representación y participación social del pueblo gitano en la región.

Participantes

La selección de las personas participantes se realizó mediante un muestreo no probabilístico de tipo intencional, basado en criterios de accesibilidad, disponibilidad y vinculación con organizaciones sociales del pueblo gitano presentes en el territorio. El acceso a la muestra se llevó a cabo a través de dichas organizaciones, que actuaron como entidades mediadoras en la convocatoria y facilitación de la participación, garantizando un entorno de confianza para las personas participantes. Se llevaron a cabo diez grupos focales con una participación de un total de 98 personas residentes en las cinco provincias de la región con edades comprendidas entre los 18 y 73 años, atendiendo a criterios de heterogeneidad en términos de género, edad y trayectoria laboral con el fin de recoger una pluralidad de experiencias y percepciones sobre el mercado laboral regional (ver tabla 1).

Tabla 1

Caracterización de los grupos focales

	GF1	GF2	GF3	GF4	GF5	GF6	GF7	GF8	GF9	GF10
Edad media	31,1	32,6	35	40,6	32,16	38,42	55,25	34,37	32,2	33,28
Núm. part.	10	10	14	12	6	7	4	8	20	7
Hombres	4	6	2	4	4	3	4	2	10	0
Mujeres	6	4	12	8	2	4	0	6	10	7

Fuente: Elaboración propia

También se realizaron seis entrevistas en profundidad a personas líderes de las asociaciones que forman parte del Consejo Regional del Pueblo Gitano. Debido al proceso de anonimizado de los datos en una muestra tan pequeña no se recogieron datos sociodemográficos. La muestra fue considerada como muestra de expertos/as por su vinculación política y representativa en el Consejo Regional del Pueblo Gitano de Castilla-La Mancha. Esta decisión metodológica responde a criterios éticos y protección de datos, priorizando la confidencialidad sin menoscabar la riqueza analítica de los

discursos recogidos.

Instrumentos

La convocatoria de los grupos focales se realizó con la colaboración de las organizaciones sociales más representativas en el territorio; Fundación Secretariado Gitano y la Federación de Asociaciones del Pueblo Gitano.

Al inicio de cada grupo focal se recogieron datos de manera anónima para caracterizar los grupos a nivel sociodemográfico. Se consideró la siguiente información: dependientes a cargo, nivel de estudios, laboral e ingresos y participación asociativa. Los resultados fueron los siguientes: mujeres (n=54) y hombres (n=34), el estado civil predominando fue de casado (58%) seguido de soltero con un 30%, unión de hecho (7%), divorciado (5%) y viudo/a (2%). El 64% indicó tener dependientes a cargo y en específico el 48% tener tanto mayores y menores dependientes. Un 81% comunicó tener su residencia en municipios mayores de 10 mil habitantes. El 65% de la muestra indicó un nivel bajo de estudios. El 31,6% de los participantes registró haber recibido educación desde las asociaciones del pueblo gitano, frente al 68,3% que declara no haber participado en procesos de educación o formación. La muestra se caracterizó por la inactividad laboral (38%), donde el 60% de los participantes activos se divide entre empleado (27%), desempleados sin prestación (22%) y con prestación (11%). El sector económico mayoritario declarado fue el sector terciario (67%) y de manera minoritaria el sector primario (3%) y secundario (2%).

Las seis entrevistas en profundidad se realizaron durante el mismo periodo que los grupos focales. Se trató de entrevistas de una duración de 90-120 minutos, caracterizadas por ser abiertas y estructuradas alrededor de las categorías de la investigación; empleo y el mercado laboral regional.

Procedimiento

El análisis de los datos se realizó de manera reiterada en los diferentes grupos dando validez externa a los hallazgos en cada grupo. Se utilizó el software ATLAS.ti (versión 1.0.12) herramienta que facilitó la gestión de los datos cualitativos, el análisis comparativo entre casos y la construcción de redes semánticas entre categorías. Los verbatims seleccionados fueron anonimizados y codificados mediante un sistema de indexación que identifica la fuente (grupo focal o entrevista) y el número de referencia correspondiente.

Al inicio de los grupos focales y las entrevistas en profundidad se informó a las personas participantes sobre los objetivos del estudio y el uso exclusivamente académico de la información y la garantía de anonimato y confidencialidad. Todas las personas otorgaron el consentimiento para el tratamiento de los datos de manera anónima y orientada a procesos de investigación dentro del proyecto financiado por la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. El trabajo de campo se desarrolló entre los meses de octubre y noviembre de 2021, gracias a la

colaboración de las organizaciones sociales del pueblo gitano presentes en las distintas provincias de Castilla-La Mancha. Dichas organizaciones facilitaron los espacios, la convocatoria y el contacto con las personas participantes, actuando como mediadoras entre el equipo investigador y la población participante.

Las sesiones de los grupos focales fueron moderadas por el equipo investigador a partir de un guion de preguntas abiertas, orientadas a explorar las dificultades de acceso al empleo y las estrategias desplegadas frente a dichas barreras. Las entrevistas en profundidad, de carácter semiestructurado, tuvieron una duración aproximada de entre 90 y 120 minutos y permitieron profundizar en aspectos estratégicos del mercado laboral regional y de las políticas de empleo.

Análisis de datos

El análisis de los datos se realizó de manera iterativa y comparativa entre los distintos grupos focales y entrevistas, lo que permitió contrastar discursos, identificar regularidades y reforzar la validez externa de los hallazgos a través de la triangulación de fuentes.

La validez y confiabilidad del análisis se reforzaron a través de distintas estrategias metodológicas: (a) la triangulación de técnicas (grupos focales y entrevistas en profundidad), (b) la comparación sistemática entre discursos de diferentes grupos y provincias, y (c) la coherencia interna del sistema de categorías emergentes, revisado de manera reiterada durante el proceso analítico.

En los verbatim seleccionados para este artículo se evidencia el proceso de codificación con el siguiente ejemplo: Cod. Abierta = **[Dificultades]**, Cod. Axial = *[Racismo]*, Cod. Selectiva = [Presión social]. Los datos anonimizados aparecen con la sigla [DA]. Los verbatim están codificados y se presentan como anexos según codificación de grupos focales y entrevistas. En el anexo se pueden encontrar las transcripciones y codificación. Para identificar la fuente se ha utilizado un sistema de indexación que identifica el verbatim con la letra “V” y el número del párrafo donde se encuentra en el anexo (ej. V01).

Las categorías de análisis se estructuraron en torno a dos grandes ejes temáticos: las dificultades de la población gitana en el mercado laboral y las soluciones o estrategias frente a dichas dificultades. Cada eje se subdividió en subcategorías que permitieron capturar tanto las barreras estructurales — como la discriminación y la segregación laboral— como las respuestas individuales y colectivas, entre las que destacan las estrategias de camuflaje social y los procesos de re-existencia.

Entre las limitaciones del diseño metodológico se encuentra el carácter no probabilístico de la muestra y su vinculación a organizaciones sociales, lo que implica que los resultados no pueden generalizarse al conjunto de la población gitana de Castilla-La Mancha. No obstante, esta aproximación resulta adecuada para un estudio exploratorio de carácter cualitativo, orientado a comprender en profundidad percepciones y experiencias situadas en un contexto regional específico.

RESULTADOS

A partir de la codificación de las categorías emergentes se dan forma a los hallazgos que se han clasificado en dos grandes categorías desde la codificación abierta y que están relacionadas a las preguntas guía tanto de los grupos focales como de las entrevistas. Estas dos categorías temáticas (dificultades y soluciones) se subdividen en dos subcategorías que ha servido para construir la narrativa desde la intertextualidad como una red discursiva compartida por la población, a saber:

- A. dificultades de la población gitana en el mercado laboral:
 - A1) discriminación sutil y manifiesta percibida,
 - A2) segregación en la búsqueda activa de empleo,
- B. soluciones propias y de la administración pública a las dificultades en el mercado laboral de la población gitana:
 - B1) resistencias y acomodación en el mercado laboral y,
 - B2) alternativas de ingresos y re-existencias.

El análisis de la estructura del discurso se desarrolla a continuación bajo la decodificado de la narrativa de los grupos, encontrando similitudes entre grupos y su confirmación y profundización en las entrevistas a expertos., generando un proceso de triangulación que garantiza la validez y confiabilidad de los datos obtenidos.

Discriminación sutil y manifiesta

La discriminación sutil es negada por el sujeto que tiene un poder objetivo en la relación, a la base se encuentra un resentimiento o malestar hacia el uso de los programas sociales o ayudas que tienen como objetivo la población objeto de la discriminación. Este tipo de discriminación tiene emociones positivas y se da ante la distancia social.

Los episodios de racismo son sufridos por mujeres y hombres sin distinción (V11_GD4 y V13_GD9) y generan procesos de discriminación y exclusión del mercado laboral vinculándose a la identidad gitana (V20_GD6). La mujer gitana tiene una doble dificultad para acceder al mercado laboral de Castilla-La Mancha. Por un lado, el trato discriminatorio que reciben por parte de la sociedad y por otro lado las cargas familiares que culturalmente responsabilizan a la mujer de actividades de cuidado de la familia (trabajo doméstico) y a la vez se solicita a la mujer participar en la generación de ingresos en actividades económicas independientes lideradas por ellas o como acompañantes de familiares. Los grupos focales evidencian que el acceso al mercado laboral de las mujeres es mucho más difícil debido a las dificultades en la conciliación familiar ante condiciones de racismo y discriminación laboral (V14_GD9). La participación informal en el mercado laboral ha contribuido de manera directa al bienestar económico de sus familias (Laparra, 2011b).

El racismo hacia la población gitana es percibido como segregación laboral en dos momentos concretos. En la búsqueda de empleo cuando es evidente la identidad gitana y en un segundo momento cuando la empresa empleadora conoce a posterior la información personal de la persona contratada (V18_GD4). Ante la segunda situación existen formas de presión para demostrar mayores competencias y dedicación en la empresa en el caso se pueda conocer la identidad cultural (V19_GD4).

V19_ **[Dificultades]****[Racismo]****[Presión social]** *Nosotros cuando entramos a trabajar tenemos que demostrar el doble de nuestra valía, para el día de mañana cuando se enteren -porque yo no quiero decirlo- pero cuando se enteren que no vale lo que tú quieras, pero trabaja muy bien por lo menos para tener esa garantía (Part_GD4).*

Este efecto en el ámbito laboral bajo la presión que sufre la población gitana (abierta y oculta) se debe a la autopercepción de competencias y su comparación con el entorno laboral que ejerce discriminación. En la población gitana esta forma de presión empuja a la persona a demostrar ser más competente para expresar su valía y poder mantener el puesto de empleo, tanto si conocen su origen étnico como si en futuro se podría conocer su identidad. A la base está el estigma percibido por la población gitana que toma forma bajo el velo de discriminación (sutil o manifiesta).

La discriminación laboral manifiesta es percibida a la hora de establecer estrategias de búsqueda de un empleo formal. Las dificultades derivadas se han acrecentado por la pandemia de la COVID-19 (V42_E5) y por la alta burocracia que se requiere para acceder a derechos sociales, prestaciones y auxilios de organizaciones sociales (V44_E5).

La segregación en la selección de personal es percibida en los programas de empleo social gestionados por los ayuntamientos (V27_GD8 y V43_EP5), evidenciando la dificultad para aceptar empleos con altos costos añadidos debido a la localización de las empresas (V33_GD6), que requiere movilidad (V34_GD8) o como alternativa, esperar otras posibilidades,

V37_ **[Dificultades]****[Búsqueda activa]****[Candidatura]** (...) *hice un curso de limpieza online aquí y de Madrid me llamaron de la Agencia de Limpieza y me dijeron lo tienes en Móstoles, y bueno, en cuatro sitios me llamaron a trabajar en Madrid y como yo soy de [DA] dije que no por la gasolina, y de aquí dije bueno a ver si sale algo, pues todavía estoy esperando que me llamen de [DA] (Part_GD10).*

Segregación durante la búsqueda activa.

La percepción de la segregación en el mercado laboral (V12_Participante de GD6) se da durante la búsqueda activa de empleo (V16_GD3) bajo formas de segregación racial,

V18_ **[Dificultades]****[Racismo]****[Segregación]** (...) *incluso de conocer después que son gitanos y echarlos, el tema es: si todo el tiempo ha funcionado bien, no ha tenido ningún problema, trabaja como el que más, con formación equiparada al perfil que usted buscaba, se entera que*

es gitano y lo echa, ósea que racismo si lo que hay (Part_GD4).

Las personas entrevistadas han puesto atención en la discriminación que sufre la población a partir de la identificación de rasgos y fisonomía. La identificación a través de apellidos y lugares de residencia relacionados con el domicilio de familias gitanas es una de las dificultades para emplearse formalmente (V14_GD9 y V15_EP2) debido al señalamiento a través de la dirección del domicilio (V15_GD3) bajo formas de discriminación sutil,

V17_ **[Dificultades]**[*Racismo*][Búsqueda activa] (...) *muchas dificultades, sobre todo racismo. Muchas veces no te cogen el curriculum, perciben que eres gitano y tú sabes que necesitan a alguien porque lo ponen y no te cogen el curriculum. El barrio influye mucho, cuando dais la dirección de vuestro barrio y si ven que es de [DA] te dicen: “si, gracias cariño, no te preocupes” y ves que lo dejan apartao y luego tú ves que los curriculum los tienen en un lao y el tuyo lo apartan (Part_GD3).*

La población gitana percibe que existen decisiones arbitrarias en la selección de personal en formas de prejuicios en la contratación (V26_GD4). Aunque se reconoce que la formación es sustancial para la contratación (V29_GD2). La menor distancia social facilita los procesos de estigmatización social debido a estereotipos y prejuicios basados en generalizaciones (V24_GD1). De igual modo, el condicionamiento de las ofertas laborales ante la baja formación técnica generalizada en las personas participantes en los grupos focales (V31_GD1).

La temporalidad y la precariedad laboral son, respectivamente, una barrera y una condición que, de la situación laboral, desincentivando la búsqueda y una mejora del empleo formal. El subempleo y la subocupación precaria son consecuencias que se manifiestan de manera amplia en la población general. La diferencia entre la población gitana y la población general se manifiestan de forma rotunda. La tasa de temporalidad era del 27,8% en la población general frente al 70% de la población gitana (CIS, 2007: 39). En los grupos focales de Castilla-La Mancha se evidencia el problema bajo lógica comparativa (V32_GD2).

La temporalidad incrementa la vulnerabilidad de la población gitana, dificulta su integración laboral y disminuye las posibilidades de empleabilidad. El riesgo de vulnerabilidad presente en los márgenes del mercado laboral son espacios grises donde la mujer tiene un rol central pero invisibilizado. La vulnerabilidad está relacionada con el no reconocimiento del trabajo en situaciones de no formalidad laboral (Sánchez- Rubio y Fernández, 2011: 70-72).

Una de la característica de la vida laboral de la población gitana es la precariedad de manera relevante (De la Rica et al., 2019). El 10% de la totalidad de la población gitana se encuentra en condiciones laborales caracterizada por contratos informales (sin alta en seguridad social) y con contratos temporales. El 4% de la muestra declara estar en condiciones de asalariado/a con contrato, siendo

inferior que la población gitana estatal, donde el 11,3% de la población gitana frente al 30,84% de la población total con contrato indefinido (De la Rica et al., 2019: 21-23). En los grupos focales se evidencia la precariedad laboral que se vincula a estereotipos y prejuicios sobre la población gitana.

V24_ **[Dificultades]****[Estereotipos]****[Prejuicios]** (...) *Los estereotipos y prejuicios se crean desde la escuela, ser gitano, ver el apellido, muchos prejuicios que se tienen: estereotipos, el curriculum se tira a la basura... Las dificultades son bidireccionales, romper la barrera del estereotipo y del prejuicio, tenemos que dar la dirección del barrio y lo que hacemos es poner en el currículum para que no lo tiren la dirección de otra persona que no viva en el barrio (...)* (Part_GD1).

Las barreras y prejuicios hacia la población gitana se experimentan en trabajos que no requieren cualificación y ante la dificultad del ingreso en el mercado laboral (V35_GD9) se ven sometidas a la precariedad que puede encontrarse en la generación de ingresos a través de la venta ambulante (V46_GD6), teniendo un impacto generacional, ya no se percibe como una opción para los más jóvenes.

V48_ **[Dificultades]****[Emprendimiento]****[Venta ambulante]** (...) *el mercadillo ambulante era una alternativa para nosotros, pero ya no lo es para los más jóvenes porque se ha quedado obsoleto, como puede ser vender a un bar o buscar chatarra.* (Part_GD8).

La dificultad del ingreso en el mercado laboral plantea la venta ambulante como alternativa de generación de ingresos. La discriminación laboral aumenta la vulnerabilidad e impide mejorar las condiciones futuras de empleabilidad. Ante la discriminación laboral se pone en acto una estrategia que puede definirse como “camuflaje” o “mimetismo social” siendo una estrategia para tener mayores posibilidades de empleo.

Resistencias y acomodación en el mercado laboral.

Los/as participantes de edad más avanzada dan mayor valor a cualificaciones específicas a pesar de las barreras y límites que implica la discriminación (V51_GD10), siendo la escuela un espacio para la formación de personas adultas que pueden ver mejorar sus competencias en el mercado laboral (Girbés-Peco et al. 2015: 106).

Debido al temprano ingreso en el mercado laboral la formación superior/técnica se ve limitada. El acceso al mercado laboral a través de actividades familiares disminuye la inversión en procesos educativos y formativos y se convierte en causa de la baja retribución y de trabajos de baja cualificación y precariedad (Sánchez-Rubio y Fernández, 2011: 38).

Los grupos focales evidenciaron tener conciencia de la necesidad de acceder a formación superior/técnica para mejorar las condiciones de empleabilidad, realizando cursos específicos de competencias con alta demanda laboral (V50_GD4), conscientes de la relación positiva entre la formación y obtener un buen trabajo estable (V51_GD10).

La cualificación profesional en comparación con la población general presenta diferencias relevantes. Un 52,8% de la población gitana frente al 10% de la población general confirman la brecha que identifica al 63,7% de la población gitana con ninguna cualificación profesional frente al 14% de la población general (Sánchez-Rubio y Fernández, 2011: 40). El abandono escolar emerge en los grupos focales realizados y existe consciencia de la problemática que requiere de política de equidad,

V55_**[Soluciones]**[Formación][Equidad] (...) vemos que el abandono escolar es alto y la baja cualificación de la comunidad gitana, es real, por eso muchas veces no pedimos igualdad sino pedimos equidad (Entrevista_P2).

La brecha de formación está más presente en las mujeres (V11_GD4, V14_GD9, V20GD6 y V22_GD9) que da forma a una doble brecha. La primera caracterizada por la baja tasa de ocupación entre las mujeres gitanas, el 16,8% frente al 44,5% del total de las mujeres (De la Rica et al., 2019: 28). La diferencia con los hombres gitanos se acentúa en edades menores de los 30 años ya que el trabajo familiar realizado por mujeres jóvenes es identificado como ayuda familiar no remunerada. En el caso del estudio realizado por la FSG (2019) con una amplia muestra de estudio (n=1489), el 33% se declaraban inactivas (De la Rica et al., 2019:22-21) y el trabajo doméstico representaba el 25,6% de todas las actividades declaradas³.

Ante las diferentes situaciones de riesgo de discriminación laboral directa, la población debe renunciar a su identidad étnica y cultural (V60_GD1) para garantizarse la posibilidad de acceder teniendo los requisitos exigidos,

V60_**[Soluciones]** [Búsqueda activa][Camuflaje] Tenemos que cambiar la identidad para pasar desapercibido y no parecer gitano para tener opciones de entrar en una entrevista. (Part_GD1).

La realidad se basa en un proceso de acomodación/asimilación desde lógicas de “camuflaje social” para encontrar trabajo y mantenerse en el puesto (V58_GD4),

V62_**[Soluciones]** [Búsqueda activa] [Camuflaje social] (...) otra forma para encontrar trabajo es no tener pinta de gitano, y no decir que eres gitano y el apellido, como tengas el apellido o en el barrio donde vivas, cuando te piden la calle donde vives ya saben las gitanas si queremos trabajar aquí en [DA] el único sitio que hay para trabajar es el ayuntamiento y te sacan cada 7 u 8 años. (Part_GD4).

La falta de formación cualificada (De la Rica et al., 2019) incide en la población mayor de 45 años que según los datos de la encuesta de 2005 se situaba por encima del 70% en la población gitana frente al 12,1% de la población general (Sánchez-Rubio y Fernández, 2011). Desde el 2005 ha disminuido y en 2018 se encuentra en el 36,46%, siendo datos altos en comparación con la población general. En la totalidad de los grupos focales de Castilla-La Mancha se evidencia la problemática y existe consciencia del lastre que implica la baja cualificación profesional.

La falta de formación cualificada es el problema central y la solución es la formación (V52_E5) orientada a la contratación (V53_E1). Así como que las empresas tengan incentivos para contratar (V54_E1), vinculándose a estrategias empresariales de compromiso social (V56_E2) que sustituya a la necesaria recomendación personal (V61_GD4).

Alternativas de ingresos y re-existencias a partir de los ejemplos de vida

Los yacimientos de empleo son la atención al cliente, la recogida de cosecha como temporeros y como montadores de estructuras metálicas más allá de la venta ambulante (V73_E2). En la generación de ingresos se mantiene la percepción de que la venta ambulante es un sector tradicional pero precario (V74_E3 y V75_E6). Existe una orientación a emprendimientos colectivos como es la forma cooperativa (V76_GD5) para la transformación de productos y la orientación de creación de empleo (V75_E6).

En España, la venta ambulante ocupa a 115.000 personas y es relevante para generar ingresos en el 42,3% de las familias gitanas con personas ocupadas (Ministerio de Sanidad y Política Social, 2009: 32). En Castilla-La Mancha se percibe la falta de infraestructuras (V46_GD6) en zonas habilitadas para la venta ambulante y la percepción de regulación para el control del pueblo gitano en la venta ambulante.

La venta ambulante es un nicho de empleo para la comunidad gitana. La población gitana que trabajo como vendedores ambulantes en un 46,3% (De la Rica et al., 2019: 165) y en Castilla-La Mancha la venta ambulante es una alternativa para las mujeres que no encuentran empleo o tiene dificultades para la inclusión laboral (V48_GD8 y V71_E5).

Las personas que trabajan en el mercadillo pueden realizar múltiples labores dependiendo de las necesidades del grupo familiar. Las alternativas de ingresos están definidas por la identidad del grupo familiar ampliado donde se deben ejercer actividades concretas como trabajadores autónomos gracias a la ayuda de la familia. A través de los grupos focales se evidencia que en Castilla-La Mancha existen procesos de emprendimiento colectivos que requiere del acompañamiento de la administración pública no relacionadas con venta ambulante.

La población gitana valora el trabajo por cuenta propia, no dejan de ver el empleo regularizado por cuenta ajena como una alternativa viable y deseable (Hernández et al. 2019:168). Una estrategia propia para el posicionamiento positivo en el mercado laboral es la creación de referentes positivos (V49_GD1) que pueden ser entendidos como procesos de re-existencia por parte de la población gitana.

V49_[Soluciones] [Formación][Referentes positivos] *Si formáramos a las personas y consiguieran trabajo estable sería posible ser un referente. Necesitamos referentes, ejemplos para poder dar ejemplo. (Part_GD1)*

La estrategia de referentes positivos es percibida como procesos de re-existencia a partir de ejemplos que se convierten en faro ante un contexto social caracterizado por prejuicios y estereotipos. La estrategia puesta en marcha por la FSG es interpretada como una forma de buscar crear oportunidades en el mercado laboral como colectivo y comunidad (V67_GD3) y plantea dinámicas diferentes en la estrategia del “camuflaje social”,

V67_[Soluciones] [Programas sociales][Referentes positivos] (...) que nos diesen la posibilidad de conocernos porque por juzgar a una ya tenemos que ser todas igual, entonces nosotros (...) no deben juzgar a los gitanos por tos, digamos que los gitanos tenemos ese don que no juzgamos a todos por lo mismo, porque hoy en día hay familias gitanas, payas mezclas ya, entonces tu ya no juzgas porque sea payo porque es tu familia, los payos todavía eso no suelen encajarlo, nosotros nos hemos integrado pero realmente hay castellanos que no nos dejan integrarnos porque para ellos somos pues eso. Nosotros tenemos capacidad de adaptarnos a lo que sea, ellos no (referido a los payos). (Part_GD3)

En la búsqueda activa de empleo se utilizan mayoritariamente los servicios de la administración públicas (80% mujeres y 71% hombres) y las relaciones sociales entre familiares y amistades (32% mujeres y 41% hombres). Las estrategias minoritarias son los programas de inserción laboral (69% en mujeres y 4,62% en hombres) (De la Rica et al., 2019: 41). Las mujeres gitanas viven diariamente las dificultades para acceder a ofertas laborales y su alternativa es la oferta de programas sociales de contratación por parte de ayuntamientos (V35_GD9).

La población gitana de Castilla-La Mancha utiliza estrategias híbridas con aplicaciones y plataformas de empleo e intermediadoras laborales, así como la búsqueda directa (V63_GD5, V64_GD6 y V49_E5).

DISCUSIÓN

Las soluciones que emergen relacionadas con la Estrategia Nacional 2021-2030 se orientan a iniciar procesos de sensibilización con el propósito de cambiar la percepción existente sobre el pueblo general y luchar contra el antigitanismo. La necesidad de eliminar la precariedad laboral en la población gitana debe tener una alianza entre administraciones públicas, organizaciones del pueblo gitano y tejido empresarial castellanomanchego.

Las propuestas para la reducción de las tasas de desempleo entre la población gitana, en concreto entre jóvenes, implica pensar en las posibilidades de nuevos mercados a partir de la destinación de fondos y financiación pública, desde la promoción laboral de mujeres gitanas hasta el fomento de la puesta en valor de procesos de emprendimiento individual y colectivo.

Los grupos focales han ofrecido planteamiento en modo de propuestas durante el proceso de exploración. Es necesario mejorar las posibilidades de empleabilidad rompiendo estereotipos que den

una real integración sociolaboral. La necesidad de comunicar positivamente la cultura gitana, incidir en empresas con campañas de antigitanismo y difundir referentes positivos de la población gitana entre la comunidad.

La investigación no ha evidenciado procesos de integración sociolaboral realizados por las organizaciones sociales. No existe en las entrevistas grupales e individuales elementos sobre posibles mejoras a la acción de las organizaciones que se orientan desde la aplicación de políticas activas. Los límites de esta investigación residen en la focalización en la población de Castilla-La Mancha y como muestra no probabilística que se caracteriza por la disponibilidad y cercanía a las organizaciones sociales convocantes en los territorios hacen que las conclusiones estén circunscritas a la población gitana castellanomanchega. Este trabajo es el primer trabajo sobre la temática en Castilla-La Mancha que se realiza de manera sistemática y como investigación cualitativa pone elementos al centro del debate de la organización del sistema de protección social y de empleo regional.

Las conclusiones de este estudio plantean que la población gitana castellanomanchega percibe la dificultad de acceso en el mercado laboral desde múltiples barreras como son los requisitos solicitados en las ofertas laborales. Solventar estas barreras requiere una transformación de la sociedad basada en la concientización de empresas para contratar población gitana. La investigación evidencia la necesidad de combatir la discriminación en los procesos de selección en línea con la situación estatal. La dificultad de acceso al mercado laboral de la población gitana castellanomanchega está condicionada por: 1) la falta de formación, 2) el racismo imperante en la sociedad castellanomanchega y 3) la segregación laboral que sufre el pueblo gitano como minoría. Los anteriores tres elementos abocan al pueblo gitano a la precariedad y la temporalidad laboral.

La búsqueda de empleo en los municipios de residencia se caracteriza por las dificultades para participar en procesos de selección de personal ya que son percibidos poco transparentes. Se evidencia trato desigual y discriminatorio y obliga a utilizar estrategias de recomendación laboral y camuflaje social. La práctica de la recomendación laboral permite crear relaciones sociales en el municipio de residencia, en cambio la estrategia de camuflaje social implica omitir apellidos y barrio de residencia.

La investigación ha evidenciado la discriminación y segregación laboral. Los procesos de señalación social cotidiana afectan negativamente en la búsqueda de empleos formales. El pequeño tamaño de los municipios facilita el conocimiento de barrios y apellidos de familias gitanas.

La población gitana castellanomanchega pone en práctica la renuncia de la identidad cultural, a través de un proceso de “camuflaje social” como estrategia para la inclusión laboral.

La falta de oportunidades formativas regionales dificulta y limitan el proceso de crecimiento profesional. Las barreras formativas están ligadas a la presencia de estereotipos en las instituciones

educativas y que se proyectan en el mercado laboral. La población gitana percibe como los estereotipos afectan negativamente a sus condiciones de vida, así como las generalizaciones negativas y comportamientos discriminatorios basados en el antigitanismo se perciben en procesos de selección laboral.

Frente a este escenario, las estrategias individuales de camuflaje social identificadas en el estudio, si bien pueden facilitar el acceso inicial al empleo, no constituyen soluciones sostenibles ni deseables desde una perspectiva de derechos, dado que implican la invisibilidad de la identidad y refuerzan dinámicas de desigualdad simbólica. Por el contrario, las estrategias colectivas articuladas desde las organizaciones gitanas emergen como espacios de resistencia y resignificación identitaria, contribuyendo a la construcción de procesos de re-existencia que desafían los discursos hegemónicos sobre el empleo y la empleabilidad.

Esta investigación ha develado patrones culturales asentados en la sociedad castellanomanchega no gitana, a partir de las percepciones y vivencias de la muestra. Estos patrones que dan forma al antigitanismo en el mercado laboral están también presentes en otros estudios consultados. El antigitanismo genera situaciones de precariedad laboral temprana, como la informalidad laboral, teniendo mayor incidencia en las mujeres.

CONCLUSIONES

Las políticas públicas deben tener en cuenta las diferencias en el empleo familiar ya que la diferencias de más de 22 puntos porcentuales en la proporción de ocupados dedicados a la ayuda familiar es relevante para el conjunto de la población gitana, a diferencia de la totalidad de la población que es irrelevante. El 24,1% de la población gitana ocupada en España se dedica a actividades familiares con consecuencias negativas para las mujeres, al tratarse de actividades económicas no reguladas, existe una ausencia de derechos sociales. En Castilla-La Mancha están presentes situaciones de vulnerabilidad laboral entre las mujeres gitanas y es necesario poner atención a cómo fomentar y proteger la actividad individual ya que la ayuda familiar es una actividad laboral desprotegida. Aunque los cambios sociodemográficos se están dando en la población gitana, se requiere una constatación estadística de los mismos (Laparra y García, 2011: 34), y desde este trabajo se han planteado diversas categorías que pueden tenerse en cuenta en futuro. Asimismo, el estudio pone en valor el papel estratégico de las organizaciones sociales del pueblo gitano como actores clave en los procesos de inclusión sociolaboral. Su función como mediadoras, acompañantes y agentes de incidencia política debe ser reconocida y fortalecida mediante una colaboración más estrecha con las administraciones públicas y el tejido empresarial regional.

En conclusión, el empleo en la población gitana castellanomanchega está determinado por las

condiciones y situaciones laborales de la población en situaciones de exclusión social que como fenómeno está caracterizado por mercados laborales de baja demanda cualificada, tejido empresarial familiar y discriminación laboral sutil y manifiesta. Las estrategias de subjetivación de la población gitana están basadas en prácticas de subjetivación individual que se materializan como camuflaje social, así como de mimetismo donde se asimila a nivel individual los patrones de conducta de la población no gitana, y estrategias de subjetivación colectiva que ven la re-existencia como proceso de valoración de la identidad gitana. Dos prácticas de subjetivación política que lleva a la población gitana a crear actos de resistencia ante el poder y sus dispositivos de control, dando de esta forma una respuesta a los procesos de exclusión del mercado laboral que transforman la sociedad en dos vías de resistencia donde prevalece y se defiende la identidad como colectivo y sujeto político.

Finalmente, este trabajo de investigación quiere destacar la conveniencia de desarrollar futuras investigaciones que profundicen en el análisis longitudinal de las trayectorias laborales de la población gitana, incorporando metodologías mixtas que permitan evaluar con mayor precisión el impacto de las políticas de empleo y avanzar hacia modelos de intervención más justos y eficaces.

CONSIDERACIONES ÉTICAS

La recogida de los datos a través de las técnicas diseñadas tuvo en consideración la protección de datos según la Ley Orgánica 3/2018 para garantizar el tratamiento confidencial de la información personal. La investigación no realizó experimentos con los participantes y únicamente recogió la información de los grupos focales y entrevistas bajo un registro de grabación que se transcribió. El fichero de datos generado se anonimizó y no se recogieron datos sensibles de las personas participantes. Los grupos focales y las entrevistas iniciaron con la solicitud del consentimiento voluntario a la totalidad de los participantes para el tratamiento de datos de manera anónima. Los grupos focales se desarrollaron desde un estilo conversacional ante las preguntas orientadoras del grupo focales.

DISPONIBILIDAD DE DATOS Y MATERIALES

Los datos elaborados y codificados podrán solicitarse en el siguiente email: c.sanchez@unizar.es.

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores no tienen ningún conflicto de interés en el diseño y ejecución de la investigación, así como en la divulgación de los resultados. El trabajo no ha utilizado ninguna inteligencia artificial en el proceso de escritura.

FINANCIACIÓN

El diseño y la recopilación de los datos fue financiado por la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como proyecto no competitivo de la convocatoria del año 2021, titulado Fomentando Procesos de Inclusión y Participación Social en la Población Gitana de Castilla-La Mancha a través del Conocimiento de Necesidades (Ref. Unizar 2021/0543).

CONTRIBUCIONES DE LOS AUTORES

Basado en la taxonomía CRediT, la distribución de responsabilidades es la siguiente: CSA: Responsable de conceptualización, elaboración de datos, análisis formal, investigación, metodología, software, validación, visualización y redacción (tanto el borrador original como la revisión). VRM: Encargado de conceptualización, elaboración de datos, investigación, metodología, validación y visualización, además de liderar la adquisición de fondos, administración del proyecto, recursos y supervisión. SMC: Participa en conceptualización, elaboración de datos, investigación, validación, visualización y la revisión de la redacción. PPE: Se responsabiliza de la conceptualización, elaboración de datos, investigación, validación y visualización.

REFERENCIAS

- Acton, T. (2015). Scientific racism, popular racism and the discourse of the Gypsy Lore Society. *Ethnic and Racial Studies*, 39(7), pp. 1187-1204. <https://doi.org/10.1080/01419870.2015.1105988>
- Althusser, L. (1973). *La réponse à John Lewis*. Maspéro
- Arriaga, M., Gómez, A., & Elboj, C. (2012). Posibilidades para la comunidad gitana en el mercado laboral del estado español. *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, (11) pp.65-79 <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.5085>
- Arza, J., Catalá, L., Frances, F., Gil, D., González, M.E., La Parra, D., Sanz, B. & Vives-Cases, C. (2020). Informe Encuesta impacto COVID19 Población Gitana 2020. Disponible en <http://hdl.handle.net/20.500.12105/11032>
- Barahona Gomáriz, M.J. (2016). *El trabajo social: Una disciplina y profesión a la luz de la historia*. Universidad Complutense de Madrid.
- Bergua Amores, J. Á. (2011). *Estilos de la investigación social: técnicas, epistemología, algo de anarquía y una pizca de sociología*. Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Conejo, E. (2003). Ocupació i comunitat gitana: claus d'actuació. Educació social. *Revista d'intervenció socioeducativa*, Núm. 24, pp. 54-66, <https://raco.cat/index.php/EducacioSocial/article/view/165431>.
- Consejería De Bienestar Social (2019). Decreto 13/2019, de 18 de marzo, del Consejo Regional del

- Pueblo Gitano. [2019/2945]. Disponible en https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20200309/decreto_13_19_de_18_de_marzo_del_consejo_regional_del_pueblo_gitano.pdf
- De La Rica S., Gorjón L., Miller L. y Úbeda P. (2019). *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza*. Fundación Secretariado Gitano. Disponible en https://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/129378.html.es
- Del Pozo, J.M. (2006). El sistema ocupacional de los gitanos en España. *Zerbitzuan. Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = Revista de servicios sociales*, n.40 pp. 43-50
- Deleuze, G. (2003). *Deuz règime de fous*. Minuit
- Domínguez, C., Flecha, A., & Fernández, M. (2012). Mujeres gitanas y mercado laboral: mecanismos para superar su triple exclusión. *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, (11). pp. 81-93 Disponible en <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.5087>
- Fernández Casado, A.B. (2019). Situación laboral de la población gitana en España, en Francisco Eduardo Haz Gómez, Marta Gutiérrez Sánchez y Manuel Hernández Pedreño (coords). *Riesgo de exclusión de la población gitana en España e intervención social*, Observatorio de la Exclusión Social, Universidad de Murcia, pp. 149-174.
- Fernández Ibáñez, M., Suso Araico, A., García Martínez, A., Morales Caballero, L. M., Fernández y Espiñeira, A. (2023). Evaluación de resultados e impacto del Programa «Acceder» 2000-2019. Políticas activas de empleo para población gitana gestionadas por una organización social. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 10-1. <https://doi.org/10.5209/cgap.87562>
- Fernández, G. coord. (2019). VIII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España. Cáritas española.
- Flecha, R. y Gómez, J. (1995). *Racismo: No, gracias. Ni moderno, ni postmoderno*, El Roure, Barcelona.
- Foucault, M. (1994). *Dits et écrits*. T. 2. Gallimard
- Girbés-Peco, S., Macías-Aranda, F. y Álvarez-Cifuentes, P. (2015). De la Escuela Gueto a una Comunidad de Aprendizaje: Un Estudio de Caso sobre la Superación de la Pobreza a Través de una Educación de Éxito. *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, 4(1), 88–116. <https://doi.org/10.17583/rimcis.2015.1470>
- Gómez-Berrocal, C. & Navas, M. (2000). Predictors of blatant and subtle prejudice towards gypsies, *International Journal of Social Psychology*, 15:1, 3-30, <https://doi.org/10.1174/021347400760259848>
- Hernández, M., García, O. y Gehrig, R. (2019). Situación social de la población gitana en España: balance tras la crisis, en G. Fernández Maíllo (coord.), *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo*

social en España. Documento de Trabajo, pp. 3.12, Fundación FOESSA.

Kende, A., Hadarics, M. & Lášticová, B. (2017). Anti-Roma attitudes as expressions of dominant social norms in Eastern Europe. *International Journal of Intercultural Relations*, 60, 12-27.
<https://doi.org/10.1016/j.ijintrel.2017.06.002>

Laparra, M. (coord.) (2011a). Conclusión general: Un diagnóstico social de conjunto para la comunidad gitana, en Miguel Laparra (coord.) *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, pp. 275-87. Disponible en
<https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=4414&tipo=documento>

Laparra, M. (coord.) (2011b). *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Disponible en
<https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=4414&tipo=documento>

Laparra, M. y García A. (2011). Una comunidad gitana de tamaño y perfiles todavía imprecisos, en Miguel Laparra (coord.), *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*, Universidad Pública de Navarra, pp. 27-34. Disponible en
<https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=4414&tipo=documento>

Lau, A. Y-H., & Ridge, M. (2011). Addressing the impact of social exclusion on mental health in Gypsy, Roma, and Traveller communities. *Mental Health and Social Inclusion*, 15 (3) pp. 129-137
<https://doi.org/10.1108/20428301111165717>

Majdan, M., Coman, A., Gallová, E., Ďuricová, J., Kállayová, D., Kvaková, M., & Bošák, L. (2012). Assessment of the Indoor Environment and Implications for Health in Roma Villages in Slovakia and Romania. *Central European Journal of Public Health*, 20(3), pp. 199-207.
 doi: 10.21101/cejph.a371

Ministerio De Derechos Sociales Y Agenda 2030 (2022). Estrategia Nacional para la Población Gitana. Disponible en
<https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/poblacion-gitana/estrategia-nacional/futura-estrategia.htm>

Ministerio de Sanidad y Política Social (2009). *Hacia la equidad en salud: Disminuir las desigualdades en una generación en la comunidad gitana*. Descargable en
<https://www.sanidad.gob.es/areas/promocionPrevencion/promoSaludEquidad/jornadas/ha>

[ciaEquidadSalud2009.htm](#)

- Molina, F., Prieto, O. y Santacruz, I. (2012). Discriminación étnica en el mercado laboral: influencias en el acceso y en la permanencia. *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, (11). <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.5083>
- Niner, P. (2004). Accommodating nomadism? An examination of accommodation options for Gypsies and Travellers in England. *Housing studies*, 19 (2), pp. 141-159. <https://doi.org/10.1080/0267303032000168568>
- Niner, P. & Brown, P. (2009). First steps towards regional planning for Gypsy and Traveller sites in England: Evidence-based planning in practice. *Town Planning Review*, 80(6), pp.627-647. <https://doi.org/10.3828/tpr.2009.15>
- Óhidy, A. & Forray, K. (dirs.) (2019). *Lifelong Learning and the Roma Minority in Western and Southern Europe*, Emerald Publishing Limited, Bingley, pp. i-xii. <https://doi.org/10.1108/978-1-83867-263-820191002>
- Parra Toro, I., Álvarez-Roldan, A., & Gamella, J. F. (2017). Un conflicto silenciado: Procesos de segregación, retraso curricular y abandono escolar de los adolescentes gitanos. *Revista De Paz Y Conflictos*, 10(1), pp. 35–60. <https://doi.org/10.30827/revpaz.v10i1.5965>
- Pettigrew, T. F., & Meertens, R. W. (1995). Subtle and blatant prejudice in Western Europe. *European journal of social psychology*, 25(1), pp. 57-75. <https://doi.org/10.1002/ejsp.2420250106>
- Rancière, J. (1974). *La leçon d'Althusser*. Gallimard
- Rodríguez Vera, I. (2009). La inclusión social de la comunidad gitana en España 1999-2009. *Gitanos. Pensamiento y Cultura*, 49-50, pp. 72-83. https://www.gitanos.org/upload/85/08/49_50AFondo.pdf
- Ruíz J. y Alonso L. E. (2019). Sociohermenéutica: fundamentos y procedimientos para la interpretación sociológica de los discursos, en Benno Herzog y Jorge Ruiz (eds.), *Análisis sociológico del discurso. Enfoques, métodos y procedimientos*. Universitat de València, pp. 55-76
- Ruíz, J. (2009). Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas. *Forum: Qualitative Social Research*, 10 (2), pp. 1-32
- San Román, T. (1980). Los gitanos en el mundo del trabajo. *Documentación Social*, (41), pp.73-88.
- San Román, T. (1986). *Entre la marginación y el racismo. Reflexiones sobre la vida de los gitanos*. Alianza Universidad (2ª ed.)
- San Román, T. (1997). *La Diferencia inquietante: viejas y nuevas estrategias culturales de los Gitanos*. Siglo Veintiuno De España. Editores, SA.
- San Román, T. y Garriga, C. (1975). *La imagen paya de los gitanos*. RTS: Revista de treball social, (60), pp. 11-76. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2952044>

- Sánchez Álvarez, C., Rodríguez Martín, V., Morales Calvo, S., & de la Paz Elez, P. (2023). Participación del pueblo gitano en Castilla-La Mancha (España): Convergencias y divergencias entre actores sociales. *Revista Prisma Social*, (43), 102–127. Recuperado a partir de <https://revistaprismasocial.es/ps/article/view/516>
- Sánchez-Rubio, B. y Fernández, A. (2011). La situación laboral de la población gitana: conocimiento y reconocimiento, en Miguel Laparra (coord.), *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*, Universidad Pública de Navarra, pp. 35-72. Disponible en <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=4414&tipo=documento>
- Serrano-Alfonso, M.A., Díez-Palomar, J. y Guasch-García, M. (2018). Análisis de las características de la formación de familiares con colectivos vulnerables. *Estudios pedagógicos*, 44(3), pp.35-54. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052018000300035>
- Shubin, S. (2011). Where can a gypsy stop? Rethinking mobility in Scotland. *Antipode*, 43(2), pp. 494-524. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2010.00744.x>
- Sigona, N. (2005). Locating 'the Gypsy problem'. The Roma in Italy: Stereotyping, labelling and 'nomad camps. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4), pp. 741-756. <https://doi.org/10.1080/13691830500109969>
- Smith, D. & Acton, T. (2017). The campaign for a National Strategy for Gypsy site provision and the role of Public Health activism in the 1960–1970s. *Journal of public health policy*, 38(4), pp. 29-444. <https://doi.org/10.1057/s41271-017-0091-y>
- Vasquez, J.M. (1990). *Estudio sociológico: los gitanos españoles 1978*. Asociación Secretariado General Gitano.

Análisis sobre el merecimiento de la Renta Mínima de Inserción hacia la población gitana: percepciones encontradas de personas usuarias y profesionales técnicos/as del sistema de protección social en una comunidad autónoma española.

Analysis of the deservingness of the Minimum Insertion Income towards the Roma population: conflicting perceptions of users and technical professionals of the social protection system in a Spanish autonomous community.

Francisco Estepa Maestre¹  y José David Gutiérrez Sánchez^{2*} 

¹Universidad Pablo de Olavide. España,

²Universidad de Málaga. España.

*Autor de correspondencia: José David Gutiérrez Sánchez, jdgutsan@uma.es

Enviado: 10-09-2025 Aceptado: 11-3-2026

Resumen

Las rentas mínimas de inserción (RMI) constituyen programas vinculados al principio de cohesión social cuyo fin es garantizar prestaciones orientadas a la mejora de la calidad de vida de personas en situación de vulnerabilidad. El objetivo de esta investigación es analizar los aspectos morales presentes en las transacciones asistenciales de carácter económico o material en el contexto de la asistencia social pública en Andalucía. La metodología, de corte cualitativo, se basó en entrevistas semiestructuradas realizadas tanto a profesionales/personal técnico/a responsables de la gestión de estas prestaciones como a personas usuarias que las reciben o han recibido. Los resultados revelan que las evaluaciones morales tienden a responsabilizar a las personas de su situación de pobreza, reproduciendo la diferenciación entre “merecedores” y “no merecedores”. Asimismo, se observa que la ciudadanía suele priorizar a determinados colectivos beneficiarios frente a otros. En el caso de las personas gitanas, las entrevistas muestran que afrontan mayores barreras de acceso a las ayudas y mayores experiencias de discriminación en comparación con otras personas beneficiarias. En conclusión, el estudio avanza en la comprensión y cambios que se producen en el modelo de bienestar: desde un enfoque de derechos universales hacia uno de condicionalidad, donde la responsabilidad social se desplaza hacia lo individual. El concepto de “reciprocidad en la

redistribución” evidencia la ambivalencia de la asistencia social actual y su impacto en la economía moral.

Palabras clave: rentas mínimas; Andalucía; vulnerabilidad; merecimiento; Trabajo social.

Abstract

Minimum income schemes (MIS) are programmes linked to the principle of social cohesion, whose purpose is to guarantee benefits that improve the quality of life of people in vulnerable situations. The objective of this research is to analyze the moral aspects present in economic or material welfare transactions in the context of public social assistance in Andalusia. The qualitative methodology was based on semi-structured interviews conducted with professionals/technical staff responsible for managing these benefits, as well as with users who receive or have received them. The results reveal that moral judgements tend to hold people responsible for their situation of poverty, reproducing the distinction between the ‘deserving’ and the ‘undeserving’. It was also observed that citizens tend to prioritize certain beneficiary groups over others. In the case of Roma people, the interviews show that they face greater barriers to accessing aid and greater experiences of discrimination compared to other beneficiaries. In conclusion, the study advances our understanding of the changes taking place in the welfare model: from a universal rights approach to a conditionality-based approach, where social responsibility is shifted to the individual. The concept of ‘reciprocity in redistribution’ highlights the ambivalence of current social assistance and its impact on the moral economy.

Keywords: minimum income; Andalusia; vulnerability; entitlement; social work.

INTRODUCCIÓN

Las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) representan una prestación económica que establece un nivel mínimo de protección social (Milano, 1990). Si bien existen distintos modelos autonómicos en España, todos convergen en que las RMI son complementarias al sistema de protección social, lo que la diferencia del subsidio universal; son prestaciones de carácter universal, poseen la condición de derecho o cuasi-derecho, y buscan cubrir necesidades básicas mientras persista la situación de carencia (Euzeby, 1989).

Desde su aprobación en 1989 en el País Vasco, las RMI son un eje fundamental en las políticas de integración social, orientadas hacia los sectores más vulnerables (Estepa y Ferri, 2022). Su relevancia se ha incrementado en contextos de crisis, como la generada por la pandemia de la Covid-19 y el conflicto en Ucrania, que han agudizado la inflación y afectado principalmente a las clases desfavorecidas. Las políticas autonómicas de RMI conforman un conjunto de programas con contenidos similares, implementados de forma progresiva y consideradas componentes residuales del sistema de protección social (Barella, 2022). Aunque su peso en el gasto social es modesto y su

cobertura limitada, las RMI ocupan una posición estratégica como último amortiguador social y destacan como iniciativa innovadora de las Comunidades Autónomas (Arriba, 1999). Se entienden como un derecho vinculado al principio de cohesión social y deberían garantizar los mínimos para una vida digna a quienes carecen de recursos.

El enfoque workfarista, promovido por la corriente neoliberal, ha sido motor de muchos recortes en los Estados de Bienestar europeos y, especialmente, en el sistema público de Servicios Sociales donde se integran las RMI (Dingeldey, 2007). Como señalan Rodríguez et al. (2020), las RMI han experimentado alteraciones en su articulación normativa, recortes en sus cuantías, retrasos en la aplicación y un endurecimiento de los requisitos para acceder a ellas. La dicotomía *workfare* frente a *welfare* ha favorecido el surgimiento de una economía moral centrada en el merecimiento de las ayudas sociales, generando profundas reflexiones sobre quién merece recibir apoyo (Knotz et al., 2022).

Esta investigación revisa, a la luz del debate sobre la RMI, los aspectos morales presentes en las transacciones asistenciales y prestaciones económicas, centrándose en el contexto andaluz y apoyándose en entrevistas semiestructuradas realizadas a usuarios/as y técnicos/as del sistema. En este marco, el presente estudio adopta un enfoque centrado en las *percepciones morales* de los distintos actores implicados. El objetivo no es únicamente describir la RMI como dispositivo institucional, sino analizar cómo personal técnico/a y personas usuarias interpretan quién merece o no el acceso a la ayuda. Estas percepciones se articulan en torno a criterios como necesidad, actitud, reciprocidad e identidad, y están atravesadas por sesgos y estereotipos que pueden influir en la gestión cotidiana de la prestación. De manera particular, el estudio explora cómo estas valoraciones afectan a la población gitana, colectivo históricamente estigmatizado y que continúa enfrentando barreras en su relación con el sistema de protección social.

Economía moral y merecimiento

El concepto de merecimiento se emplea en el mundo anglosajón para dividir a las personas pobres según el supuesto del mérito para ser destinatarias de ayudas (Coninck et al., 2022). Los grupos considerados no merecedores, como la población gitana, son vistos como transgresores de normas sociales (Watkins-Hayes y Kovalsky, 2016). Oorschot (2006) identifica cinco criterios para clasificar a individuos o grupos en función de su merecimiento: control, necesidad, identidad, actitud y reciprocidad, siendo este último entendido como cambio de comportamiento a cambio de ayuda (Arqueros, 2020). Factores como la ética del trabajo, la raza, etnia, localización, clase, género o religión se emplean para determinar la pertenencia o exclusión dentro de la "ciudadanía plena", aspectos relacionados con el racismo estructural (Bartolomé, 2023; Paniagua de la Iglesia, 2024). Además, distinguir entre quiénes pueden merecer o no depende de dónde recae la responsabilidad de la

pobreza: en el individuo o en la sociedad (Castañeda, 2021; Rendueles, 2020). En este marco, Duvoux (2015) expresa cómo surgen las categorías de “asistido” y “autónomo” en torno a las personas que recurren a los Servicios Sociales. Quienes son merecedores muestran un proyecto personal y autonomía, pero reciben ayuda por motivos excepcionales, mientras que los menos merecedores carecen de proyectos de vida. De forma similar, Castel et al. (2013) identifican al “ciudadano indeseable” como actor social dependiente de la asistencia social e incapaz de subsistir por sí mismo, en contraste con el “buen trabajador”, válido para la inserción social.

La perspectiva neoliberal, según Pérez (2016), considera las prestaciones económicas un gasto ineficaz y privilegia las estrategias de activación condicionada. El juicio moral del merecimiento impregna la gestión de las RMI, acompañado de emociones como compasión o indignación. Así, se valoran variables como el control del individuo sobre su situación, su esfuerzo, la responsabilidad por la pobreza y su pertenencia a grupos marginados (Guijarro et al., 2016). Feldman y Skow (2016) definen el merecimiento como un juicio sobre el acceso a derechos basado en identidad y conducta, constituyéndose en fuente de deslegitimación (Aramburú y Sabaté, 2020). Los perceptores de la RMI deben superar procesos burocráticos que simbolizan una carrera de obstáculos donde el esfuerzo y la adecuación administrativa confirman el acceso al derecho (Franzé y Parajuá, 2015).

Según Estepa y Roca (2018), el personal técnico, especialmente trabajadores/as sociales, juegan un papel determinante en la concesión o suspensión de expedientes, pues desde las diputaciones actúan como validadores más que evaluadores. De este modo, los/as trabajadores/as sociales de base tienen gran peso en la aprobación o denegación de las solicitudes (Cortinas, 2012a). Además, su identidad profesional está socialmente situada y moldeada por trayectorias personales y sociales, influyendo en la toma de decisiones sobre el merecimiento de las ayudas (Cortinas, 2012b). Guijarro et al. (2016) insisten en distinguir el merecimiento de la condicionalidad; el primero sostiene el apoyo a la segunda. La condicionalidad implica requisitos concretos asociados a prestaciones como las RMI, siendo objeto de juicios técnicos en la concesión de la ayuda. Handler (2008) define la condicionalidad como prestaciones sujetas a contraprestación laboral, funcionando como control social. Las actitudes hacia la condicionalidad, variable entre los/as técnicos/as responsables, suavizan o endurecen la concesión dependiendo de criterios subjetivos.

Los derechos sociales pueden funcionar como prestaciones universales dirigidas a colectivos vulnerables (Vaquer, 2022). Dentro de los Servicios Sociales, la asistencia se reconoce como un derecho social, aunque condicionado por la disponibilidad de recursos y preferencias por determinados grupos (Arqueros, 2020). Según Estepa (2022), los grupos vulnerables son prioridad, incluyendo minorías étnicas como la población gitana.

La política social bajo el neoliberalismo se reduce a medidas compensatorias sin capacidad

dinamizadora, por lo que las RMI se muestran insuficientes para la reinserción social de sectores marginados por las políticas macroeconómicas (Abeles y Pérez, 2022). Esto puede mercantilizar el acceso a servicios universales como salud, educación, vivienda o empleo, debilitando el derecho social. La política social se revela como una herramienta limitada que busca minimizar los daños de las políticas de estabilización económica. Mora Heredia et al. (2015) identifican una “crisis identitaria” en la política social neoliberal, articulada en torno a la focalización (utilización eficiente de recursos), el asistencialismo (ayuda a grupos en extrema pobreza) y la descentralización hacia gobiernos regionales y locales. Sin un Estado sólido, se genera mayor desigualdad y exclusión. El neoliberalismo implica una reducción de la función pública y mercantilización de la vida social, desde los años setenta agravando la pobreza extrema (Ibarra, 2013); por lo que el argumento neoliberal de la autosuficiencia individual se muestra falaz en este contexto. Los pilares de la política económica dominante, la ausencia de subsidios y cero déficits públicos, excluyen lógicas de bienestar social. Se redefinen las medidas sociales como meras compensaciones y se debilita el Trabajo Social, que incorpora prácticas discriminadoras y opresoras al trasladar la responsabilidad de la pobreza de lo estructural a lo individual (Mora Heredia et al., 2015).

La población gitana como sujeto de atención e inserción

Diversos autores han investigado la situación de la población gitana en España y Europa, tanto en exclusión social (Di Noia, 2016), identidad y movilidad (Marcu, 2018), cuestiones ecológicas (Griffin, 2008), razones económicas (Viruela, 2020), vida en comunidades segregadas (Montoya-Fernández y Gutiérrez-Sánchez, 2023; Gutiérrez y Gimeno, 2019) y acceso a servicios públicos (Haz-Gómez et al. 2020).

El Consejo de Europa estima entre seis y siete millones de gitanos en la UE, el 70% concentrado en Rumanía, Bulgaria, España y Hungría (FRA, 2022). La población gitana en España se estima en 560.676 personas, incluyendo extranjeros (Fundación FOESSA, 2022). Andalucía alberga el mayor porcentaje (37%), seguida por Valencia, Cataluña y Madrid. La estructura por sexo y salud revela una población gitana joven respecto al conjunto español (Gutiérrez, 2017), aunque los efectos de la crisis financiera de 2008 y la sanitaria de 2020 acentúan el envejecimiento. Según Haz-Gómez et al. (2020), existen grandes diferencias entre la población gitana y la población general en menores de 25 años (48,8% frente a 25,1%) y mayores de 55 (9,3% vs 26,9%). Los hombres predominan ligeramente en la población gitana en Andalucía, mientras que en el grupo total prevalecen las mujeres.

Históricamente, las personas gitanas en España han sufrido los mayores niveles de exclusión social, incluso comparados con otros grupos extranjeros en riesgo (Ayala, 2013; Gutiérrez, 2017). En 2018 la exclusión moderada y severa alcanzó el 18,4% de la población total; para la población gitana, la cifra se acercaba al 70% (FOESSA, 2019). Tras la pandemia, es necesario reevaluar el nivel de exclusión

debido al encarecimiento vital y cambios laborales. Haz-Gómez et al. (2020:18) consideran que “Los grupos étnicos se han mostrado capaces de sobreponerse a las mutaciones en la cultura material y a los propios cambios socioeconómicos que se dan en su seno”. Analizando la otredad (rasgos, vestimenta, costumbres), esta percepción negativa de la etnia como estructura de clase ha agravado la discriminación (Sigona, 2005; Vacca et al., 2021; Haz-Gómez et al., 2020). Los gitanos presentan mayores niveles de exclusión en vivienda (75%), empleo (66,1%), salud (61,7%) y educación (47,6%), dimensiones prioritarias para la inclusión según el marco europeo (FOESSA, 2019). El conocimiento de la situación gitana cobra relevancia en las agendas europeas desde 2011 (Gutiérrez et al., 2020), con la aprobación del Marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020, lo que orienta las políticas autonómicas de inclusión social. No obstante, existe un nuevo marco vigente que contempla los años 2020-2030.

MÉTODO

Diseño

Esta investigación analiza los aspectos morales presentes en las transacciones asistenciales vinculadas a los beneficios no contributivos de carácter económico o material en el marco de la asistencia social pública en Andalucía. El estudio se plantea responder interrogantes relacionados con la justicia distributiva: ¿es justo dar y recibir?, ¿quién merece recibir y quién no?, y ¿qué obligaciones morales median entre los beneficiarios de políticas sociales y la sociedad? Debido a la naturaleza del objeto de estudio, se optó por una metodología cualitativa basada en entrevistas semiestructuradas, dirigidas a personas solicitantes y/o perceptoras de la Renta Mínima de Inserción (RMI), tanto de la mayoría social como pertenecientes a la etnia gitana, así como a personal técnico encargado de su tramitación.

Participantes

En total se realizaron 49 entrevistas a informantes-tipo (n=49) y 15 a informantes-clave (n=15). Este enfoque privilegia la comprensión profunda de los significados sociales, pues solo las técnicas cualitativas permiten captar percepciones, creencias, experiencias y procesos expresados mediante el lenguaje y la gestualidad (Braun y Clarke, 2006; Sampieri et al., 2006; Silverman, 2009). Aunque la ausencia de estandarización impide resultados comparables desde una perspectiva cuantitativa (Corbetta, 2007), el propósito del estudio no es la representatividad estadística, sino la representatividad teórica.

La selección muestral siguió criterios de muestreo intencional basados en el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, que regula la RMI en Andalucía. Se incluyeron perfiles sociodemográficos diversos atendiendo a edad, género, nacionalidad, tiempo en desempleo y situación familiar, lo que permitió abarcar distintos perfiles de personas usuarias, manteniendo criterios de representatividad no

estadística. Asimismo, se entrevistó a profesionales responsables de la dispensación, dado el valor de su posición en la concesión de las prestaciones. Los criterios de inclusión fueron: en el caso de personas usuarias, el haber solicitado o percibido la RMI, aceptación de participación en el estudio y, en el caso de personal técnico, ofrecer datos clave. Las entrevistas cesaron una vez alcanzada la saturación teórica de los relatos. Una dificultad metodológica consistió en el acceso a determinadas personas usuarias, reacios a participar pese al anonimato garantizado.

Instrumentos, procedimiento y análisis de datos

El trabajo de campo se desarrolló entre 2019 y 2023 en las provincias de Cádiz, Málaga y Sevilla. Se buscó representar la heterogeneidad de los beneficiarios en cuanto a estrategias económicas familiares. En el caso de los 49 informantes-tipo, se entrevistaron a 28 personas de etnia gitana y 21 personas no gitanas, la mayoría eran mujeres (n=31) frente a varones (n=18). Por edades, 19 tenían entre 16 y 35 años, 16 entre 36 y 55, y 14 entre 55 y 64. En cuanto al estado civil, predominaban las personas casadas (n=25), mientras que 12 estaban separadas/divorciadas y 12 eran solteras. Respecto al nivel educativo, la mayoría no tenía estudios (n=29), seguido de primaria (n=15), secundaria (n=4) y universitaria (n=1). Un número considerable pertenecía a la etnia gitana (n=28). Sobre la situación familiar, 18 carecían de hijos, 11 tenían uno, 5 dos y 5 tres o más. El objetivo analítico fue el de identificar percepciones sobre quién merece la ayuda expectativa sobre otros colectivos y discursos moralizantes. La codificación de los datos se realizó considerando edad, sexo, nivel de estudios y estado civil.

En relación con los informantes-clave (n=15), las entrevistas se distribuyeron territorialmente: Cádiz (n=6), Málaga (n=6) y Sevilla (n=3). Estos aportaron perspectivas relevantes sobre los procesos de adjudicación de la RMI, complementando las narrativas de las personas beneficiarias. El objetivo analítico, fue comprender sus criterios de merecimiento, la aplicación práctica de los requisitos y la existencia de sesgos técnicos.

En síntesis, la investigación proporciona un marco comprensivo para analizar cómo los actores sociales construyen significados morales en torno a la recepción y gestión de prestaciones asistenciales, ofreciendo claves para reflexionar sobre la justicia y legitimidad de las políticas sociales en Andalucía.

Tabla 1

Informantes-tipo entrevistados por provincias

	Cádiz		Málaga		Sevilla	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Entre 16 y 35 años	5	4	1	4	2	3
Entre 36 y 55 años	1	5	2	4	2	2
Entre 55 y 64 años	2	4	1	2	2	3
Personas etnia gitana	5	9	3	5	2	3

Personas No gitanas	3	5	2	4	3	4
Casados/as	6	4	4	5	3	3
Divorciados/as	3	1	0	3	2	3
Solteros/a	1	1	1	2	5	2
Formación Primaria	5	2	3	2	1	2
Formación Secundaria	0	1	0	0	2	1
Formación Universitaria	0	0	0	1	0	0
Sin estudios	10	5	7	1	2	4

Fuente: Elaboración propia

El trabajo de campo se estructuró en cuatro fases: selección, toma de contacto, realización de entrevistas y análisis. En la primera fase se delimitaron tres ámbitos geográficos: en Cádiz, los municipios de Jerez de la Frontera y El Puerto de Santa María, seleccionados por superar los 20.000 habitantes y concentrar mayor número de personas usuarias de RMI en la provincia; en Málaga, la propia capital, específicamente el centro de Servicios Sociales Comunitarios del barrio de Los Asperones; y en Sevilla, el centro comunitario “Los Carteros”, en la zona Polígono Norte-El Vacie, una de las seis zonas desfavorecidas contempladas en la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social (ERACIS). La segunda fase consistió en la toma de contacto con las personas entrevistadas, realizada a través de los Servicios Sociales Comunitarios, responsables de la gestión de la RMI en Andalucía. En este proceso se obtuvieron consentimientos informados y las autorizaciones necesarias, garantizando el cumplimiento de los principios éticos. Se consideró el Reglamento General de Protección de Datos- RGPD con el objetivo de proteger la privacidad y confidencialidad de los participantes. En la tercera fase, las entrevistas se realizaron en las instalaciones de los Servicios Sociales Comunitarios de los cuatro municipios seleccionados, entre 2019 y 2023. Su duración osciló entre 30 y 60 minutos y, en el caso de las personas usuarias, abordaron experiencias vitales, percepciones de pobreza, trayectorias, percepciones de merecimiento de la ayuda, transacciones morales, expectativas e impactos de la medida en sus vidas. Finalmente, en la cuarta fase se desarrolló el análisis de los datos recabados, empleando el software Atlas. Ti como apoyo. La técnica principal fue la codificación, entendida como el procedimiento para organizar y clasificar la información cualitativa en unidades significativas. Se recurrió específicamente a una codificación selectiva, concentrada en los códigos más relevantes en relación con las preguntas de investigación, lo que permitió construir categorías analíticas y explicar el fenómeno estudiado.

RESULTADOS

Percepciones encontradas del personal técnico y personas usuarias hacia la población gitana perceptora de la RMI

El análisis de las percepciones se centra en el impacto que el subsidio condicionado tiene sobre la vida de las personas perceptoras, en particular en cómo estas construyen el sentimiento de merecimiento o no de las ayudas sociales y en su concepción acerca de quiénes son más o menos acreedores de las mismas. Estos ejes se relacionan con las categorías derivadas del análisis de datos sobre las evaluaciones morales de las transacciones tanto por parte de personas usuarias como de personal técnico entrevistado. En ambos casos, las narrativas giran en torno a lo que consideran justo y adecuado, y a las valoraciones sobre el merecimiento.

De acuerdo con Oorschot (2006), dichas evaluaciones pueden clasificarse en cinco criterios: reciprocidad (lo que se hace a cambio de la ayuda), necesidad (nivel de necesidad expresada), actitud (ética de trabajo, búsqueda activa de empleo), control (abstención del consumo problemático o prácticas de autocuidado) e identidad (edad, género, etnia, ciudadanía, entre otros). Junto a estos, aparece también el razonamiento sobre la titularidad de derecho, que introduce tensiones conceptuales. Si un derecho es universal —por ejemplo, en el caso de la Renta Básica Universal— no cabe hablar de merecimiento, ya que todos los ciudadanos y ciudadanas lo comparten por igual. Sin embargo, la mayoría de los derechos sociales tienden a ser condicionados a factores como ciudadanía, ingresos o necesidades específicas, lo que abre espacio a valoraciones tanto legales como morales en torno a quién merece percibirlos. Estos criterios fueron recurrentes en los discursos de las personas entrevistadas no gitanas. En cambio, las personas gitanas entrevistadas orientaron su relato hacia la experiencia subjetiva de discriminación.

En relación con el criterio de necesidad, un profesional técnico destacó la importancia de reflejar en el informe social la urgencia detectada en determinados casos, aunque reconocía que esta calificación rara vez aceleraba la concesión de la prestación, generando frustración. Otros profesionales matizaron que la etiqueta de urgencia no siempre refleja la situación real, pues algunos solicitantes cumplen con los requisitos sin encontrarse necesariamente en una situación de necesidad extrema.

“En el informe social damos prioridad a aquellas personas que tienen una situación acuciante de necesidad, que sabemos que ningún miembro de la familia trabaja, o que directamente vive en la calle, bien es cierto, que el que lo maticemos dentro del informe no acelera el proceso, lo que provoca un gran desasosiego porque sentimos que el informe no es tenido en cuenta” (Técnica 1, mujer, 33 años, Sevilla).

“No todas las personas aquí están necesitadas, no todas son merecedoras, lástima que cumplan los requisitos personas que sabemos que tienen posibilidades económicas y

tengamos que tramitarles la RMI, porque tienen dinero, pero no se puede demostrar porque no es un dinero declarado, podemos imaginar de donde procede y por eso no nos queda más remedio que tramitarles la prestación, pero yo no pongo que sean de urgencia” (Técnico 3, hombre, 52 años, Málaga).

En este sentido, testimonios de personas usuarias de la RMI manifiestan en su discurso que no todas las personas que acuden a los Servicios Sociales en busca de ayuda se encuentran en las mismas situaciones de necesidad, exponiendo como no todos/as cumplen con el merecimiento de la ayuda, señalando principalmente a miembros de la etnia gitana como principales transgresores de las normas y por ello, no merecedores de las ayudas sociales. Así lo vemos reflejado en palabras de personas perceptoras:

“Aquí nos tratan a todos por igual y es que no es así, a mí una vez me denegaron la ayuda porque me faltaba un papel, la sentencia de separación y me dejaron sin nada, en cambio tú ves aquí a personas gitanas que todos sabemos de qué tienen dinero, viniendo a pedir las ayudas con coches buenos, los ves en los chiringuitos, en los restaurantes y a ellos si se las dan, es que no es justo” (Usuario 1, hombre, 32 años, Cádiz).

En relación con el criterio de semejanza, se observa un claro contraste entre los discursos de las personas gitanas y no gitanas. En el caso de profesionales técnicos entrevistados que no eran de etnia gitana, manifestaron mayor comodidad e identificación con personas usuarias de la mayoría social frente a quienes pertenecen a la etnia gitana. Asimismo, los testimonios de personas usuarias no gitanas reflejaron una fuerte conexión e identificación entre “iguales”, construyendo un discurso unitario en torno al merecimiento de las ayudas.

En testimonios de personas pertenecientes a lo que se ha denominado la mayoría social se puede observar el sentimiento de semejanza:

“No es lo mismo gente humilde, trabajadora, que se ha quedado sin trabajo, vamos como soy yo y la mayoría de las familias que vienen aquí que no querríamos estar aquí, en mi caso es la segunda vez que aparezco en este casa, lo paso fatal, no puedo con la vergüenza y la frustración, en cambio aquí hay gente que lleva toda su vida pidiendo ayudas, antes la abuela, ahora la madre, vienen las hijas, es lo que han aprendido en sus casas, y suelen coincidir con personas gitanas, porque las personas inmigrantes están hoy aquí y mañana no” (Usuaría 4, mujer, 27 años, Málaga).

En contraposición, las personas gitanas resaltaron experiencias de discriminación, asociadas a su condición de minoría étnica, lo que afecta tanto su percepción social como institucional. En contraposición al discurso mayoritario, las personas de etnia gitana entrevistadas manifiestan la existencia de la discriminación étnica, en la que la pertenencia a una cultura minoritaria hace casi

imposible la integración social en la sociedad dominante Así se puede ver reflejado en los siguientes discursos:

“La gente piensa que por ser gitano vendemos drogas, que queremos vivir de las ayudas, es entrar por las puertas de los Servicios Sociales y nos sentimos observados, parecemos delincuentes” (Usuario 7, hombre, 55 años, Málaga).

“Si venimos aquí es porque no tenemos ni para comer, yo sé que la gente nos discrimina, llevo viviéndolo toda la vida, pero no nos queda otra que seguir luchando porque tenemos familia” (Usuaría 8, mujer, 56 años, Sevilla).

Por último, la conducta, es decir, el esfuerzo de la persona ayudada, la reciprocidad o bidireccionalidad de las ayudas, se convierte en el elemento más identificativo de la consideración del merecimiento o no de las ayudas por parte de las personas técnicas y usuarias entrevistadas. En este criterio también se puede observar una clara contraposición entre las personas entrevistadas gitanas y no gitanas. En esta línea el personal técnico no gitano entrevistado manifiesta la importancia del esfuerzo, en contraprestación a la ayuda otorgada, para ser consideradas personas merecedoras de las ayudas, en este sentido transcurren los discursos presentados:

“No es de recibo que si una persona recibe la RMI esté en su casa sin hacer nada, rechazando las ofertas que desde los planes de formación se ofrecen. Sabemos que no son muchas las ofertas, pero hay rechazo por parte sobre todo de las personas gitanas a los cursos de formación y como no hay control no se les quitan las ayudas” (Técnico 6, hombre, 51 años, Cádiz).

En este sentido, las personas usuarias de la mayoría social tienen un discurso claramente contrario a personas inmigrantes y sobre todo a personas de etnia gitana, debido a que los consideran transgresores e incumplidores de las normas, así se puede ver reflejado en los siguientes discursos:

“A mí me piden millones de papeles y como me ofrezcan un curso que rechace me quitan la prestación y en cambio a las personas inmigrantes o gitanos con la excusa que es muy difícil dar con ellos no les pasa na” (Usuaría 10, mujer, 18 años, Cádiz).

El discurso de las personas de etnia gitana en este sentido es totalmente contrario. La relevancia de la discriminación por razones étnicas se invoca en el discurso como algo que agrava aún más las dificultades a la hora de insertarse social y laboralmente, por lo que, entre las personas entrevistadas gitanas, tienen un sentimiento de discriminación proveniente de la etnia. Los discursos presentados son muy reveladores en este sentido:

“Yo busco sin parar trabajo por toda la ciudad, pero que pasa, que cuando ven la dirección en el papel (*refiriéndose al currículum vitae*), de donde vivo, aunque no parezco gitano ya me dicen directamente ya te llamaremos, es racismo, pero es lo que hay por aquí”. (Usuaría 12,

mujer, 22 años Cádiz).

“Yo soy gitano y no me quieren en ningún sitio por mi raza, sé que el trabajo está difícil, pero yo tengo experiencia en la construcción, parece ser que antes que se necesitaba a gente y no todo el mundo quería este trabajo no les importaba, pero hoy en día, a mí me preguntan la mayoría de las veces cuando voy a pedir trabajo si soy gitano, y cuando no me lo preguntan, no importa, lo veo en sus caras”. (Usuario13, hombre, 37 años, Sevilla).

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Este artículo analiza los discursos de personas perceptoras y de profesionales técnicos a cargo de la dispensación de la Renta Mínima de Inserción (RMI) en Andalucía, a partir de entrevistas semiestructuradas. El objetivo ha sido revisar los aspectos morales presentes en las transacciones asistenciales no contributivas de carácter económico o material. El trabajo de campo recogió un total de 49 entrevistas a perceptores y 15 a profesionales en tres zonas desfavorecidas de Cádiz, Málaga y Sevilla.

Los testimonios muestran la presencia de sesgos explícitos e implícitos en parte del personal técnico, que se manifiestan en varios niveles: en la interpretación subjetiva del “esfuerzo” y la “actitud” de las personas solicitantes, en la tendencia a otorgar mayor legitimidad a quienes comparten características culturales con la mayoría social y en la presuposición de prácticas fraudulentas asociadas a determinados grupos étnicos. Estos sesgos no son anecdóticos, sino estructurales: influyen en la priorización de expedientes, en la intensidad del acompañamiento social y en la asignación diferencial de la etiqueta de “urgencia”. De este modo, el estudio evidencia que la aplicación de criterios supuestamente técnicos está atravesada por percepciones morales y prejuicios que producen desigualdad en el acceso efectivo a la RMI. En ese sentido, el mérito y merecimiento se asocian con evaluaciones morales vinculadas al paradigma laboral y a lógicas neoliberales, donde la pobreza se explica como responsabilidad individual. La RMI, entendida como derecho derivado del principio de cohesión social, debería garantizar condiciones de vida dignas para quienes carecen de recursos. Sin embargo, el enfoque *workfarista* ha inspirado recortes en los Estados de Bienestar, reforzando un discurso que diferencia entre “buenos” y “malos” pobres en función de criterios subjetivos (Dingeldey, 2007).

La literatura sobre *deservingness* ha resaltado cómo estas valoraciones sitúan a las personas pobres en situación de indefensión jurídica y moral (Estepa, 2022), especialmente cuando pertenecen a minorías étnicas, como la población gitana. Oorschot (2006) identificó criterios clave en estas evaluaciones: necesidad (a mayor necesidad, más merecimiento), identidad (a mayor similitud percibida, más legítima es la ayuda) y conducta (reciprocidad, obediencia y esfuerzo). Investigaciones

posteriores (Guijarro, 2020) y los testimonios recogidos confirman la vigencia de estos criterios y su relación con discursos ideológicos.

En términos prácticos, las personas técnicas entrevistadas sostuvieron que muchas veces se espera que la prestación económica esté acompañada de una “actitud de mejora” y cumplimiento de un programa laboral de inserción (Ben-Andrés, 2023; Martínez, 2006). Ello refleja que el criterio de necesidad se reconoce, pero no se considera suficiente: la “activación” y el esfuerzo individual se convierten en condición central del merecimiento. Es así que elaboran distinciones implícitas entre perceptores “merecedores” y “no merecedores”, lo que se refuerza en los testimonios que señalan a la etnia gitana como el grupo más transgresor de normas (Chamizo, 2002).

Por otra parte, tanto en el discurso de personas usuarias de la mayoría social como en profesionales aparece fuertemente la categoría de reciprocidad. La ayuda recibida no se entiende solo como un derecho, sino como una transacción bidireccional en la que se debe devolver algo, sea esfuerzo laboral, buena conducta o inserción social. Esta lógica de “dar algo por algo” aproxima la asistencia social contemporánea a los esquemas tradicionales de la beneficencia, donde el receptor debía acreditar su conducta o actitud moral para recibir apoyo (Carranza, 2013).

La investigación evidencia también tensiones en relación con la población gitana entrevistada. Mientras que técnicos/as y usuarios/as de la mayoría social se identifican entre sí en torno a la idea de semejanza —lo que refuerza percepciones de merecimiento—, las personas gitanas denuncian experiencias de discriminación. En sus relatos, lo central no es solo la pobreza, sino la exclusión derivada de pertenecer a una minoría étnica estigmatizada.

El estudio evidencia que estos discursos legitiman jerarquías morales entre “merecedores” y “no merecedores” y contribuyen a una ciudadanía diferenciada. que refuerzan estigmas históricos sobre la población gitana, atribuyéndole prácticas fraudulentas o falta de esfuerzo sin evidencias objetivas, lo que muestra cómo la economía moral dominante se apoya también en prejuicios intergrupales. de distinción entre colectivos “merecedores” y “no merecedores”, identificando a la población gitana como transgresora de normas.

La aportación original de este estudio radica en mostrar simultáneamente cómo operan los sesgos técnicos y los estigmas sociales en la gestión de la RMI, y cómo ambos producen efectos acumulativos de discriminación hacia la población gitana. A diferencia de investigaciones previas centradas en un único nivel de análisis, este trabajo integra percepciones ciudadanas, prácticas institucionales y dispositivos de control propios del *workfare*, revelando que la discriminación puede ser sutil pero sistemática. Radica precisamente en mostrar cómo estos sesgos y estigmas no solo aparecen en el nivel de la ciudadanía, sino también en la esfera técnico-institucional, lo que permite evidenciar que la discriminación étnica opera simultáneamente en los planos administrativo, simbólico y relacional.

En síntesis, los datos sugieren que el actual modelo de asistencia social avanza hacia una lógica condicional: de los derechos universales se migra hacia prestaciones marcadas por la responsabilidad individual, donde la pobreza se analiza bajo parámetros morales y de conducta. El concepto de “reciprocidad en redistribución” (Carranza, 2013) permite comprender esta naturaleza ambivalente, en la que la asistencia económica deja de ser un derecho incondicional para convertirse en un intercambio simbólico y moralmente regulado.

En definitiva, la investigación constata un cambio de paradigma en el bienestar: de la universalidad a la condicionalidad, donde se privilegia la meritocracia y se legitima la diferenciación moral entre personas beneficiarias (Sandel, 2020). Ello plantea un desafío para los Servicios Sociales, que continúan debatiéndose entre garantizar derechos y exigir reciprocidad bajo lógicas de justicia moral y social.

CONSIDERACIONES ÉTICAS

El presente estudio no ha sido aprobado por los Comité de Ética ni de la Universidad Pablo de Olavide ni de la Universidad de Málaga. No obstante, el estudio se ha llevado a cabo conforme a los principios éticos establecidos en la Declaración de Helsinki. Los autores aseguran disponer el consentimiento informado y que se han protegido la privacidad y la confidencialidad de los participantes, conforme a la legislación vigente en materia de protección de datos en base al Reglamento General de Protección de Datos – RGPD.

DISPONIBILIDAD DE DATOS Y MATERIALES

Los datos y materiales de esta investigación no están disponibles para su consulta por motivos de secreto profesional.

DECLARACIÓN DE IA GENERATIVA Y TECNOLOGÍAS ASISTIDAS POR IA EN EL PROCESO DE ESCRITURA

No se han utilizado instrumentos de IA.

CONFLICTO DE INTERESES

No existe conflicto de intereses.

FINANCIACIÓN

Esta investigación no contó con financiación.

CONTRIBUCIONES DE LOS AUTORES

FDM: conceptualización, análisis formal, revisión y supervisión. JDGS: análisis formal, metodología, exposición de resultados, redacción de borrador original y edición.

REFERENCIAS

- Abeles, M. y E. Pérez (2022). Una macroeconomía para el desarrollo. Esbozo de un modelo de crecimiento, inversión y distribución del ingreso. *El trimestre económico*, 89 (353), pp. 111-149. <https://doi.org/10.20430/ete.v89i353.1430>
- Aramburu Otazu, M. y Sabaté Muriel, I. (2020). Merecimiento y lenguaje de la injusticia: introducción. *Centro em Rede de Investigação em Antropologia*, 24(1), 155-164.
- Aramburu, M., y I. Sabaté (2020). Merecimiento y lenguajes de la injusticia: introducción. *Etnográfica. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 24 (1), 157-164.
- Arqueros-Fernández, F. M. (2020). Activation and Precarity: The Rewards of Investing in the Vulnerable. *Ethnos*, 87(1), 152–167. <https://doi.org/10.1080/00141844.2019.1687542>
- Arqueros, F., (2020). Beneficencia, reciprocidad y merecimiento: la ambivalencia del «don» de la asistencia social, En M. Aramburu y S. Bofill (Ed.), *Crisis y sentidos de injusticia. Tensiones conceptuales y aproximaciones etnográficas* (175–92). Barcelona, Dykinson S.L.
- Arriba, A. (1999). *Políticas de implantación de políticas de Rentas Mínimas de Inserción en España*, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC).
- Ayala, A. (2013). De la “paga” a un derecho social: experiencias y puntos de vista de los beneficiarios gitanos sobre la Renta Mínima de Inserción. *Revista de Antropología Social*, 22 (2), pp. 103-136.
- Barella, R., Romero, J.C. y L. Mariño (2022). Proposing a Novel Minimum Income Standard Approach to Energy Poverty Assessment: A European Case Study. *Sustainability*, 14 (23), 15526. <https://doi.org/10.3390/su142315526>
- Bartolomé, A. (2023). Identidad y racismo estructural en *Qué hace un negro como tú en un sitio como este* (2021), de Moha Gerehou. *Hispanófila* 199, 19-31. <https://dx.doi.org/10.1353/hsf.2023.a918072>.
- Ben-Andrés, J.V. (2023). Historia, éxitos y limitaciones de los programas de rentas condicionadas como herramienta de integración en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Comunitania: Revista Internacional de Trabajo Social y Servicios Sociales*, 25, 31-55.
- Braun, V., y Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Carranza, C. (2013). Economía de la Reciprocidad: Una aproximación a la Economía Social y Solidaria desde el concepto del don. *Otra Economía*, 7 (12), 14-25.

- Castañeda López, T. (2021). El concepto de igualdad de oportunidades. Análisis de sus perspectivas. *Cuadernos De Filosofía Latinoamericana*, 42 (125), 1-39. <https://doi.org/10.15332/25005375.6752>
- Castel, R., Kessler, G., Merklen, D. y N. Murard (2013). *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Paidós, Buenos Aires.
- Chamizo, J. (2002). Integración educativa de las minorías culturales. *Revista Española de Educación Comparada*, 8, 15-30.
- Coninck, D., Duque, M., Schwartz, S.J., Matthijs, K., Van Bavel, J. y L. D'Haenens (2022). Applying the CARIN Criteria to Migrant Settlement: Cross-National Validation of the Migrant Deservingness Scale. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, DOI: [10.1080/15562948.2022.2161686](https://doi.org/10.1080/15562948.2022.2161686)
- Corbetta, P. (2007). *Métodos y técnicas de investigación social*, Madrid, McGraw Hill.
- Cortinas, J. (2012a). La identidad profesional de los trabajadores sociales como elemento clave en el acceso a los programas de rentas mínimas: el caso de Catalunya. *Zerbitzuan*, 51, 95-115. <https://doi.org/10.5569/1134-7147/51.06>
- Cortinas, J. (2012b). Las normas de clase como base del acceso a las nuevas políticas sociales para hacer frente a la precariedad vital. *Papeles del CEIC*, 87. Doi: <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/87.pdf> Departamento de Trabajo y Seguridad Social, Gobierno Vasco.
- Di Noia, L. (2016). Radici storiche e processi social dell' esclusione dei ROM. *Società e Trasformazioni Sociali*, 4, 21-55.
- Dingeldey, I. (2007): "Welfare state transformation between workfare and an enabling state: A comparative analysis", *European Journal of Political Research*, 46, pp. 823-51.
- Duvoux, N. (2015). *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*. Paris, PUF, Le Lien social.
- Estepa, F. y Ferri, E. (2022). El sistema de rentas mínimas de inserción en España (2000-2021). Debates en torno a la descentralización funcional y el impacto socioeconómico". En Bermúdez, M. y Chávez-Montero, A. (coord.), *Investigación y transferencia de las ciencias sociales frente a un mundo en crisis* (pp. 57-87). Madrid. Dykinson.
- Estepa, F. y Roca, B. (2018). La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía: Alcance y Limitaciones. *Centro de Estudios Andaluces*, Colección Actualidad, 79. Doi: [10.13140/RG.2.2.31223.73122](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.31223.73122)
- Estepa, F., (2022). Transacciones asistenciales: La economía moral de la renta mínima de inserción", En Bermúdez, M. y A. Chaves (Coord.), *Investigación y transferencia de las ciencias sociales frente a un mundo en crisis* (pp.155-175). Madrid, Dykinson S.L.
- European Union Agency for Fundamental Rights, FRA (2022). *Fundamental Right Report 2022*. FRA.

- Euzeby, Ch. (1989). El ingreso mínimo garantizado: experiencias europeas, en Cáritas (org.). *Jornadas sobre prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza, Instituto Sindical de estudios*. Barcelona, Cáritas, 51-65.
- Feldman, F. y B. Skow (2016). Merecimiento y lenguajes de la injusticia: introducción. *Revista do centro em rede de investigacao en antropologia*, 24 (1), 157-164.
- FOESSA (2022). *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la Covid-19 en España*, Fundación FOESSA.
- Franzé, A. y D. Parajuá (2015). Políticas públicas, migración y redefinición de sujetos en contextos de vulnerabilidad, *V Congreso de la Red Española de Política Social (REPS): Institut de Govern i Politiques Publiques (IGOP)* (Conferencia), 1223-1241.
- Griffin, C. (2008). *Nomads under the Westway. Irish Travellers, Gypsies and other traders in west London*, Hertfordshire Press.
- Guijarro, X. (2020). La centralidad de los criterios de merecimiento en la explicación de las actitudes hacia la condicionalidad de la política social. *Revista Internacional de Sociología*, 78, 1, 149-165.
- Guijarro, X., Noguera, J., y M. Quesada (2016). Las heurísticas de merecimiento y la ética de la política social: un estudio experimental. Conferencia en XI Congreso Universidad autónoma de Barcelona.
- Gutiérrez, J. D. y C. Gimeno (2019). Jóvenes romaníes en asentamientos chabolistas: movilidad y contextos de exclusión en España y Francia. *Revista de Humanidades*, 38, 135-160.
- Gutiérrez, J.D. (2017). Imaginarios sociales de la itinerancia dentro de la diáspora gitana. *Imagonautas. Revista Interdisciplinaria sobre Imaginarios Social*, 9, 40-57.
- Gutiérrez, M., Haz, F. E., Hernández, M. y G. Solórzano (2020). La intervención con la población gitana en España y sus autonomías. *Zerbitzuan*, 71, 19-35.
- Handler, J.F. (2008). The Rise and Spread of Workfare, Activation, Devolution, and Privatization, and the Changing Status of Citizenship. *UCLA School of Law Research*, 8(5), 11-56.
- Haz-Gómez, F.E., Piqueras, A. y M. Hernández (2020). Hacia una reconstrucción social de la identidad gitana. *Sistema*, 259, 15-50.
- Ibarra, D. (2013). La erosión del orden neoliberal del mundo. *Economía UNAM*, 10(29), 11-27.
- Knotz, C.M., Ganderberger, M.K., Fossati, F. y G. Bonoli (2022). A Recast Framework for Welfare Deservingness Perceptions, *Social Indicators Research*, 159 (1), 927–943. <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02774-9>
- Marcu, S. (2018). *Geografías de la movilidad humana en el Siglo XXI: jóvenes de la Europa del Este en España*, Madrid, Ediciones Complutense.
- Martínez, M. (2006). Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada. *Cuadernos*

- de Relaciones Laborales*, 23 (2), 151-189.
- Milano, S. (1990). *Los ingresos mínimos garantizados en la C.E.E.* Vitoria-Gasteiz.
- Montoya-Fernández, M. L., & Gutiérrez-Sánchez, J. D. (2023). Movilidad y estilos de vida de la población gitana rumana. Un estudio de caso en el Sur de España. *Acciones E Investigaciones Sociales*, 44. https://doi.org/10.26754/ojs_ais/accionesinvestigsoc.2023447332
- Mora-Heredia, A., Flores, D. y M.O. Barroso (2016). Políticas liberales y bienestar social en México (1983-2012). *Revista de Ciencias Sociales*, 22 (1), 57-72.
- Oorschot, W. (2006). Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States. *Journal of European Social Policy*, 16(1), 23-42.
- Paniagua de la Iglesia, T. (2024). Enfrentando al odio. Estrategias de Afrontamiento y Desvictimización en Personas Víctimas de Racismo y Xenofobia. *Revista Española de Sociología*, 33(4), 248-272. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2024.248>
- Pérez, B. (2016). Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión. *Revista Española del Tercer Sector*, 33, 47-63.
- Rendueles, C. (2020). *Contra la igualdad de oportunidades. Un panfleto igualitarista*. Seix Barral.
- Rodríguez, C., Prieto, M., Prieto, J.M, y J. García (2020). Heterogeneidad territorial de las políticas públicas de protección social: el caso de las rentas mínimas de inserción en España. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40 (3), 675-697.
- Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y P. Baptista (2006). *Metodología en la investigación*, México, McGraw-Hill.
- Sandel, M.J. (2020). *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?* Debate.
- Sigona, N. (2005): "Locating the Gypsy Problem. The Roma in Italy: Stereotyping, Labelling and 'Nomad Camps'", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (4), pp. 741-756.
- Silverman, L. (2009). The Measurement of Giftedness, En Shavinina, L. (Ed.), *International Handbook of Giftedness* (pp. 1313-1326), Springer Netherlands.
- Vacca, R., Cañarte, D. y T. Vitale (2021). Beyond ethnic solidarity: the diversity and specialisation of social ties in a stigmatised migrant minority. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48 (13), 3113-3141 <https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1903305>
- Vaquer, M. (2022). El ingreso mínimo vital desde la óptica del derecho público: sus aportaciones al debate sobre el Estado Social y autonómico. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 5, 115-142.
- Viruela, R. (2020). La movilidad geográfica de los trabajadores transfronterizos de Europa del Este en las dos últimas décadas. *Cuadernos de Geografía*, 105, 7-28.
- Watkins, C, y Kovalsky, E. (2016). The Discourse of Deservingness: Morality and the Dilemmas of Relief

in Debate and Practice, En The *Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*, edited by David Brady and Linda M. Burton. Oxford University Press.

Watkins, C, y E. Kovalsky (2016). The Discourse of Deservingness: Morality and the Dilemmas of Poverty Relief in Debate and Practice”, In Brady, D. y Burton L.M. (Ed.), *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty* (pp. 193-220), Oxford University Press.

Respuestas del sistema de protección de infancia y adolescencia ante violencia intrafamiliar en España y Guatemala: la opinión de profesionales

Addressing domestic violence from child welfare system in Spain and Guatemala: professionals' perspectives

Ester Serrano-Rodríguez^{1*}  y Vanesa Hervías-Parejo¹ 

¹Área Trabajo Social y Servicios Sociales, Departamento Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Cádiz. España.

*Autora de Correspondencia: ester.serrano@uca.es

Enviado: 2025-10-31 Aceptado: 2026-03-18

Resumen

El presente artículo analiza limitaciones, buenas prácticas y desafíos de los sistemas de protección de niñas, niños y adolescentes (NNA) ante la violencia intrafamiliar en España y Guatemala. La metodología, de carácter cualitativo, se ha basado en la revisión bibliográfica y en entrevistas semiestructuradas a 34 profesionales del ámbito social. Los resultados muestran limitaciones. Aunque ambos países cuentan con marcos normativos que responden a los compromisos internacionales, presentan diferencias en su alcance y efectividad. Como buenas prácticas caben señalar las estrategias de trabajo comunitario, la capacitación continua e intervenciones que evitan la revictimización y promuevan la participación activa de NNA. Respecto a los desafíos cabe señalar la escasez de recursos, el bajo nivel de coordinación interinstitucional y la ausencia de perspectiva de género en las actuaciones. El trabajo concluye que la mejora de los sistemas de protección depende de un mayor compromiso institucional, una coordinación estable y un enfoque integral que combine prevención, atención y acompañamiento.

Palabras clave: España; Guatemala; Infancia y adolescencia; Sistema de protección; Violencia intrafamiliar.

Abstract

This article analyses the limitations, good practices, and challenges of child and adolescent protection systems in response to intrafamilial violence in Spain and Guatemala. The methodology, qualitative in nature, is based on a literature review and semi-structured interviews with 34 professionals from the

social services field. The results reveal several limitations. Although both countries have regulatory frameworks that respond to international commitments, they differ in scope and effectiveness. Identified good practices include community-based work strategies, continuous professional training, and interventions aimed at preventing revictimization and promoting the active participation of children and adolescents. The main challenges include resource scarcity, low levels of inter-institutional coordination, and the absence of a gender perspective in interventions. The study concludes that improving protection systems depends on stronger institutional commitment, stable coordination mechanisms, and a comprehensive approach that integrates prevention, care, and ongoing support.

Keywords: Spain; Guatemala; Childhood and adolescence; Child Protection System; Domestic violence.

INTRODUCCIÓN

La violencia intrafamiliar se define como el conjunto de actos u omisiones de carácter físico, psicológico, sexual o negligente que se producen en el ámbito familiar y que ocasionan daño directo o indirecto a Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), incluyendo la exposición a situaciones de violencia ejercida contra las mujeres en el entorno familiar (Rodríguez Fernández, 2018). La exposición de NNA a violencia intrafamiliar constituye un factor de riesgo con consecuencias significativas en su desarrollo emocional, social y relacional (Holt et al., 2008; UNICEF, 2017). Lo anterior exige respuestas específicas desde los sistemas de protección que estén orientadas no solo a la atención, sino también a la prevención y al acompañamiento integral para la reparación.

La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en 1989 (Naciones Unidas, 1989), establece los principios fundamentales que deben guiar la actuación de los Estados en relación con la infancia. Esto son el interés superior de NNA (art. 9), el derecho a ser escuchados en todos los asuntos que les afectan (art. 12) y la obligación estatal de protegerles contra cualquier forma de violencia, abuso o negligencia (art. 19).

En Guatemala, la violencia contra la niñez es uno de los problemas de salud pública principales y se considera una enfermedad social aprendida (MSPAS, 2020). El sistema de protección de NNA se articula a partir de un conjunto de instituciones públicas y comunitarias orientadas a la garantía de sus derechos, conforme a lo establecido en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Congreso de la República de Guatemala, 2003), donde se pone especial énfasis en la protección frente a situaciones de violencia. Pese a haber superado el modelo de protección tutelar, el sistema de protección de NNA en Guatemala enfrenta obstáculos estructurales graves tales como la escasez de recursos, la inequidad y el acceso limitado de todas las personas a la protección social (Martínez Franzoni, 2014). A lo anterior se suma la pobreza, la violencia generalizada y la discriminación (Castillo-Morán et al., 2023).

En España, el sistema de protección de NNA está descentralizado, es de responsabilidad pública y está gestionado por las comunidades autónomas en coordinación con los servicios sociales, los sistemas judiciales y los recursos especializados, bajo el principio del interés superior del/la menor. Así, la Constitución y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor garantizan los derechos de NNA sin discriminación, reconociéndoles como sujetos de derechos con capacidad de obrar progresiva. A pesar de la solidez normativa, el sistema de protección de NNA en España también enfrenta debilidades relacionadas con las desigualdades territoriales, la escasa coordinación interinstitucional, la insuficiencia de recursos humanos y materiales y la detección tardía de los casos. Desde la Academia existe un conocimiento limitado sobre cómo los sistemas de protección responden a dichas situaciones desde la opinión de profesionales, especialmente en contextos sociopolíticos distintos. No obstante, la experiencia de las y los profesionales que intervienen en los sistemas de protección resulta clave para identificar las brechas existentes entre los marcos normativos y la práctica cotidiana, así como los factores que condicionan la eficacia de las respuestas institucionales. La selección de España y Guatemala responde al interés por estudiar y comparar sistemas de protección distintos desde el punto de vista normativo y también sociopolítico y cultural. Así, este trabajo tiene como objetivo analizar las experiencias y opiniones de profesionales del sistema de protección social de NNA, en España y Guatemala, atendiendo a limitaciones, fortalezas, desafíos y propuestas de mejora.

MÉTODO

La investigación ha combinado la revisión bibliográfica, análisis documental y entrevistas semiestructuradas de preguntas abiertas. En el análisis documental se ha consultado normativa, protocolos de actuación y documentos técnicos institucionales, con el objetivo de contextualizar el marco de intervención, identificar competencias institucionales y orientar la elaboración del guion de entrevistas. En la fase empírica, la muestra ha estado formada por 34 profesionales que trabajaban en distintos ámbitos del sistema de protección de NNA en España (21 entrevistas) y Guatemala (13 entrevistas), de las cuales 94% son mujeres (n=31) y 6% hombres (n=3), con edades comprendidas entre los 28 y los 62 años.

En España se han incluido recursos como pisos tutelados (n=5), programas de intervención y prevención en el ámbito de la infancia y la violencia intrafamiliar (n=9), servicios dirigidos a mujeres y NNA víctimas de violencia de género (n=5), puntos de encuentro familiar (n=1) y equipos de protección infantil en servicios sociales municipales (n=1). La antigüedad en los puestos ha variado desde los tres meses hasta los treinta años. Las entrevistas fueron recogidas en distintas localizaciones del territorio español: Andalucía (n= 10), Castilla y León (n=4), Cataluña (n=2), Comunidad Autónoma de Madrid

(n=3), Comunidad Valenciana (n=1), Galicia (n=1), Islas Canarias (n=1) y Principado de Asturias (n=1). En Guatemala hemos podido conocer las opiniones y percepciones de 13 profesionales que pertenecen a la Red de Derivación: centros de salud (n=3), juzgados (n=1), servicios públicos de protección familiar (n=4), programas de intervención y prevención dirigidos a la atención de NNA y familias en contextos de violencia intrafamiliar (n=4), servicios dirigidos a mujeres y NNA víctimas de violencia de género (n=1). La Red de Derivación es un mecanismo interinstitucional de coordinación entre servicios de salud, justicia y protección social para la atención de situaciones de violencia intrafamiliar, y que interviene con NNA desde diferentes recursos. La antigüedad en los puestos de trabajo varía entre un mes y medio y veintiséis años. Las entrevistas fueron recogidas en dos departamentos: Chiquimula (n=10) y Zacapa (n=3).

En la Tabla 1 se muestra del personal profesional entrevistado el rol profesional, el ámbito de desempeño y el país donde ejercen su labor. Por razones de confidencialidad, se identifican mediante códigos alfanuméricos (E1–E21 para España y G1–G13 para Guatemala).

Tabla 1

Características profesionales y distribución geográfica de la muestra

Código	Rol profesional	Lugar de desempeño	País
E1	Auxiliar técnico educativo	Centro de protección de NNA	España
E2	Coordinadora	ONG, programa en infancia y adolescencia	España
E3	Auxiliar técnica educativa	Centro de protección de NNA	España
E4	Trabajadora social	Asociación de protección a mujeres y niños/as víctimas de VG	España
E5	Trabajadora social	Asociación de protección a mujeres y niños/as víctimas de VG	España
E6	Educadora infantil	Centro de emergencia Mujeres víctimas de VG	España
E7	Mediadora social	Asociación, atención a mujeres y niñas VG	España
E8	Auxiliar técnica educativa	Programa de atención a madres adolescentes	España
E9	Coordinadora de proyectos	Programa municipal de atención a la infancia	España
E10	Educadora social	Punto de encuentro familiar	España
E11	Psicóloga	ONG de atención a víctimas	España

		de violencia intrafamiliar	
E12	Auxiliar técnica educativa	Programa municipal de	España
		intervención socioeducativa	
E13	Técnica en integración social	Centro de protección de NNA	España
E14	Auxiliar técnica educativa	Programa municipal de	España
		intervención socioeducativa	
E15	Directora de centro residencial	Centro de protección de mujeres víctimas de VG	España
E16	Psicóloga	Servicio público de protección de menores	España
E17	Trabajadora social	Servicio público de Protección de menores	España
E18	Auxiliar técnico educativo	Programa municipal de	España
		intervención socioeducativa	
E19	Coordinadora de equipo	Servicio público de	España
		protección de menores	
E20	Coordinadora de proyectos	Área de infancia y adolescencia municipal	España
E21	Psicólogo	Programa de atención a víctimas de violencia intrafamiliar	España
G1	Enfermera	Centro de salud	Guatemala
G2	Pediatra	ONG de atención a víctimas de violencia intrafamiliar	Guatemala
G3	Psicóloga	Centro de salud	Guatemala
G4	Trabajadora social	ONG de atención a víctimas de violencia intrafamiliar	Guatemala
G5	Médico Forense	Instituto Nacional de Medicina Forense	Guatemala
G6	Médico	Centro de salud	Guatemala
G7	Jueza	Juzgado de femicidios	Guatemala
G8	Trabajadora social	Instituto de defensa Pública Penal	Guatemala
G9	Psicóloga	Ministerio Público	Guatemala
G10	Trabajadora social	Centro de protección de NNA	Guatemala
G11	Trabajadora social	Secretaría de Bienestar Social	Guatemala
G12	Psicóloga	Secretaría de Bienestar Social	Guatemala
G13	Psicóloga	ONG de atención a víctimas	Guatemala

Nota. NNA (Niños, Niñas, Adolescentes); VG (Violencia de Género);

En España, el guion ha estado formado por 20 preguntas abiertas. La recogida de información se ha llevado a cabo entre diciembre de 2022 y septiembre de 2023. En Guatemala, el guion ha contado con 21 preguntas abiertas. La recogida de información se ha realizado entre agosto y noviembre de 2024. Las diferencias en la formulación de las preguntas, entre España y Guatemala, responden a la adaptación contextual y terminológica manteniendo en ambos casos las mismas dimensiones analíticas. El n=11 de las entrevistas se ha realizado de forma presencial y el n=23 a través de video llamada. Las entrevistas, previo consentimiento informado, han durado entre 30 y 90 minutos y se han controlado estresores como la luz y el ruido. Las entrevistas fueron realizadas por la primera autora, grabadas y posteriormente transcritas garantizando el anonimato de las personas participantes.

El análisis se ha realizado diferenciando las experiencias profesionales por país, lo que ha permitido contrastar percepciones y prácticas. Para el tratamiento de los datos se ha recurrido al software Atlas.ti y se ha establecido un sistema de codificación basado en las dimensiones y categorías siguientes: Compromiso institucional; Estabilidad de programas y profesionales de referencia; Coordinación interinstitucional; Protocolos de actuación; Recursos disponibles y acceso; Formación e incorporación de la perspectiva de género; Estrategias y buenas prácticas; Propuestas de mejora.

RESULTADOS

Limitaciones de los sistemas de protección de menores víctimas de violencia intrafamiliar en España y Guatemala

El compromiso institucional y la estabilidad de programas y profesionales de referencia

Tanto en España como en Guatemala se evidencia una brecha entre la legislación vigente y su implementación real, lo que genera frustración entre los y las profesionales entrevistadas.

En Guatemala, la falta de un compromiso institucional sólido, así como la intermitencia de los programas de protección puestos en marcha son consideradas las debilidades principales del sistema. Necesitamos ... asumir la responsabilidad realmente. Necesitamos que haya políticas que se cumplan porque si miramos los planes, las políticas criminales del sistema son muy buenas, pero se necesita insistir, persistir en ellas. Por ejemplo, la PGN, para mí es una de las instituciones más importantes del sistema de Justicia, tienen una cantidad de trabajo increíble porque ellos están en alerta y creo que es de las instituciones peor pagadas a nivel del sistema de Justicia. (G7, Guatemala)

En España, algunas de las principales críticas apuntan a la excesiva burocracia que ralentiza los procesos, a la rigidez del Sistema, lo que dificulta el trabajo de las profesionales y el acceso a derechos y servicios de las personas usuarias, así como la excesiva inestabilidad y rotación de las y los

profesionales de referencia.

En las entidades, en las asociaciones, normalmente como se trabaja por subvención, pues la profesional que está un año, al año siguiente ya no está. Entonces es difícil mantener, así como algo de continuidad con las profesionales de las asociaciones y con las instituciones. (E7, España)

Otro aspecto mencionado es la existencia de violencias por razón de género y violencias institucionales que dificultan la protección de las víctimas. Algunas violencias están relacionadas con prácticas machistas, como el cuestionamiento de las víctimas, lo que dificulta que confíen en el Sistema para denunciar. En ocasiones las violencias están relacionadas con la normalización de la sexualización de las NNA y el diseño de intervenciones que no responden a las necesidades reales de las víctimas, ni reparan el daño sufrido.

Siempre digo que las personas que están más desprotegidas que las mujeres en el tema de la violencia machista son las menores y los menores. O sea, no es inconcebible que, en un juicio rápido después de una denuncia, se ponga una orden de alejamiento contra la madre y en ese mismo auto se estén poniendo las visitas de esos hijos, o sea, un señor que es un peligro para la madre de sus hijos es un peligro para sus hijos. (E7, España)

Otras violencias son institucionales y están relacionadas con lo que se ha llamado la sociedad “adultocentrista”, que es la que no escucha las necesidades de las NNA y las revictimiza una vez que son incluidas en los sistemas de protección.

El menor no forma parte de la decisión de acceso al recurso, o sea, si al menor se le tuviese en cuenta, no aparece en un centro de emergencia. (E6, España)

Otras veces las violencias son debidas a la escasa agilidad de los procedimientos una vez iniciados, lo que impiden un abordaje a tiempo de la violencia contra la infancia y la adolescencia.

A veces la respuesta es rápida, pero el seguimiento o la continuidad o en la parte de que van a el juicio y todo eso, o dictaminen, ese a veces es un poco más lento. Entonces muchas mujeres mejor no denuncian porque dice que en lo que actúan, este hombre nos va a venir a matar. (G8, Guatemala)

La coordinación interinstitucional y los protocolos de actuación

Las/os profesionales en ambos contextos coinciden en la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional, estableciendo canales claros de derivación y seguimiento. Además, estiman que hay que asegurar que los protocolos respondan al interés superior del NNA y no se conviertan en trámites administrativos vacíos de contenido.

En Guatemala se señala que los protocolos internos dependen de la entidad desde la que se interviene y, además, dependen del dictamen judicial a partir del cual se despliegan unos recursos de intervención u otros. Concretamente la institución que responde ante la protección de los NNA en Guatemala es la Procuraduría General de la Nación (PGN) que es quien les ampara en situación de vulneración y

establece el protocolo de intervención a seguir.

Una trabajadora social del Sistema de Bienestar de Guatemala lo recoge de este modo:

Se le hacen los estudios médicos necesarios y lo primero es resguardarlo mediante la PGN, que es el ente regulador de acá. Si hay alguna denuncia de algún niño que está siendo víctima de violencia la PGN es la que interfiere sacando al niño y después, pues ya empieza la orden judicial. Se valora el posible resguardo que pueda tener el niño y ya después se informa y ya el juez decide si se va a un lugar, si se busca una familia o qué procedimiento es el que se decide. (G11, Guatemala)

En España, el protocolo de intervención suele estar más sistematizado y sujeto a revisiones periódicas desde cada recurso de atención. Sin embargo, existen diferencias importantes en los procedimientos entre territorios, instituciones y organizaciones sociales, lo que dificulta la existencia de una hoja de ruta sólida. También se detectan dificultades en la coordinación profesional, especialmente entre servicios educativos, sanitarios y sociales, lo que afecta a la continuidad y seguimiento de los procesos. Existe una falta de comunicación entre los equipos de trabajo directo y las instituciones públicas que se hacen cargo de estos procesos. Para ello debería regularse de manera más específica, no sólo el proceso burocrático, si no el abordaje práctico y el trabajo de campo, interviniendo de manera más rigurosa e interdisciplinar. (E21, España)

La eficacia de la coordinación, según varios relatos, depende más del compromiso individual de los/las profesionales que de estructuras sólidas de colaboración.

En nuestro caso, cuando nos coordinamos con algún profesional es porque, a través de los años, se han forjado relaciones de confianza que hacen que compartan determinadas informaciones. (E20, España)

Los recursos disponibles y el acceso a los mismos

La alusión a la escasez de recursos emerge en las entrevistas como una necesidad persistente que limita la posibilidad de realizar intervenciones eficaces y es señalada como una de las principales barreras estructurales en ambos países.

En Guatemala, se hace hincapié en la insuficiencia de recursos materiales y humanos, especialmente en zonas rurales, donde los equipos son reducidos, la carga de trabajo elevada y el acceso a servicios de salud mental prácticamente inexistente. Los instrumentos institucionales se ven afectados por la falta de financiamiento y de políticas sostenidas en el tiempo.

Entonces carecemos, por ejemplo, de un lugar mejor para el área de salud mental y no hay mucha inversión en la estructura. Faltan muchos recursos todavía. (G12, Guatemala)

En España, aunque existe mayor número de recursos, se señala una mala distribución de estos y limitaciones en el acceso a servicios especializados. También se manifiesta una alta rotación de

personal y ausencia de formación especializada en trauma y violencia intrafamiliar.

En mi opinión, es necesario mejorar la formación especializada de los equipos y establecer los momentos y recursos de coordinación de manera preceptiva. (E10, España).

Junto a lo anterior, las profesionales entrevistadas aluden a la ausencia de acompañamiento emocional a los/las profesionales de la intervención.

La supervisión es una herramienta de ayuda al profesional, de desahogo, de salud laboral... La falta de recursos de apoyo al personal hace que elijamos la dirección hacia otro tipo de intervenciones. (E8, España)

En Guatemala, reiteran la escasez de personal cualificado, la falta de formación específica y la debilidad de los protocolos de seguimiento. Además, señalan que la intervención se ve limitada por la lentitud de los procesos judiciales y por la falta de coordinación entre las instituciones responsables, lo que genera revictimización y una atención insuficiente. También expresan la limitación en la cobertura geográfica de los servicios y la desigualdad de acceso a recursos según el territorio.

Una trabajadora social en Guatemala lo resume así:

“La actual Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia del municipio está un tanto desfasada y sin enfoque claro. Además, sería necesario fortalecer las capacidades técnicas de las personas o actores que intervienen en el proceso. (G10, Guatemala).

En el caso de España, el sistema presenta una estructura más consolidada, sin embargo, también se evidencian debilidades en el abordaje emocional y psicológico de las víctimas. Así, las profesionales denuncian la falta de tiempo para generar vínculos significativos con los/las NNA y con sus familias, lo que reduce la eficacia de la intervención. Igualmente, se señala que la formación continua no siempre es prioritaria y depende, en muchos casos, de la autogestión de los profesionales o de la institución o entidad desde la que se interviene.

Hay una falta total de personal cualificado contratado para tutorizar a las familias, que a mi parecer es una de las actuaciones imprescindibles en este tema, tutorizar, guiar, controlar a la familia y el acompañamiento a menores. (E9, España).

La incorporación de la perspectiva de género

La incorporación de la perspectiva de género en la intervención con NNA víctimas de violencia intrafamiliar se identifica como una debilidad, ya que su aplicación depende en gran medida de la sensibilidad, formación y compromiso individual de la persona profesional que lleva a cabo la intervención y no, generalmente, de una exigencia estructural o del protocolo existente en el Sistema. Además, la ausencia de datos estadísticos actualizados, la escasa evaluación de los programas y la debilidad en el acompañamiento a medio y largo plazo refuerzan la percepción de que, en muchas

ocasiones, la respuesta institucional no está a la altura de las necesidades reales de los menores.

Se usa la medida en la medida en la que el profesional o la profesional esté formada en ello, si no la perspectiva de género sigue siendo una gran desconocida para la mayoría de profesionales. (E14, España).

Fortalezas, propuestas de mejora y buenas prácticas en los sistemas de protección de NNA víctimas de violencia intrafamiliar en España y Guatemala

Estrategias de superación y buenas prácticas a seguir.

A través de los relatos de profesionales se han identificado posibles estrategias de superación y buenas prácticas que podrían ponerse en marcha en España. Entre las estrategias comunitarias destaca, en primer lugar, la experiencia de las escuelas de padres y madres, concebidas como espacios seguros donde es posible abordar la violencia intergeneracional, la crianza respetuosa y la gestión emocional. Estas escuelas han sido valoradas en Guatemala como una herramienta preventiva clave ya que permiten detectar casos de riesgo y fomentar las habilidades de los padres y madres en la crianza.

La escuela de padres tiene muchos beneficios. Hay una transformación de cambio de actitudes. Yo lo veo como una oportunidad de poder cambiar, una oportunidad de reflexionar, una oportunidad de modificar comportamientos. (G9, Guatemala)

La figura de las lideresas comunitarias y madres guías son mujeres que han sido formadas en talleres locales para actuar como mediadoras y referentes en sus comunidades. Estas lideresas facilitan el acceso a recursos y contribuyen a la visibilización de la violencia intrafamiliar, generando redes de protección desde lo comunitario, y acompañando a las mujeres y NNA que puedan estar viviendo las situaciones de violencia.

Además, destacan las capacitaciones impartidas desde las municipalidades en temas como prevención de embarazos adolescentes, gestión emocional y derechos de la niñez. Estas acciones son puntuales y novedosas, sin embargo, tienen un componente comunitario y cultural que las hace especialmente eficaces en contextos donde la confianza en las instituciones es baja.

Se deberían de hacer más talleres de formación en niños, de cómo tratar a niños víctimas de violencia. (G5, Guatemala)

Por su parte Guatemala podría mejorar y tomar como referente a España por tener un sistema de protección de NNA más estructurado. Junto a lo anterior, los y las profesionales hacen énfasis en la importancia de generar el vínculo con los NNA. Esto invita a trabajar habilidades sociales como la gestión emocional, la igualdad de género y el fomento de apegos seguros, entre otras.

Otra de las estrategias a mejorar por parte de Guatemala que desarrolla el sistema de protección en España, es encontrar la forma de poder seguir acompañando a estos NNA a partir de los 18 años.

Mencionan la importancia de no desvincularse por completo para repetir los patrones de “abandono” que algunos/as NNA hayan podido vivir en sus familias de origen.

Cuando cumple los 18 años acaba este recurso. Nosotros mientras los vamos preparando para intentar la reintegración a la familia o los pisos de mayoría. Intentamos promover mucho los pisos mayoría y distintas rutas de trabajo para el que no quiere estudiar y el que quiere trabajar. (E13, España)

España podría tomar como referencia la Red de Derivación que se ha convertido en una estrategia clave en Guatemala. Así, aunque existen rutas formales de derivación, la falta de coordinación y las demoras en la respuesta institucional dificultan su eficacia. Muchas derivaciones se interrumpen por cuestiones logísticas o falta de voluntad institucional por sobrecarga de servicios o por el desconocimiento entre áreas. Junto a lo anterior, los/las profesionales entrevistados/as subrayan la necesidad de una atención integral que no solo aborde el daño, sino que trabaje en la reparación emocional de NNA y en el fortalecimiento del entorno familiar o alternativo.

Considero por lo que he visto, que faltan profesionales, falta de medios, creo que es muy difícil trabajar con las familias, porque en principio y lógicamente muchas no desean el cambio, por lo que se sienten obligados a que se intervenga, lo que siempre dificulta el trabajo, las visitas de los equipos son muy espaciadas, a veces faltan herramientas y compromiso por parte de los y las profesionales, existe falta de adaptabilidad de estos y estas a los horarios de las familias. Realmente resulta extremadamente difícil trabajar en este medio. (E5, España)

Fortalezas y propuestas de mejora según la opinión de las profesionales entrevistadas

Los y las profesionales entrevistadas señalan la existencia de fortalezas en sus sistemas de protección respectivos. En Guatemala ponen el énfasis en la legislación existente de protección a NNA y a la existencia de la PGN.

Para mí, una de las fortalezas que tiene el sistema de protección de la niñez son adjudicaturas especializadas en la niñez y en la adolescencia conjunto con la ley penal. También el involucramiento de la Procuraduría General de la nación. La legislación en sí misma. (G7, Guatemala)

En España, las profesionales reflejan como grandes fortalezas los equipos de trabajo, la vocación de los profesionales de la intervención, el acompañamiento en el abordaje de ciertos casos, la posibilidad de aprendizaje de otras experiencias, las reflexiones compartidas y la posibilidad de obtener nuevas perspectivas. Además, también se menciona la existencia de una Red contra el abuso y maltrato infantil en el que participan las entidades e instituciones involucradas para establecer intervenciones. También se señala que las intervenciones con NNA son, por lo general, interdisciplinarias.

En los equipos que he trabajado, ha habido y hay grandes profesionales con una gran trayectoria detrás, lo que les que aporta mucho, mucho conocimiento y nuevas estrategias de intervención. (E8, España)

Las propuestas de mejora mencionadas se orientan tanto a la mejora del sistema de protección como a las prácticas profesionales, la formación específica, el fortalecimiento institucional y la coordinación intersectorial. Además, aunque cada contexto refleja necesidades específicas, las demandas de los y las profesionales coinciden en torno a tres ejes principales: más recursos humanos y materiales, formación y sensibilización continua y profundización en el enfoque psicosocial y de derechos.

A veces carecemos de personal en todos los ámbitos, porque igual el día que llamamos a la PGN estaban un poco sobresaturados de trabajo y solo tenían dos personas. En la red de derivación a veces no hay gente de turno. Siempre tiene que haber una persona de turno y a veces no hay personal. (G6, Guatemala)

En Guatemala reiteran la urgencia de dignificar los espacios de protección, dotándolos de condiciones adecuadas; y priorizar a los NNA más vulnerados/as con becas de estudio, viviendas seguras y alternativas laborales. Como señala una profesional entrevistada:

Una beca para esas niñas de estudio, un lugar donde ella pueda vivir y trabajar al mismo tiempo... que las incluyan en proyectos, que tengan prioridad. (G1, Guatemala)

Además, en ambos territorios, se destaca la necesidad de que el Estado asuma un rol más activo en la vigilancia del cumplimiento de derechos, persiguiendo los incumplimientos institucionales y garantizando protocolos adecuados con perspectiva de género. Se subraya la necesidad de reforzar las capacidades técnicas del personal de intervención, con formación específica en el abordaje de casos de violencia durante la infancia y adolescencia, tanto en el ámbito médico como psicosocial:

Respecto a los Equipos de Protección de Menores... no hay una intervención que a mí me parece adecuada porque no intervienen. Realmente hacen un acompañamiento, están pendientes de la familia, cuando consideran le dan el alta porque igual ya no hay tanta desorganización, pero en ningún momento se podría considerar que el menor esté protegido cuando le dan el alta. (E2, España)

Las propuestas también señalan la necesidad de mejorar la calidad de las intervenciones, no solo centrándose en la cobertura, sino en su seguimiento y continuidad. En España, se cuestiona la excesiva burocracia que exige el sistema y se propone generar nuevas metodologías de intervención, más innovadoras, centradas en la persona y que cuenten con mayor supervisión profesional, como herramienta de calidad y salud laboral:

A nivel burocrático deberían agilizarse los procesos. Debido a la alta demanda de recursos, aquellos casos de apariencia menos grave tardan demasiado en gestionarse. De la misma manera, se necesitan más recursos para que las personas que ya están siendo atendidas, puedan tener un seguimiento y acompañamiento más continuado y en mayor profundidad. Por otro lado, creo que debemos ser conscientes de que el cuidado de las figuras profesionales es imprescindible para poder facilitar la actuación y eficacia de las intervenciones. (E11, España)

Tanto en España como en Guatemala se reclama una coordinación más eficaz entre profesionales, establecer momentos preceptivos de trabajo conjunto y garantizar que las figuras educativas y técnicas tengan voz en la toma de decisiones:

Muchas veces no se tiene en cuenta lo que decimos los educadores... hay que escucharnos, somos quienes estamos con los menores cada día. (E13, España)

Junto a lo anterior, se identifica como prioridad abordar la prevención desde edades tempranas, incluyendo a los hombres en los procesos de formación y transformación cultural, así como garantizar el acompañamiento emocional real, más allá de la protección física:

Se debería capacitar también a los hombres... brindar espacios de participación... no solo proteger, también prevenir. (G12, Guatemala)

Finalmente, algunas voces invitan a repensar el enfoque del sistema, reivindicando una intervención que escuche, respete y legitime la experiencia de NNA sin imponer modelos paternalistas o adultocentristas:

Que escuchemos mucho más, en vez de dar tantas lecciones adultas a las menores... ese horror del 'si te pego es por tu bien' tiene que terminar. (E7, España)

DISCUSIÓN

Aunque en ambos países se han logrado avances en el plano normativo, la consolidación efectiva de los sistemas de protección depende de un compromiso institucional real y sostenido. La protección de los derechos de la niñez y la adolescencia es fundamental para fortalecer las políticas públicas, orientadas a atender las principales problemáticas sociales (Castillo-Morán et al., 2023). Las políticas públicas han de ser las respuestas dadas por parte de los gobiernos ante las dificultades sociales y las situaciones de riesgo que enfrentan los grupos vulnerados (Kraft y Furlong, 2017).

En la actualidad, se ha avanzado de forma significativa en la protección social dirigida a la niñez y la adolescencia, no solo promoviendo programas específicos, sino también fortaleciendo las distintas intervenciones. No obstante, aún queda pendiente revisar la adecuación de las medidas existentes a lo largo del ciclo vital, identificando vacíos y evitando duplicidades (Santa Rubio et al., 2025).

El problema no radica únicamente en la ausencia de políticas públicas específicas para combatir las violencias intrafamiliares que enfrentan los/las NNA, sino en las deficiencias en su aplicación y seguimiento, lo cual evidencia la necesidad de fortalecer los vínculos entre el Estado y la sociedad a través de estrategias más integradas y sostenibles (Aguilar, 2012; Fujimoto y Peralta, 1998).

Otro reto es incorporar, de forma clara y sistemática, la prevención y el abordaje de la violencia contra los NNA en los entornos de convivencia y mediante el diseño e implementación de políticas preventivas y de protección. También es necesario ampliar y fortalecer la visión sobre este tema, con el objetivo

de consolidar la calidad en los procesos (Castillo-Morán et al., 2023; Martínez Franzoni, 2014).

En cuanto a la coordinación interinstitucional y en el ámbito del desarrollo infantil, se ha evidenciado que las políticas públicas que adoptan un enfoque multisectorial generan impactos positivos en la vida de NNA. Invertir en esta etapa de la vida no solo es una cuestión ética, sino también una estrategia eficaz para mejorar las condiciones sociales y económicas a largo plazo (Castillo-Morán et al., 2023; UNICEF, 2012). Junto a lo anterior, las acciones de coordinación interinstitucional han de establecer mecanismos de seguimiento y evaluación para mejorar su eficacia y eficiencia, ya que estas revelan una falta de articulación institucional que dificulta la consecución de resultados sostenibles (Román Santana et al., 2025).

Respecto a los recursos humanos y materiales destinados a la protección de NNA, invertir en la primera infancia es una señal de compromiso con el desarrollo equitativo, sin embargo, condiciones estructurales adversas como la pobreza y la violencia continúan siendo barreras (Castillo-Morán et al., 2023).

Las inversiones realizadas en la protección de NNA y sus familias producen beneficios sostenibles, al complementar el esfuerzo de las familias y potenciar la formación de personas más capacitadas y comprometidas con el desarrollo colectivo (Heckman, 2009). Por su parte, existen abundantes evidencias sobre los impactos, muchas veces irreversibles, de no contar con ingresos suficientes en los primeros años de vida. Sin embargo, no siempre se está garantizado el pleno acceso a servicios que aseguren la satisfacción de los derechos sociales de la niñez y la adolescencia (Martínez Franzoni, 2014). Por otra parte, si bien se ha avanzado en la medición y evaluación del desarrollo infantil, aún persisten limitaciones en la implementación de mecanismos eficaces de seguimiento y en la participación formal de actores sociales (Castillo-Morán et al., 2023; Rico, 2014).

Las buenas prácticas muestran que la intervención comunitaria basada en la participación local y el enfoque de derechos puede tener un impacto positivo y complementario al sistema formal de protección (Valverde Villamizar, 2021). Junto a lo anterior, tanto los testimonios de profesionales como las experiencias en terreno coinciden en la urgencia de repensar la intervención social con NNA víctimas de violencia intrafamiliar desde un enfoque más preventivo, integral, con perspectiva de género, capacitado, coordinado y con suficiente respaldo institucional y comunitario (Núñez Naranjo, 2017).

CONCLUSIONES

Los resultados de este estudio muestran que tanto en España como en Guatemala existen desafíos para poder garantizar una protección que resulte efectiva a NNA víctimas de violencia intrafamiliar. Aunque ambos países cuentan con marcos normativos y programas específicos, se encuentran

deficiencias entre la legislación y su aplicación práctica.

Entre las principales necesidades detectadas destacan la falta de recursos, la alta rotación del personal, las dificultades de coordinación interinstitucional y la escasa formación especializada en violencia intrafamiliar y perspectiva de género.

La efectividad de los sistemas de protección depende en gran medida del compromiso ético y profesional de las personas que intervienen junto a estructuras consolidadas. Las y los profesionales entrevistadas/os hacen hincapié, sin embargo, en la necesidad de intervenciones que se centren en la reparación psicosocial del daño, eviten la revictimización y promuevan la participación de NNA desde el acompañamiento, la continuidad de estrategias efectivas, el seguimiento y la evaluación de las actuaciones.

En cuanto a las buenas prácticas, en Guatemala destacan las estrategias comunitarias, tales como las escuelas de padres y madres y las redes de lideresas comunitarias y en España el trabajo interdisciplinar y el seguimiento a jóvenes extutelados/as. Los/las profesionales de ambos contextos también coinciden en la necesidad de seguir fortaleciendo su formación y que se asegure su supervisión y acompañamiento psicológico.

Estos resultados permiten identificar la necesidad de seguir trabajando desde la despenalización y a partir de protocolos claros con enfoques preventivos y comunitarios que nutran los cauces formales. También que las actuaciones conlleven evaluaciones periódicas que midan su eficacia, eficiencia y sostenibilidad en la protección de NNA. Junto a lo anterior, la mejora de los sistemas de protección requiere de políticas públicas que superen lo asistencial y promuevan un enfoque integral e interseccional con perspectiva de género, basado en el interés superior de NNA y en la corresponsabilidad entre estados, comunidades y familias.

CONSIDERACIONES ÉTICAS

El estudio se ha llevado a cabo conforme a los principios éticos establecidos, incluyendo los recogidos en la Declaración de Helsinki y otras normativas nacionales o internacionales aplicables. De los/as participantes se obtuvo consentimiento informado, asegurando el respeto a los principios de privacidad y confidencialidad, conforme a lo establecido en el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y demás normativa aplicable.

DISPONIBILIDAD DE DATOS Y MATERIALES

Los datos utilizados para la elaboración de esta investigación están disponibles bajo requerimiento justificado a la autora de correspondencia.

DECLARACIÓN DE IA GENERATIVA Y TECNOLOGÍAS ASISTIDAS POR IA EN EL PROCESO DE ESCRITURA

La primera autora utilizó IA generativa (ChatGPT) únicamente para apoyar la traducción al inglés y la organización de algunos párrafos. Todo el contenido fue revisado, editado y finalizado cuidadosamente por la autora, quien asume la total responsabilidad de la versión final publicada. La segunda autora no utilizó IA en ninguna etapa.

CONFLICTO DE INTERESES

Las autoras declaran que no tienen ningún conflicto de interés.

FINANCIACIÓN

Esta investigación no contó con financiación.

CONTRIBUCIONES DE LOS AUTORES

ESR: revisión bibliográfica; análisis formal; investigación; metodología; gestión, limpieza y mantenimiento de los datos; visualización; redacción del borrador inicial del manuscrito. VHP: revisión bibliográfica; conceptualización; metodología; supervisión; validación; revisión, corrección y edición crítica del contenido.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2012). Introducción. En L. Aguilar (Ed.), *Política Pública* (pp. 17–60). Siglo XXI. Editores.
http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pp_eap.pdf
- Castillo-Morán, A., Cabrera-Flores, D. P. y Medina-López, J. E. (2023). Comparación de la implementación en política pública de atención a la infancia en México, Guatemala y Colombia. *Educación y Ciencia*, 12(59), 98-114.
- Congreso de la República de Guatemala. (2003). *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*, Decreto Número 27-2003. Diario de Centro América, 4 de junio de 2003.
- Constitución Española. (1978). *Boletín Oficial del Estado*, n.º 311, de 29 de diciembre de 1978.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/CONSTITUCION-C.pdf>
- Fujimoto, G. y Peralta, V. (1998). *La atención integral de la primera infancia en América Latina: ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI*. Organización de Estados Americanos, 1-158.
- Heckman, J. J. (2009). *La inversión en el desarrollo durante la primera infancia*.
https://heckmanequation.org/www/assets/2017/01/F_080613_HeckmanSpanishOne_0.pdf
- Holt, S., Buckley, H., & Whelan, S. (2008). The impact of exposure to domestic violence on children and young people: A review of the literature. *Child Abuse & Neglect*, 32(8), 797–810.

<https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2008.02.004>

Kraft, M. y Furlong, S. (2017). *Public Policy: Politics, analysis, and alternatives*. SAGE Publications.

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. (1996). *Boletín Oficial del Estado*, n.º 15, de 17 de enero de 1996. <https://www.boe.es/buscar/pdf/BOE-A-1996-1063-consolidado.pdf>

Martínez Franzoni, J. (2014). *Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras: avances y desafíos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y UNICEF.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). (2020). Protocolo de atención en salud integral de niñas y niños en situación de maltrato infantil (3ª ed.). Guatemala: MSPAS. <https://guatemala.unfpa.org/es/publications/protocolo-de-atenci%C3%B3n-en-salud-integral-de-ni%C3%B1as-y-ni%C3%B1os-en-situaci%C3%B3n-de-maltrato>

Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

Núñez Naranjo, A. F., Inga Loja, L.H., Naranjo Vasconez, L.C. (2017). Prevención de violencia de género e intrafamiliar. *Retos de la Ciencia*, 1(1), 106-112.

Rico, M. N. (2014). Protección social y derechos de la infancia. En S. Cecchini & M. Lavine (Eds.), *Políticas públicas para la igualdad: Hacia sistemas de protección social universal* (Serie Seminarios y Conferencias N.º 78, LC/L.3855, pp. 69–74). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Rodríguez Fernández, A. (2018). *Violencia intrafamiliar y colectivos especialmente vulnerables: menores y ancianos: apuntes desde un enfoque interdisciplinar*. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, (19), 1–15.

Román Santana, W.M., Martínez Alonzo, J.M., Fabián Vásquez, L.A., De La Cruz Mena, D.C., (2025). Interacciones entre sustancias, violencia intrafamiliar, roles de género y su impacto en el bienestar de jóvenes y adultos. *Revista de Investigación y Evaluación Educativa*, 2(12), 75-105.

Santa Rubio, R.A, Bresci Farías, A.M., Suárez Carpintero, D.E. (2025). Violencias intrafamiliares: Un diagnóstico en el barrio San José de Madrid, Cundinamarca. *epsir: European Public & Social Innovation Review*, 10(6), 1-18. 2025.

UNICEF. (2012). *Integrated social protection systems: Enhancing equity for children*. New York: United Nations Children's Fund (UNICEF). <https://www.unicef.org/media/92096/file/Integrated-Social-Protection-Systems-2012.pdf>

UNICEF. (2017). *A familiar face: Violence in the lives of children and adolescents*. UNICEF.

Valverde Villamizar, S. (2021). Escalar la solución: del Diseño de una herramienta de prevención a la creación de Protocolos comunitarios de protección contra la violencia. *Cuadernos del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación. Ensayos*, 132, 153-179.

Inseguridad alimentaria y estrategias comunitarias de resiliencia: el rol del trabajo social, redes sociales, liderazgo femenino y acción colectiva en contextos urbanos vulnerables de Región del Biobío, Chile

Food insecurity and community resilience strategies: role of social work, social networks, female leadership, and collective action in a vulnerable urban context of the Biobío region, Chile.

María Elena Rodríguez Chávez^{1*} , Jonathan Bautista Espinoza²  y Carina Merello Garbarino² 

¹Carrera de Trabajo Social, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad San Sebastián. Concepción. Chile.

²Carrera de nutrición y dietética, Facultad de Ciencias de la Rehabilitación y Calidad de Vida, Universidad San Sebastián. Concepción. Chile.

*Autora de correspondencia: mrodriguezc2@docente.uss.cl

Enviado: 2025-09-26 Aceptado: 2026-03-21

Resumen

Introducción: Esta investigación analiza el rol de las redes comunitarias, el liderazgo femenino y la acción colectiva como estrategias de resiliencia frente a la inseguridad alimentaria en contextos urbanos vulnerables de la Región del Biobío, Chile, desde una perspectiva de gobernanza multinivel y multisectorial. **Materiales y métodos:** Se empleó un enfoque cualitativo exploratorio con grupos focales, entrevistas semiestructuradas y observación participante en comunidades urbanas vulnerables que participan de un Banco de Alimentos, iniciativa privada y solidaria. Se aplicaron análisis temático y del discurso apoyados en el software ATLAS.ti, integrando la dimensión microterritorial y multiagente para comprender la resiliencia comunitaria. **Resultados:** Se identificaron redes sociales formales que fortalecen el capital social y promueven el acceso y la distribución solidaria de alimentos. Destacó el liderazgo femenino activo en la gestión comunitaria y prácticas de cuidado, junto con alianzas multisectoriales que amplían la cobertura y favorecen la inclusión. También se evidenciaron barreras estructurales y logísticas que dificultan la equidad y el fortalecimiento de la resiliencia en un contexto de asimetrías territoriales. **Discusión:** Los hallazgos resaltan la importancia del trabajo social para potenciar estrategias colectivas y participación de beneficiarios directos; se

evidencia un alto porcentaje de mujeres como motores de transformación social frente a desafíos de gobernanza y desigualdades territoriales. Se subrayan las implicancias para el diseño de políticas públicas inclusivas basadas en derechos humanos, sostenibilidad y participación plural.

Palabras clave: Seguridad alimentaria; trabajo social; resiliencia; comportamiento social; participación de la mujer.

Abstract

Introduction: This study examines community-based networks, female leadership, and collective action as strategies for resilience in the face of food insecurity within a vulnerable urban context of the Biobío region, Chile, from a multilevel and multisectoral governance perspective. **Method:** The research employed a qualitative exploratory approach utilizing focus groups, semi-structured interviews, and participant observation methods in vulnerable urban communities that receive assistance from a food bank, a non-profit private organization. Thematic and discourse analysis were conducted with the support of _ATLAS.ti software, considering a microterritorial and multiagent dimension to understand community resilience better. **Results:** Formal social networks were identified that strengthen the social capital and improve and promote supportive access and distribution of food. Active female leadership stands out in community management and care practices in association with multisectoral alliances that extend coverage and promote inclusion. Structural and logistical barriers were detected that hinder equity and the strengthening of resilience in a context of territorial asymmetry. **Discussion:** These study findings highlight the relevance of social services in enhancing collective strategies and the involvement of direct beneficiaries. The results reveal a high percentage of women as drivers of social transformation when confronted with governance challenges and territorial inequity. The impact on the design of inclusive public policies, based on human rights, sustainability, and broad-based participation, is emphasized.

Keywords: Food security; social work; resilience; social behaviour; women's participation.

INTRODUCCIÓN

La inseguridad alimentaria se define como la dificultad o imposibilidad de acceso regular, suficiente y seguro a alimentos nutritivos que permitan una vida activa y saludable, incorporando dimensiones sociales, culturales y políticas que reflejan la complejidad del fenómeno en América Latina. (Food and Agriculture Organization [FAO], 2023)

Estudios previos destacan que esta problemática no solo remite al acceso físico o económico a los alimentos, sino también a factores estructurales como la desigualdad social, la discriminación y la exclusión territorial (Martínez, 2025; Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile [MIDESO],

2024). “Esta constituye un problema multifacético que afecta especialmente a los sectores urbanos vulnerables en América Latina, donde la pobreza, la inequidad socioeconómica y la exclusión territorial se combinan para limitar el acceso a una alimentación adecuada, suficiente y culturalmente apropiada” (FAO, 2024). Investigaciones recientes confirman que, en contextos urbanos marginales, la inseguridad alimentaria está estrechamente vinculada a la precariedad laboral, la falta de redes sociales sólidas y la ausencia de políticas públicas inclusivas (Ávila-Arcos et al., 2021).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022) señala que “las desigualdades estructurales limitan significativamente el acceso a políticas y servicios sociales de calidad, impactando con mayor fuerza a los grupos más vulnerables de la región”. En consonancia, Hernández-Islas et al. (2024) argumentan que, sin un enfoque integral que articule políticas multisectoriales y participación comunitaria, las intervenciones para la seguridad alimentaria tienen resultados limitados y poco sostenibles en el tiempo.

Las transformaciones estructurales que afectan a América Latina desde la década de 1980 han implicado un cambio en la matriz institucional de la política social, pasando de una lógica estado céntrica a una mercado céntrica. Esta transición ha conllevado procesos de focalización, privatización y descentralización que han modificado profundamente la institucionalidad, condicionando la efectividad de las políticas públicas y sus resultados en términos de inclusión social (Sottoli, 2002, p. 46).

Aguilera Hintelholher (2021) señala que:

La gobernanza en seguridad alimentaria implica un conjunto de procesos, estructuras y dinámicas que permiten la coordinación y participación de diversos actores sociales, públicos y privados, para la toma de decisiones y ejecución de políticas orientadas a garantizar el acceso equitativo a alimentos.

Según Aguilera Hintelholher (2021),

la gobernanza se entiende como un fenómeno complejo que trasciende al Estado tradicional, integrando redes colaborativas que favorecen la inclusión, la transparencia y la rendición de cuentas, elementos clave para abordar desafíos sociales multisectoriales como la seguridad alimentaria.

De esta manera, la gobernanza no solo se limita a la administración pública, sino que implica la interacción entre múltiples agentes cuyo objetivo es construir consensos y articular esfuerzos para el desarrollo y bienestar social.

En este contexto, el trabajo social juega un rol fundamental al articular estos procesos participativos y comunitarios, facilitando espacios de diálogo y empoderamiento para las poblaciones vulnerables (Martínez, 2025). Su enfoque integral permite analizar cómo las condiciones estructurales perjudican

a las familias y comunidades y promueve estrategias de intervención que fomentan la resiliencia, la autoconsciencia y la acción colectiva frente a la inseguridad alimentaria (Martínez y Castillo, 2025).

Así, las estrategias comunitarias descritas por la FAO (2025), tales como los intercambios solidarios, huertos comunitarios y talleres nutricionales, funcionan como mecanismos clave de resiliencia comunitaria que permiten a las poblaciones vulnerables afrontar y superar condiciones adversas asociadas a la inseguridad alimentaria. En este sentido, el trabajo social contribuye a implementar y fortalecer estas experiencias mediante metodologías participativas, construcción de redes de apoyo y la movilización socio-comunitaria (Cerdeira, 2020).

Dreon y Stuhldreher (2022) destacan que la gobernanza en seguridad y soberanía alimentaria requiere la colaboración multinivel y multisectorial para abordar la complejidad de las problemáticas sociales y territoriales. Esta gobernanza implica la colaboración entre diferentes actores sociales, organizaciones comunitarias, instituciones públicas y privadas, con roles específicos y complementarios que permiten abordar la complejidad socioespacial del problema.

Esta colaboración se promueve con la distribución y coordinación de responsabilidades y recursos (Fernández y Weason, 2012).

La gobernanza multinivel se constituye en una estrategia política para lograr que los distintos niveles de gobierno actúen de manera colaborativa en la formulación y ejecución de programas y políticas públicas. Esta coordinación es vital para superar la fragmentación normativa, la duplicación de iniciativas y la yuxtaposición de responsabilidades (Bazurto Hurtado, 2025, p. 12).

La gobernanza multisectorial, mediante la articulación de políticas sectoriales y transversales, juega un papel clave en el ordenamiento territorial y la gobernanza regional, buscando disminuir asimetrías en los servicios sociales. Este enfoque facilita la coordinación entre distintos niveles de gobierno y actores sociales, promoviendo una respuesta integrada que no solo atienda necesidades específicas como la inseguridad alimentaria, sino que también aborde problemas estructurales más amplios, como la pobreza, la precariedad laboral y la exclusión social (Orellana et al., 2020).

Los territorios vulnerables se caracterizan por condiciones socioeconómicas desfavorables, limitaciones en infraestructura y servicios básicos, y una alta exposición a riesgos ambientales y sociales que afectan la seguridad alimentaria. En estos contextos, la inseguridad alimentaria se manifiesta con mayor intensidad debido a la insuficiencia en el acceso, disponibilidad y estabilidad de los alimentos (Pedraza, 2005). Por ello, las estrategias de seguridad alimentaria deben incorporar un enfoque territorial que permita diseñar e implementar intervenciones adaptadas a las particularidades de estos espacios, fortaleciendo la resiliencia de las comunidades y promoviendo el derecho a una alimentación adecuada (Rimisp, 2023). Este enfoque es crucial para superar las barreras estructurales y logísticas presentes en territorios vulnerables y avanzar hacia una mayor equidad y

justicia social.

Asimismo, las tensiones territoriales, entendidas como los desequilibrios en el acceso y calidad de los servicios según el espacio geográfico y social, exigen una mirada territorializada que visibilice las desigualdades y focalice las estrategias de intervención en el nivel micro, donde la ciudadanía expresa sus derechos y participa en la construcción de bienestar (Espinoza, 2019).

Es de aquí de donde nace la resiliencia comunitaria entendida como un proceso mediante el cual una comunidad se sobrepone a eventos y situaciones de adversidad, tanto naturales como sociopolíticas, mediante estrategias colectivas que incluyen la regulación emocional, el aprovechamiento del capital social y la eficacia colectiva para afrontar los desafíos (Fuentes Aguilar, 2021, p. 185).

Como parte de la resiliencia, el liderazgo comunitario se entiende como un proceso activo, participativo y democrático que fortalece el compromiso de los miembros con su comunidad, moviliza recursos y promueve la participación ciudadana para el bienestar social (Montero, 2004).

En particular, el liderazgo femenino emerge como un factor clave desde teorías feministas críticas, incidiendo decisivamente en la gestión comunitaria y en la promoción de prácticas orientadas al cuidado y la equidad. Este liderazgo desafía las estructuras patriarcales vigentes y fomenta la participación equitativa, fortaleciendo la corresponsabilidad social y el empoderamiento en contextos urbanos vulnerables (Maldonado y Quintana, 2022, p. 17).

Es relevante no incurrir en el error de confundir el liderazgo femenino con la predominancia de la participación femenina, lo cual puede limitar la inclusión de perspectivas masculinas y reducir la pluralidad de voces. Esta situación es habitual en estudios cualitativos y se relaciona con el sesgo de autoselección, que afecta la representatividad de la muestra al generar una participación desbalanceada (Hernández et al., 2010).

Anderson (1990) en *Streetwise: Race, Class and Change in an Urban Community*, destaca que las redes sociales y la solidaridad dentro de las comunidades urbanas pobres son vitales para su resistencia y recuperación frente a desafíos sociales y económicos.

Frente a estos retos, la construcción de la resiliencia a través de la cooperación, la participación comunitaria y el fortalecimiento de capacidades locales resulta esencial para garantizar el acceso efectivo a alimentos nutritivos y sostenibles. Solo mediante acciones colectivas coordinadas se puede promover un sistema agroalimentario inclusivo y adaptable a las crisis actuales y futuras (Lubetkin, 2025).

El Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE, 2024) señala que, según la Encuesta Casen 2022 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, la inseguridad alimentaria afecta especialmente a hogares en zonas rurales y sectores vulnerables, con disparidades territoriales evidentes. Además, el reporte oficial destaca cómo condiciones económicas vulnerables, desigualdades sociales y

estructuras laborales informales limitan el acceso a alimentos suficientes y nutritivos en varias regiones del país.

La Región del Biobío se localiza en el límite sur de la zona central, representando el 3,2% del territorio nacional, excluida la Antártica Chilena. Su capital regional es Concepción. Luego de Santiago, capital nacional, el área metropolitana del Gran Concepción es el segundo conglomerado urbano del país. Además de ello, la región es una de las principales concentradoras de importantes y muy diversas actividades económicas, entre ellas siderúrgica, agricultura, celulosa, forestal, portuaria y más. Cuenta con 3 provincias y 33 comunas (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN], s.f.).

En esta región se han identificado disparidades territoriales que reflejan brechas significativas en la provisión de servicios sociales, incluidas las políticas de seguridad alimentaria, las cuales afectan directamente la calidad de vida de personas y familias en situaciones de vulnerabilidad. Este fenómeno es consistente con los hallazgos de la CEPAL (2023), que señalan cómo las desigualdades territoriales en Chile limitan el acceso a una alimentación suficiente y saludable, poniendo en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria, especialmente en contextos de alta pobreza y exclusión social. De esta forma, las disparidades regionales dificultan la implementación de políticas integrales que respondan adecuadamente a las necesidades locales y a la protección social efectiva.

Una iniciativa privada que busca intervenir esta brecha es el Banco de Alimentos Biobío Solidario, cuya misión es dar valor social a los alimentos que perdieron valor comercial. Ellos rescatan alimentos excedentes de la industria que no serán comercializados, para ser entregados a organizaciones sociales beneficiarias, inscritas, cuyos integrantes se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Anualmente, son cerca de 31 mil los beneficiarios que reciben alimentos en diferentes comunas de la Región del Biobío, Chile (Banco de Alimentos Biobío Solidario, s.f.).

En este marco, el trabajo social desempeña una función estratégica para potenciar las redes comunitarias y los liderazgos locales, en particular el femenino, reconociendo su papel en la articulación de acciones colectivas, la promoción de cuidados y la gestión sostenible de recursos alimentarios. (BCN, 2023)

Esta investigación explora cómo estas dinámicas comunitarias se manifiestan en entornos urbanos vulnerables de la Región del Biobío, Chile, aportando evidencia para la formulación de políticas públicas inclusivas y eficientes, que integren perspectivas interseccionales y reconozcan la pluralidad de agentes y actores involucrados.

MÉTODO

Diseño

Se utilizó un enfoque cualitativo exploratorio con perspectiva participativa y crítica, que busca captar la complejidad social del fenómeno de inseguridad alimentaria en contextos urbanos vulnerables, enfatizando la participación activa de las comunidades y la comprensión de sus dinámicas de resiliencia (Hernández et al., 2010).

Este enfoque permite indagar en las experiencias y prácticas locales, así como en las relaciones sociales y políticas que inciden en el acceso a servicios alimentarios.

Para asegurar el rigor metodológico, la triangulación se implementó combinando grupos focales, entrevistas semiestructuradas y observación participante. Esto permitió contrastar y complementar los datos desde diferentes fuentes y técnicas, fortaleciendo la validez interna. En particular, la observación participante fue desarrollada por el tomador de notas durante las sesiones de grupos focales, registrando de manera contextualizada las interacciones y dinámicas sociales que ocurrían en estos espacios. Esta práctica se llevó a cabo en las mismas entidades y espacios comunitarios donde se realizaron los grupos focales, garantizando la inmersión en el contexto natural de las prácticas estudiadas.

Objetivos y preguntas de investigación

El presente estudio tiene como objetivo general analizar las dinámicas comunitarias relacionadas con la inseguridad alimentaria en entornos urbanos vulnerables de la Región del Biobío, Chile, desde una perspectiva integrada que considere la participación activa de las comunidades, el liderazgo local y las formas de gobernanza multinivel y multisectorial.

Para ello, se plantean los siguientes objetivos específicos:

Explorar las percepciones y prácticas comunitarias que sostienen redes solidarias y resiliencia frente a la inseguridad alimentaria.

Identificar el papel del liderazgo femenino y la corresponsabilidad social en la gestión alimentaria comunitaria.

Analizar las alianzas multisectoriales y las dinámicas colaborativas que contribuyen a la gobernanza de la seguridad alimentaria regional.

Detectar barreras y desafíos emergentes que limitan el acceso efectivo a alimentos nutritivos y culturalmente apropiados.

Generar evidencias que apoyen la formulación de políticas públicas inclusivas, interseccionales y con enfoque territorial para abordar la inseguridad alimentaria.

Además, este estudio responde a las siguientes preguntas de investigación:

Tabla 1

Preguntas de Investigación

¿Cuáles son las principales estrategias comunitarias que contribuyen a la resiliencia frente a la inseguridad alimentaria en contextos urbanos vulnerables?

¿Cómo se manifiesta el liderazgo local, especialmente femenino, en la articulación y sostenibilidad de redes alimentarias solidarias?

¿Qué rol juegan las alianzas multisectoriales en la gobernanza de la seguridad alimentaria en la Región del Biobío?

¿Qué tensiones y limitaciones estructurales y territoriales afectan el acceso equitativo a una alimentación adecuada?

¿Cómo pueden las políticas públicas incorporar las perspectivas y necesidades de las comunidades para fortalecer sistemas alimentarios sostenibles y justos?

Nota: elaboración propia

Participantes

La muestra del estudio estuvo compuesta por 21 organizaciones de base, todas beneficiarias del Banco de Alimentos Biobío Solidario, abordadas a través de 36 grupos focales que reunieron 508 personas (de ambos géneros), y por 203 entrevistas semiestructuradas realizadas a beneficiarios hombres; estas entrevistas se realizaron para garantizar paridad de género en espacios comunitarios.

Las organizaciones comprenden 12 juntas de vecinos, 5 organizaciones enfocadas en el desarrollo de sus barrios, dos organizaciones de ayuda de carácter religioso, una organización social femenina y una organización social de rehabilitados.

Se incorporó una cobertura territorial estratificada, incorporando 7 comunas de las 33 que componen la región. Sólo se incluyeron las comunas donde opera el Banco de Alimentos Biobío Solidario. Los grupos fueron formados dentro de cada organización y por consiguiente dentro de la misma comuna, no hubo cruces.

Además, se incorporaron criterios de selección de participantes, como el género y la etapa de la adultez, con el fin de enriquecer el análisis desde la perspectiva interseccional. Las etapas de adultez corresponden a: Adultez temprana 18-39 años, Adultez media 40-59 años y Adultez tardía 60 años o más que siguen convenciones ampliamente aceptadas en las ciencias sociales y del desarrollo humano.

En el método del estudio se eligió analizar entrevistas semiestructuradas exclusivamente a beneficiarios hombres con el propósito de equilibrar la perspectiva predominante femenina derivada de la alta participación en grupos focales y observación participante.

Esta decisión buscó compensar el sesgo de género presente en investigaciones cualitativas sobre inseguridad alimentaria, permitiendo incorporar narrativas masculinas que complementan y enriquecen el análisis sobre liderazgos y corresponsabilidad social. Las entrevistas fueron realizadas con posterioridad a los grupos focales.

Tabla 2

Comuna de residencia de los participantes del focus group dentro de la Región del Biobío, Chile

Comuna	Cantidad de personas participantes	Porcentaje del total de la muestra
San Pedro de la paz	264	52
Coronel	146	28,7
Concepción	26	5,1
Hualpén	13	2,6
Talcahuano	35	6,9
Penco	9	1,8
Lota	15	3
Total personas	508	100

Nota: elaboración propia

Tabla 3

Cantidad de grupos focales por comuna de la Región del Biobío, Chile

Comuna	Cantidad de grupos focales	Porcentaje del total de la muestra
San Pedro de la paz	19	52,7
Coronel	9	25
Concepción	2	5,6
Hualpén	1	2,8
Talcahuano	3	8,3
Penco	1	2,8
Lota	1	2,8
Total grupos focales	36	100

Nota: elaboración propia

Tabla 4

Comuna de residencia de los participantes de las entrevistas focalizadas dentro de la Región del Biobío, Chile

Comuna	Cantidad de personas participantes	Porcentaje del total de la muestra
San Pedro de la paz	78	38,4
Coronel	26	12,8
Concepción	76	37,4
Hualpén	8	3,9
Talcahuano	9	4,4
Penco	0	0
Lota	6	3
Total personas	203	100

Nota: elaboración propia

Tabla 5

Representación de las voces de género

Género	Cantidad de personas entrevista	Cantidad de personas grupo focal	Porcentaje del total de participantes
Mujeres		431	60,6
Hombres	203	77	39,3
Total personas	203	508	

Nota: elaboración propia

Instrumentos

Grupos focales: Se emplearon para explorar percepciones colectivas sobre dinámicas solidarias, liderazgo y acción comunitaria frente a la inseguridad alimentaria (Hernández et al., 2010).

Entrevistas semiestructuradas: Profundizaron en narrativas individuales masculinas sobre inseguridad, corresponsabilidad y articulación multisectorial, facilitando la reconstrucción de significados sociales (Hernández et al., 2010). Esta estrategia metodológica contribuye a visibilizar diferentes experiencias y a enriquecer la interpretación de los datos, promoviendo una investigación más inclusiva y rigurosa desde la perspectiva de género (Acuña et al., 2025).

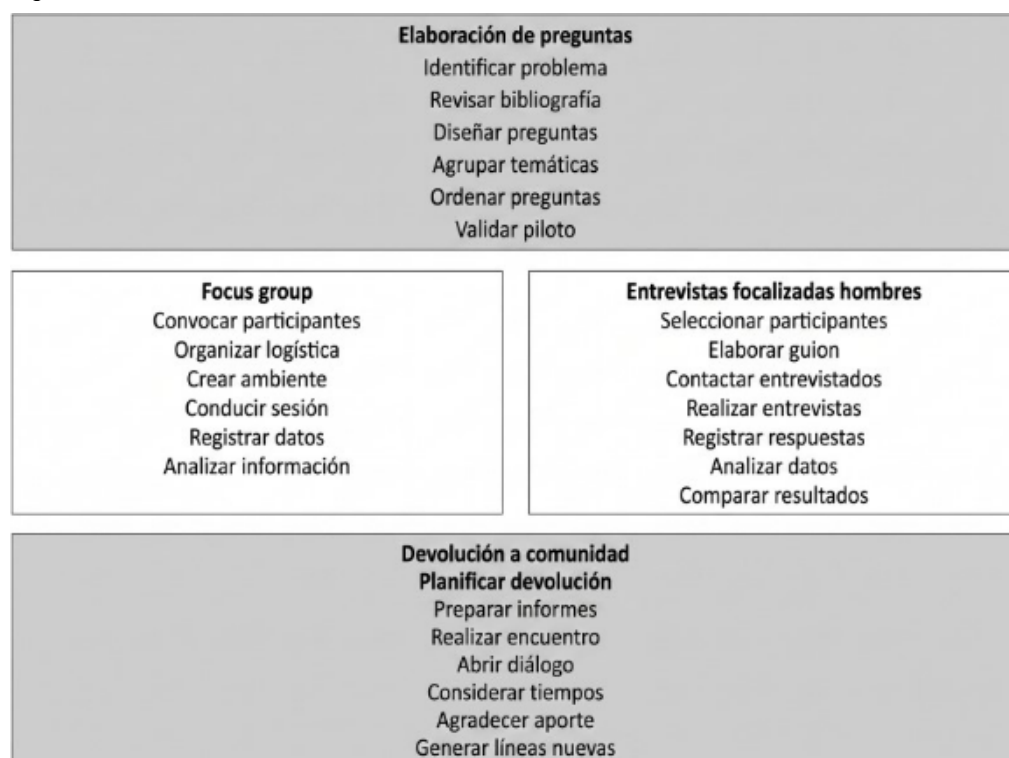
Observación participante: Desarrollada por el tomador de notas durante los grupos focales para registrar interacciones sociales y prácticas cotidianas vinculadas a la gestión alimentaria, integrando análisis contextual y validación de resultados en los mismos espacios comunitarios donde se efectuaron los grupos focales (Hernández et al., 2010).

Procedimiento

El estudio se desarrolló entre las fechas 6 de enero de 2025 y 16 de abril del mismo año para los focus groups y observación participante. Desde el 18 de junio hasta el 1 de julio, ambos en 2025 para las entrevistas.

En la siguiente imagen se detallan todas las etapas que fueron necesarias para poder ejecutar el estudio; la elaboración de preguntas y la devolución son necesarias en metodologías cualitativas como focus group y entrevistas.

Figura 1.



Fuente: elaboración propia

El marco ético en el presente estudio consideró, además del consentimiento informado (regido bajo los lineamientos CIOMS), la estricta observancia de protocolos institucionales orientados a la protección de participantes en contextos vulnerables. Se garantizó la confidencialidad y el anonimato de los datos, procurando salvaguardar la identidad y el bienestar psicológico de los sujetos.

Asimismo, se llevó a cabo la revisión y aprobación del proyecto por parte de la Vicerrectoría de Investigación y el Comité de Ética de la Universidad San Sebastián, quienes avalaron las medidas específicas adoptadas para asegurar la protección de la población vulnerable involucrada.

Estas medidas incluyeron procedimientos adaptados para minimizar riesgos, garantizar la voluntariedad y el derecho a la retirada sin consecuencias, así como estrategias de apoyo y seguimiento durante el proceso investigativo.

Para ello tomaron como referencias las leyes, reglamentos y políticas nacionales, las pautas internacionales sobre la materia y los instrumentos de derechos humanos, en lo que respecta a la investigación con seres humanos, conforme a lo estipulado por la Norma Técnica N.º 0151 del Ministerio de Salud de Chile.

Dichos aspectos éticos fueron fundamentales para la validez y legitimidad del estudio, asegurando un enfoque respetuoso, responsable y sensible a la realidad de las comunidades participantes.

Análisis de datos

Se emplearon métodos combinados de análisis temático y discursivo para procesar los datos cualitativos. En el análisis temático, se realizó una codificación inicial abierta de las transcripciones, seguida de la agrupación de códigos en categorías emergentes, que fueron refinadas hasta la identificación de temas centrales relacionados con redes sociales, liderazgo femenino, acción colectiva, estrategias de resiliencia y barreras estructurales. Por su parte, el análisis discursivo permitió examinar las construcciones sociales y relaciones de poder presentes en los discursos de los participantes. Ambos análisis fueron sistematizados mediante el software ATLAS.ti para facilitar la gestión y trazabilidad de los datos.

En este estudio, la saturación teórica se alcanzó cuando, tras la codificación y categorización progresiva de los datos, no emergieron nuevas categorías relevantes ni variaciones significativas que aportaran a la comprensión del fenómeno estudiado. El proceso fue monitoreado de manera continua durante la revisión de las transcripciones de grupos focales, entrevistas y notas de observación participante. En una primera etapa se generaron códigos abiertos de carácter descriptivo, que luego fueron refinados en categorías analíticas más amplias.

Posteriormente, mediante comparación constante entre casos, se constató que los discursos de los participantes comenzaban a reiterar patrones ya identificados, como el liderazgo femenino, las redes

de apoyo solidario y las barreras logísticas, sin aportar dimensiones nuevas. Esta constatación permitió determinar que se había alcanzado el punto de saturación, lo que aseguró que los resultados reflejaran de manera suficiente y robusta las experiencias y perspectivas de los participantes, reduciendo el riesgo de omisiones analíticas.

La validez interna se reforzó mediante la triangulación metodológica, integrando la observación participante con los datos obtenidos en grupos focales y entrevistas.

La observación participante permitió contrastar las percepciones expresadas con las prácticas e interacciones observables, aportando un contexto más amplio y reduciendo sesgos potenciales. De este modo, se garantizó una interpretación más robusta y rigurosa del fenómeno estudiado (ATLAS.ti, 2025).

Además, la utilización de software ATLAS.ti facilitó la sistematización del análisis y la trazabilidad de las decisiones codificadoras, lo que contribuye a la transparencia y reproducibilidad del estudio (ATLAS.ti, 2025; Hernández et al., 2010).

RESULTADOS

Redes comunitarias: tejido social y solidaridad

Los resultados revelan que las redes comunitarias, tanto formales como informales, constituyen un eje fundamental para garantizar el acceso solidario a alimentos y consolidar un tejido social basado en la cooperación, confianza y ayuda mutua entre vecinos. Estas redes permiten no solo la distribución de recursos, sino también la construcción y fortalecimiento de lazos comunitarios y sentido de pertenencia.

Como señala un integrante de un grupo focal: "En nuestra comunidad nos apoyamos constantemente, si alguien tiene alimento de más, lo comparte con los vecinos que lo necesitan" (Grupo focal, hombre, adultez media, 2025).

Esta solidaridad cotidiana funciona como un capital social que amortigua las múltiples dimensiones de la vulnerabilidad, evidenciando que el apoyo mutuo es una estrategia vital para la supervivencia colectiva.

El impacto psicosocial, además de material, se refleja en experiencias como: "Después del banco... al menos hay algo seguro cada semana. Es un alivio, aunque a veces seguimos apretados" (Entrevista, hombre, adultez media, 2025). Los espacios sociales como los huertos comunitarios incrementan este sentido de comunidad y cohesión social: "El banco de alimentos no solo nos ayuda a comer, sino que también fomenta lazos comunitarios" (Grupo focal, mujer, adultez media, 2025); también "El huerto es nuestra gran satisfacción. Nos une mucho más como comunidad" (Grupo focal, mujer, adultez mayor, 2025).

En conjunto, estas prácticas colectivas se constituyen en motores de resiliencia tanto material como emocional, generando vínculos que fortalecen la capacidad de respuesta comunitaria frente a la inseguridad alimentaria.

Liderazgo femenino y corresponsabilidad social

El liderazgo de las mujeres constituye un factor decisivo en la gestión alimentaria comunitaria, demostrando su potencia como articuladoras, educadoras y promotoras de valores como el cuidado, la equidad y la corresponsabilidad social. Su compromiso activo contribuye a la sostenibilidad y ampliación de las redes alimentarias.

Un testimonio clarifica esta dimensión: "Como líder comunitaria, me esfuerzo por motivar a otras mujeres a participar activamente y organizar los recursos para que todas las familias puedan acceder a una alimentación digna" (Grupo focal, mujer, adultez media, 2025).

Este liderazgo se complementa con prácticas de corresponsabilidad compartida entre géneros, evidenciando la colaboración mutua como principio estructurante: "El apoyo mutuo entre familias es vital, no solo para recibir alimentos, sino para compartir consejos y experiencias sobre cómo cuidar mejor a nuestros hijos" (Entrevista, hombre, adultez temprana, 2025) y "Nos ayudamos mutuamente, desde la olla común hasta el retiro de alimentos para quienes no pueden ir" (Grupo focal, hombre, adultez tardía, 2025).

El reconocimiento generalizado de este liderazgo y la solidaria colaboración entre vecinos constituyen pilares para contrarrestar exclusiones y consolidar la cohesión social comunitaria.

Alianzas multisectoriales y dinámicas colaborativas

Las alianzas multisectoriales conformadas entre organizaciones sociales, el sector público y privado, se configuran como estrategias fundamentales para expandir la cobertura y optimizar recursos orientados a la seguridad alimentaria. Además, incorporan un componente formativo mediante talleres y capacitaciones para mejorar el aprovechamiento y conservación de alimentos, reconocido por la comunidad: "Los talleres son muy útiles porque nos enseñan a aprovechar mejor los alimentos. A veces llegan en condiciones que no pueden durar mucho, pero aprendimos cómo hacerlos durar más" (Grupo focal, mujer, adultez temprana, 2025); también "Gracias a los alimentos que nos dan, hemos aprendido nuevas formas de cocinar y ahora tenemos una mejor alimentación" (Grupo focal, mujer, adultez media, 2025) y "Nos gustaría saber más sobre cómo aprovechar mejor los productos que nos entregan. Muchas veces se pierden porque no sabemos cómo usarlos" (Grupo focal, mujer, adultez temprana, 2025).

No obstante, se evidencian desafíos para garantizar la continuidad y sostenibilidad de estas redes colaborativas, remarcando la imperiosa necesidad de gobernanza inclusiva y estrategias adaptables a los contextos territoriales específicos.

Estrategias comunitarias de resiliencia

Las prácticas colectivas de intercambio solidario, huertos comunitarios y talleres nutricionales se revelan como mecanismos esenciales para construir resiliencia en contextos de inseguridad alimentaria. Más allá de garantizar el acceso a alimentos, estas estrategias revitalizan las redes sociales y fomentan la autonomía y el bienestar emocional de las familias.

Testimonios ilustrativos reafirmaron esta doble dimensión: "Muchas veces la hermana o la vecina están pendientes, ayudándonos a cuidar los niños mientras llegamos a buscar la ayuda o compartiendo lo que sobra" (Grupo focal, mujer, adultez media, 2025); igualmente "Compartimos lo que tenemos, aunque sea poco, porque sabemos que una mano ayuda a la otra. Esto no solo es alimentación, es solidaridad y cariño" (Entrevista, hombre, adultez tardía, 2025).

Este bienestar integral se traduce en mejoras significativas en autoestima y fortaleza emocional:

"Antes me acostaba con el estómago vacío y ahora puedo darle algo calentito a mis nietos" (Grupo focal, mujer, adultez tardía, 2025); además "Ahora me siento más animada, más fuerte" (Grupo focal, mujer, adultez temprana, 2025).

La resiliencia alimentaria, por tanto, se configura como un proceso socioemocional y político que cuestiona la mera lógica asistencial, proponiendo una mirada integral y dinamizadora.

Barreras estructurales y desafíos emergentes

Las barreras estructurales y logísticas continúan limitando el acceso equitativo a alimentos nutritivos, evidenciándose en dificultades de transporte, exclusión de personas mayores y asimetrías territoriales que generan condiciones de marginación. Los testimonios recabados reflejan tanto estas problemáticas como las estrategias comunitarias para enfrentarlas: "Hay personas que no saben por qué nadie les cuenta o prefieren callar" (Grupo focal, mujer, adultez media, 2025), "La distribución podría mejorar, a veces hay mucha fila, y algunas no podemos esperar mucho tiempo por la distancia" (Grupo focal, mujer, adultez media, 2025) y "Sería bueno que nos enseñaran a aprovechar mejor los alimentos o incluso a cultivar algo en casa" (Grupo focal, mujer, adultez media, 2025).

Asimismo, se destaca la relevancia de redes de apoyo informales, donde "La hermana o la vecina están pendientes" (Grupo focal, mujer, adultez media, 2025) o se comparte lo disponible, entendiendo que "esto no solo es alimentación, es solidaridad y cariño" (Entrevista, hombre, adultez tardía, 2025). En conjunto, estos hallazgos evidencian la necesidad de políticas públicas integrales, multisectoriales y territorialmente pertinentes, que reconozcan la diversidad de las comunidades y garanticen efectivamente el derecho a la alimentación adecuada.

DISCUSIÓN

Se evidencia que las redes comunitarias funcionan no solo como mecanismos de distribución, sino como espacios vitales de capital social que contribuyen al sostenimiento emocional y material de las personas en contextos vulnerables.

El liderazgo femenino se revela como un eje central en la gestión comunitaria alimentaria, reforzando hallazgos previos en América Latina y aportando evidencia contextualizada sobre cómo estas mujeres actúan como motoras de transformación social, promoviendo corresponsabilidad y cuidado, prácticas fundamentales para la sostenibilidad de las estrategias colectivas (Maldonado y Quintana, 2022; Jorquera y Cardemil, 2023). Esta fuerza motriz dialoga con teorías feministas críticas que plantean el empoderamiento de las mujeres como clave para el cambio comunitario y la justicia social.

Además, este estudio amplía el conocimiento sobre la gobernanza multisectorial aplicada a la seguridad alimentaria, evidenciando los avances y desafíos de la Estrategia Nacional de Soberanía Alimentaria (Ministerio de Agricultura de Chile, 2025b; Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria, 2023).

Si bien esta estrategia promueve sistemas alimentarios inclusivos y resilientes, los resultados señalan la necesidad de fortalecer redes colaborativas sostenibles, facilitando el trabajo social como actor principal para diseñar intervenciones que reconozcan la pluralidad de actores y fomenten la coordinación multinivel (Ministerio de Agricultura, 2025a; Bazurto Hurtado, 2025; Orellana et al., 2020).

La investigación también contribuye a fortalecer el entendimiento del capital social en contextos urbanos vulnerables, evidenciando cómo este recurso social es indispensable para la resiliencia alimentaria y la cohesión comunitaria (FAO, 2025). Este hallazgo enfatiza la relevancia de políticas públicas que promuevan y protejan estos espacios sociales como parte integral de los sistemas de seguridad alimentaria.

Es importante resaltar que, en esta investigación, el liderazgo femenino no solo aparece como un fenómeno social, sino que también se traduce en acciones concretas que fortalecen la cooperación y la gestión colectiva, vinculando valores feministas críticos con prácticas comunitarias cotidianas. Por ello, el trabajo social, al posicionar estos liderazgos y fomentar la corresponsabilidad, juega un rol estratégico en la generación de capacidades comunitarias y transformación social (BCN, 2023; Maldonado y Quintana, 2022).

La colaboración multisectorial se confirma como un mecanismo esencial para aumentar la cobertura y optimizar recursos; sin embargo, la evidencia identifica brechas en la sostenibilidad de las redes, lo que requiere mecanismos institucionales novedosos para asegurar su continuidad y efectividad (Dreon y Stuhldreher, 2022).

El fortalecimiento del capital social identificado dialoga con teorías clásicas, tales como las de Putnam (2000), y refleja la necesidad de apoyos institucionales sostenidos en contextos latinoamericanos urbanos. Esta complementariedad entre teoría clásica y realidades locales contemporáneas subraya los retos para asegurar que el capital social contribuya efectivamente a la seguridad alimentaria.

Se confirma que las barreras estructurales, como asimetrías territoriales y limitaciones logísticas, deben ser abordadas en el marco de la equidad en salud y justicia territorial (Marmot, 2007).

Estos hallazgos destacan que la inseguridad alimentaria está profundamente imbricada con condiciones socioeconómicas, infraestructuras deficientes y riesgos ambientales, siendo prioritario que las estrategias públicas incorporen enfoques territoriales que potencien la resiliencia comunitaria y garanticen el derecho a la alimentación adecuada (Pedraza, 2005; Rimisp, 2023).

Esta reflexión invita a que las futuras políticas públicas, apoyadas en la experiencia práctica del trabajo social, sean dispuestas para actuar en contextos concretos con intervenciones situadas, que integren perspectivas interseccionales y promuevan la participación y corresponsabilidad desde las comunidades más afectadas.

CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos aportan significativamente al conocimiento local y regional sobre inseguridad alimentaria en la Región del Biobío, al visibilizar dinámicas comunitarias específicas que sostienen redes solidarias y resiliencia frente a esta problemática multifacética.

Este estudio ofrece una contribución relevante al conocimiento sobre la inseguridad alimentaria en contextos urbanos vulnerables de la Región del Biobío, evidenciando cómo las dinámicas comunitarias específicas, a través de redes solidarias y liderazgo femenino, se constituyen en estrategias efectivas de resiliencia social y alimentaria.

Se reafirma que el trabajo social juega un rol estratégico en el fortalecimiento de estas redes comunitarias y liderazgos, facilitando la corresponsabilidad social y promoviendo alianzas multisectoriales, elementos imprescindibles para avanzar hacia sistemas alimentarios más justos e inclusivos.

Esta intervención social situada es clave para articular saberes locales y experiencias comunitarias, habilitando procesos sostenibles de gestión alimentaria.

Las políticas públicas deben ser flexibles y adaptativas, con enfoques interseccionales y territoriales que superen las barreras estructurales y contemplen la diversidad cultural y social de los territorios.

Solo así podrán garantizar la continuidad de las redes colaborativas y favorecer la equidad en el acceso a alimentos saludables y culturalmente adecuados.

El liderazgo femenino y la corresponsabilidad social se consolidan como ejes transversales

fundamentales para la sustentabilidad de las estrategias comunitarias, promoviendo valores de cuidado, equidad y participación colectiva en la construcción de un bienestar común.

Se reconoce que la resiliencia alimentaria es un proceso complejo, socioemocional y político, profundamente enraizado en prácticas comunitarias, que requiere ser valorado en las políticas y acciones públicas para construir justicia alimentaria efectiva y duradera.

CONSIDERACIONES ÉTICAS

El proyecto fue sometido a evaluación por parte de la dirección de integridad de la Vicerrectoría de Investigación y el Comité de Ética de la Universidad San Sebastián. Para la evaluación de este proyecto, el Comité ha tenido como referencia las leyes, reglamentos y políticas nacionales, las pautas internacionales sobre la materia, y los instrumentos de derechos humanos, en lo que respecta a la investigación con seres humanos, conforme a lo estipulado por la Norma Técnica N.º 0151 del Ministerio de Salud.

Se declara que este estudio se adhiere completamente a los principios fundamentales de la bioética, los cuales están enmarcados en la beneficencia, la autonomía y la no maleficencia. En el contexto de este proyecto, se garantizará la protección de los datos, asegurando la confidencialidad de la información y respaldando los datos recopilados, los cuales estarán bajo la responsabilidad del investigador principal (quien compartirá la información con los coinvestigadores, respetando la codificación previamente establecida). Al finalizar el proyecto y tras la divulgación de los resultados de forma anónima, solo se conservará el registro digital protegido por una clave.

Se revisaron los siguientes aspectos éticos:

1. Validez científica y utilidad social
2. Selección equitativa de los participantes
3. Análisis de riesgos y beneficios para los participantes
4. Instrumentos y datos
5. Consentimiento informado

De este punto podemos agregar que el proceso de consentimiento informado que se describe se regirá bajo los lineamientos del CIOMS (Consejo de Organizaciones Internacionales de las Ciencias Médicas). Estableciendo, por ejemplo, la necesidad de que los participantes comprendan completamente la información relevante antes de dar su consentimiento, así como la importancia de garantizar la voluntariedad y la autonomía de la decisión de participar. Además, se enfatiza la importancia de proporcionar información comprensible y accesible para todos los participantes, independientemente de su nivel de educación o experiencia en el tema. Al seguir estos lineamientos, se garantiza que el proceso de consentimiento informado sea transparente, ético y respetuoso con los derechos y la

dignidad de los participantes en la investigación. Lo que fortalece la integridad y la validez de la investigación, al tiempo que protege el bienestar y los intereses de los participantes. El procedimiento de consentimiento informado asegurará que los participantes comprendan completamente la información relevante sobre el propósito, la metodología, los riesgos y los beneficios asociados con la investigación propuesta. Se dejará en claro el derecho del participante a negarse a participar o a retirar su consentimiento en cualquier momento durante el estudio, y se garantizará que la falta de consentimiento al inicio del estudio o la revocación posterior no resultará en ningún tipo de perjuicio.

6. Respeto y derechos de los participantes

En el contexto de este proyecto, se garantizará la protección de los datos, asegurando la confidencialidad de la información y respaldando los datos recopilados, los cuales estarán bajo la responsabilidad y custodia del investigador principal (quien compartirá la información con los coinvestigadores, respetando la codificación previamente establecida). Los datos estarán disponibles durante el tiempo de duración del proyecto, los cuales, al finalizar y tras la divulgación de los resultados de forma anónima, solo se conservará el registro digital protegido por una clave.

DISPONIBILIDAD DE DATOS Y MATERIALES

Están disponibles previo contacto a la autora principal al correo electrónico: mrodriguezc2@docente.uss.cl

DECLARACIÓN DE IA GENERATIVA Y TECNOLOGÍAS ASISTIDAS POR IA EN EL PROCESO DE ESCRITURA

No se utilizaron herramientas de IA generativas.

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses

FINANCIACIÓN

El 100% del estudio fue financiado por el Fondo de Iniciativas para la Superación de la Pobreza “Para Vivir Mejor- Acción Social” y “Para Vivir Mejor-Evaluación de Experiencias”, año 2024, otorgado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia del gobierno de Chile.

FINANCIACIÓN

Fondo de Iniciativas para la Superación de la Pobreza “Para Vivir Mejor- Acción Social” y “Para Vivir Mejor-Evaluación de Experiencias”, año 2024, otorgado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile.

CONTRIBUCIÓN DE LOS AUTORES

María Elena Rodríguez Chávez: Conceptualización, curado de datos, análisis formal, investigación, metodología y redacción de borrador original.

J. Bautista Espinoza Espinoza: Conceptualización, obtención de financiación y manejo de recursos.

Carina Merello Garbarino: Administración del proyecto, supervisión, visualización, revisión y edición.

REFERENCIAS

- Acuña Díaz-Tendero, M. J., Aranda Friz, V., Araya Corail, N., Ibañez Carrillo, F., Reyes Suárez, A. M. J., Soto Quintana, M. E., Aladro, A., García Peter, S., Retamal, P., & Rodríguez, M. J. (2025). *Guía práctica para investigar con enfoque de género*. Universidad de Chile. <https://uchile.cl/publicaciones/233871/guia-practica-para-investigar-con-enfoque-de-genero>
- Aguilera Hintelholher, R. M. (2021). La importancia de la gobernanza en el desarrollo de las Ciencias Sociales. *Estudios Políticos*, (53). <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2021.53.79431>
- Anderson, E. (1990). *Streetwise: Race, Class and Change in an Urban Community*. University of Chicago Press.
- ATLAS.ti. (2025). *¿Qué es el análisis temático? Definición y guía paso a paso*. <https://atlasti.com/es/guias/analisis-tematico>
- Ávila-Arcos, M. A., Méndez-Gómez, I., Morales-Rúan, M. C., López-Olmedo, N., Barrientos-Gutiérrez, T., & Shamah-Levy, T. (2021). La inseguridad alimentaria y factores asociados en hogares mexicanos con casos de Covid-19. *Salud Pública de México*, 63(6), 751-762. <https://doi.org/10.21149/13026>
- Bazurto Hurtado, Y. N. (2025). Gobernanza multinivel en la gestión pública: avances, limitaciones y desafíos. *Sinergia Académica*, 8(6), 1004-1018. <https://sinergiaacademica.com/index.php/sa/article/download/747/1574/2994>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s.f.). *Región del Biobío: Chile nuestro país*. <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/region8>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2023). *Igualdad de género, liderazgo femenino y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe*. https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio%2F10221%2F35626%2F1%2FMinuta_N_81_23_Igualdad_de_genero.Liderazgo_femenino_y_seguridad_alimentaria.pdf
- Cerda, J. (2020). Trabajo de redes: Sentidos y significados desde el trabajo social. *Cuadernos de Trabajo Social*, (15). <https://cuadernots.utem.cl/?p=440>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Panorama social de América Latina 2021*.

- CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-panorama-social-america-latina-2021>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2023: La inclusión laboral como eje central*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68702-panorama-social-america-latina-caribe-2023-la-inclusion-laboral-como-eje-central>
- Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria. (2023). *Propuesta para enfrentar la contingencia alimentaria: Informe de la Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria*. Ministerio de Agricultura de Chile. <https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/71790/InformeContingenciaAlimentaria20220825.pdf>
- Dreon, E., & Stuhldreher, A. (2022). Seguridad y soberanía alimentaria en el Cono Sur: Trayectorias conceptuales, políticas y prácticas en perspectiva de gobernanza multinivel. *Polis*, 21(63), 52-70. <https://doi.org/10.32735/s0718-6568/2022-n63-1772>
- Espinoza, V. (2019). De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía. *Política: Revista de Ciencia Política*, (43), 149-183. <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/55762/58673>
- Fernández, M. I., & Weason, M. (2012). *Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial*. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1379359061TransferenciadecompetenciasyGobernanza.pdf
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2024). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*. FAO. <https://www.fao.org/americas/publicaciones/panorama>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2025). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2025: Hacer frente a la inflación alta de los precios de los alimentos en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*. FAO. <https://www.fao.org/publications/fao-flagship-publications/the-state-of-food-security-and-nutrition-in-the-world/es>
- Fuentes Aguilar, A. P. (2021). Resiliencia Comunitaria: una aproximación cualitativa a las concepciones de expertos comunitarios. *Rumbos TS*, 16(25), 181-203. <https://doi.org/10.51188/rrts.num25.496>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5.ª ed.). McGraw-Hill.
- Hernández-Islas, M., Flores-Novelo, A., & Rachó-Barroso, M. C. (2024). Desarrollo Sostenible a través

- de la innovación en la seguridad alimentaria y hábitos alimenticios en familias marginadas. *Scientia et Praxis*, 4(8), 32-60. <https://doi.org/10.55965/setp.4.08.uady.a2>
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. (2024). *Encuesta de presupuestos familiares*. <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/ingresos-y-gastos/encuesta-de-presupuestos-familiares>
- International Fund for Agricultural Development. (2021). *Rural Development Report 2021: Transforming food systems for rural prosperity*. IFAD. https://www.ifad.org/documents/38714170/43704363/rdr2021_annex2.pdf/a8f4d8f5-1f64-e01b-04ef-445663db9470?t=1631621863997
- Jorquera, C., & Cardemil, M. (2023). *Igualdad de género, liderazgo femenino y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio%2F10221%2F35626%2F1%2FMinuta_N_81_23_Igualdad_de_genero_Liderazgo_femenino_y_seguridad_alimentaria.pdf
- Lubetkin, M. (2025). *Seguridad alimentaria y resiliencia climática: un vínculo esencial para el futuro*. FAO. <https://www.fao.org/americas/opinion/detail/seguridad-alimentaria-resiliencia-climatica/es>
- Maldonado, A., & Quintana, L. (2022). Liderazgo femenino y participación comunitaria: desafíos desde una perspectiva feminista crítica. *Revista Latinoamericana de Estudios Sociales*, 5(2), 10-25. <https://repositorio.uleam.edu.ec/bitstream/123456789/6164/1/ULEAM-TS-0151.pdf>
- Marmot, M. (2007). Achieving health equity: from root causes to fair outcomes. *The Lancet*, 370(9593), 1153-1163. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)61385-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)61385-3)
- Martínez, L. (2025). *Seguridad alimentaria y trabajo social: análisis del programa apoyo a la seguridad alimentaria, Región de Ñuble 2022* [Tesis de magíster, Universidad de Concepción]. <https://repositorio.udec.cl/handle/11594/12380>
- Martínez, L., & Castillo, G. (2025). Seguridad alimentaria y trabajo social: Análisis del programa de apoyo a la seguridad alimentaria región de Ñuble 2022. *Escritos sobre Psicología y Sociedad*, 14(28), 209-237. <https://doi.org/10.54255/lim.vol14.num28.8>
- Ministerio de Agricultura de Chile. (2025a). *Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria: Balance a dos años de implementación*. <https://minagri.gob.cl/noticia/ministerio-de-agricultura-presenta-balance-de-la-estrategia-nacional-de-soberania-para-la-seguridad-alimentaria/>
- Ministerio de Agricultura de Chile. (2025b). *Cuenta pública participativa 2025: Avances y logros del sector agrícola en la gestión 2024*. <https://minagri.gob.cl/noticia/minagri-rinde-cuenta-publica-2025/>

- Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. (2024). *Encuesta CASEN: Evolución de los indicadores de inseguridad alimentaria antes, durante y después de la pandemia*. [https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Resultados_Inseguridad Alimentaria Casen 2022 dic2024.pdf](https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Resultados_Inseguridad_Alimentaria_Casen_2022_dic2024.pdf)
- Ministerio de Salud de Chile. (2013). *Norma técnica 151 sobre estándares de acreditación de los comités ético-científicos*. <http://ceish.med.uchile.cl/ley/Aprueba%20norma%20Comite%20Etico%20C.pdf>
- Montero, M. (2004). El fortalecimiento en la comunidad, sus dificultades y alcances. *Psychosocial Intervention*, 13(1), 5-19. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179817825001>
- Orellana, A., Arenas, F., & Moreno, D. (2020). Ordenamiento territorial en Chile: Nuevo escenario para la gobernanza regional. *Revista de Geografía Norte Grande*, (77), 31-49. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022020000300031>
- Paredes, K. (2022). Capital Social: Tejiendo Redes Comunitarias y Creando Conciencia Colectiva. *Momboy*, (18). <https://doi.org/10.70219/mby-182022-76>
- Pedraza, L. (2005). Grupos vulnerables y su caracterización como criterio de diseño en políticas sociales. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, 5(3), 263-269. <https://www.scielo.br/j/rbsmi/a/TvkSwF7kmm6s5Xk9hY5dsDH/>
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster.
- Rimisp. (2023). *Superar el hambre desde los territorios: Recomendaciones para incluir el derecho a la alimentación en los planes de desarrollo*. <https://rimisp.org/wp-content/uploads/2023/12/Cartilla-Superar-el-hambre-desde-los-territorios-Recomendaciones-para-incluir-el-derecho-a-la-alimentacion-en-los-planes-de-desarrollo.pdf>
- Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*, (34), 43-54. https://biblio.colsan.edu.mx/arch/especi/Pol_ins_015.pdf