ZERBITZUAN

58

5 RIESGOS Y RETOS EN LA INTERVENCIÓN SOCIAL EN UN CONTEXTO DE AUSTERIDAD: UNA PERSPECTIVA DESDE LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR EN NAVARRA **15** CUIDADOS MIXTOS Y CUIDADOS INFORMALES A LOS MAYORES DEPENDIENTES, ¿SON COMPLEMENTARIOS O SUSTITUTIVOS?: UNA VISIÓN COMPARADA ENTRE LOS PAÍSES DEL SUR DE EUROPA **27** EL RETROCESO DE LA DEPENDENCIA EN PRO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD **41** REDES PROFESIONALES E INTERDISCIPLINARIEDAD EN TRABAJO SOCIAL COMUNITARIO: UNA RESPUESTA INTEGRAL A PROBLEMAS SOCIALES MULTIDIMENSIONALES **51** POLÍTICA DE GARANTÍA DE INGRESOS Y POBLACIÓN DE ORIGEN EXTRANJERO EN EL PAÍS VASCO. EVIDENCIAS EMPÍRICAS Y DESLEGITIMACIÓN DISCURSIVA **61** EVIDENCIAS DE LA AMPLIFICACIÓN DEL ESPACIO SOCIAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL ENTRE LA POBLACIÓN INMIGRANTE: UN ANÁLISIS DEL CASO ESPAÑOL **73** DESAFÍOS DE LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD EN EL PANORAMA VASCO DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN **83** LOS DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN EN EL PAÍS VASCO: UNA PERSPECTIVA PSICOSOCIAL **95** OINARRIZKO ERRENTA UNIBERTSALA: ERREALITATEA ALA FIKZIOA? **121** LA ECONOMÍA SOCIAL Y SU PRESENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO VASCO **137** MODELOS, LÍMITES Y ALTERNATIVAS EN LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

ENPLEGU ETA GIZARTE
POLITIKETAKO SAILA
DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y POLÍTICAS SOCIALES

GIZARTE ZERBITZUETAKO ALDIZKARIA
REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES
EKAINA · JUNIO 2015

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

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

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

EKOIZLEA • PRODUCE

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

ERREDAKZIO-KONTSEILUA • CONSEJO DE REDACCIÓN

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

Tirada: 1.000 ale/emplares

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

EDIZIOA • EDITA

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

DISEINUA • DISEÑO

Estudio Lanzagorta

MAKETAZIOA • MAQUETACIÓN

Concetta Probanza

INPRIMATZEA • IMPRESIÓN

Gertu Komunikazio Bide S.L., Oñati

Lege Gordailua / Depósito Legal: SS 101-1986
ISSN: 1134-7147
Internet: <http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147:58>

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

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

Aldizkaria honako datu-baseetan

zerrendatuta dago:

Esta revista está incluida en las siguientes bases de datos:

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

Aurkibidea

Índice

5

Riesgos y retos en la intervención social en un contexto de austeridad: una perspectiva desde las entidades del tercer sector en Navarra
Lucía Martínez Virto

15

Cuidados mixtos y cuidados informales a los mayores dependientes, ¿son complementarios o sustitutivos?: una visión comparada entre los países del sur de Europa
M^a Ángeles Minguela Recover
José A. Camacho Ballesta

27

El retroceso de la dependencia en pro de la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad
Manuela Durán Bernardino

41

Redes profesionales e interdisciplinariedad en trabajo social comunitario: una respuesta integral a problemas sociales multidimensionales
María Dolores Rodríguez Álvarez

51

Política de garantía de ingresos y población de origen extranjero en el País Vasco. Evidencias empíricas y deslegitimación discursiva
Gorka Moreno Márquez
Maite Fouassier Zamalloa
María José Martín Herrero

61

Evidencias de la amplificación del espacio social de la exclusión social entre la población inmigrante: un análisis del caso español
Nerea Zugasti
Patricia Azcona

73

Desafíos de la gestión de la diversidad en el panorama vasco de las empresas de inserción
María Esther Aretxabala
María Luisa Setién

83

Los desafíos de la integración en el País Vasco: una perspectiva psicosocial
Miguel Ángel Navarro Lashayas

95

Oinarrizko Errenta Unibertsala: errealitatea ala fikzioa?
Maialen San Sebastian Kortajarena

121

La economía social y su presencia en la contratación pública del Gobierno Vasco
Jesús M^a García Aréjula

137

Modelos, límites y alternativas en la evaluación del impacto
Marçal Farré
Joan Cuevas

Riesgos y retos en la intervención social en un contexto de austeridad: una perspectiva desde las entidades del tercer sector en Navarra¹

Lucía Martínez Virto

Departamento de Trabajo Social, Universidad Pública de Navarra
Grupo ALTER y Cátedra de Investigación para la Igualdad y la Integración Social (CIPARAIS)

<lucia.martinez@unavarra.es>

Etxeetako beharren gorakadak eta gizarte-arretarako zerbitzuen eta eragileen baliabideei dagokienez izandako murrizketek zalantza, ziurgabetasun eta zailtasunez beteriko agertokia marrazten dute, eta horrek, aldi berean, gizarte-erakundeen esku hartzeko gaitasuna murriztea eragiten du. Zailtasunak dituzten etxeetan bizi diren 52 lagunen bizi-kontakizunen eta Nafarroan kokatzen diren Hirugarren Sektoreko beste 30 eragileren ikerketaren bitartez, xehetasunez hurreratuko gara sektore horrek, gaur egun, gaingitu behar dituen arrisku eta erronka nagusietara. Emaizak ikusirik, egitura horien ahultzeak pobrezia-zorroak egonkortzea eragin dezakeela jakinarazten da.

GAKO-HITZAK:

Krisia, Hirugarren Sektorea, murrizketak, gizartean esku hartzea, ziurgabetasuna, gainkarga.

El aumento de las necesidades de los hogares y la reducción de recursos en los servicios y entidades de atención social dibujan un escenario cargado de dilemas, incertidumbres y dificultades, que contribuyen a reducir la capacidad de intervención de las entidades sociales. A través del estudio de 52 relatos de vida de personas de hogares en situación de dificultad y de casi una treintena de experiencias referidas por entidades del tercer sector en Navarra, se abordarán de manera pormenorizada los principales riesgos y retos a los que se enfrenta actualmente el tercer sector. A partir de los resultados, se alerta de que el debilitamiento de estas estructuras supone el riesgo de afianzar las bolsas de pobreza.

PALABRAS CLAVE:

Crisis, tercer sector, recortes, intervención social, incertidumbre, sobrecarga.

¹ Este artículo es una revisión del trabajo “Soportes en la crisis, ¿soportes en crisis?”, presentado en el V Congreso de la Red Española de Política Social (REPS) ‘Desigualdad y democracia: política públicas e innovación social’, celebrado el 5 y 6 de febrero de 2015 en Barcelona.

1. Introducción

Las necesidades de los hogares se han visto incrementadas en número e intensidad por la confluencia de diversos factores: por un lado, la prolongación de la crisis, la alta tasa de desempleo, la falta de empleo –especialmente para algunos colectivos– y el agotamiento de las prestaciones; y por otro, los recortes implementados en protección y atención social. Todo ello perfila un escenario que incrementa y complica el día a día de las familias, al tiempo que reduce su capacidad de encontrar apoyos, lo que aumenta el riesgo de que se desarrollen procesos de exclusión social más rápidos e intensos.

A lo largo de este texto, se pretende reflexionar sobre la realidad cotidiana de los servicios y entidades de atención social a partir de 52 relatos de vida de usuarios/as y de las experiencias referidas por más de una treintena de entidades del tercer sector de Navarra². Con ello, se tratarán de identificar los efectos que está suponiendo el debilitamiento de estas estructuras en la intervención social. Para ello, se atenderá, en primer lugar, al papel que juegan los soportes sociales en la prevención y amortiguación de muchos procesos de exclusión social. En segundo lugar, a partir de las experiencias de personas usuarias y profesionales se identificarán las principales dificultades a las que se enfrentan las entidades ante el riesgo grave de perder la capacidad y calidad de intervenir. Finalmente, a partir de este contexto se expondrán algunas reflexiones sobre los retos que se deben afrontar en un escenario de austeridad como el actual.

2. La extensión de la crisis y las políticas de austeridad debilitan la protección social

Numerosos trabajos han constatado en los últimos años el impacto de la crisis en términos de pobreza, desigualdad y exclusión social. Según los últimos datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (Instituto Nacional de Estadística, 2014), la tasa de riesgo de pobreza con alquiler imputado³ ha aumentado, entre 2009 y 2013, en 1,4 puntos porcentuales (del 17,3 % al 18,7 % del total de hogares en España). Así mismo, en términos de aumento de la desigualdad, cabe subrayar el incremento del coeficiente de Gini⁴ del 30,5 al 31,1.

² El trabajo de campo se desarrolló en el marco de la Cátedra de Investigación para la Igualdad y la Integración Social (CIPARAIIS, Universidad Pública de Navarra) y dio pie al II Informe CIPARAIIS sobre Desigualdad Social en Navarra (Laparra, 2015).

³ El alquiler imputado se aplica a los hogares que no pagan un alquiler completo, por ser propietarios, o por ocupar una vivienda alquilada a un precio inferior al de mercado o a título gratuito. El valor que se imputa es el resultado de restar el alquiler realmente abonado (si lo hubiera) al que se pagaría en el mercado por una vivienda similar a la ocupada.

⁴ La tasa de riesgo de pobreza, según la Encuesta de Condiciones de Vida, corresponde al porcentaje de personas con ingresos por debajo del 60 % de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo. El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad que toma el valor 0 en caso de equidad perfecta y el valor 100 en caso de desigualdad perfecta.

A pesar de la relevancia de estas cifras, las consecuencias de la crisis son especialmente alarmantes si se atiende al incremento de la exclusión más severa. Según los últimos datos publicados en esta materia en el *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (Lorenzo, 2014), la exclusión severa alcanza a 5 millones de personas en España, una cifra que, en términos de hogares, asciende a más de un millón y medio (1.552.000). Es decir, se constata un incremento del 69,8 % con respecto a los niveles de exclusión severa de 2007.

El aumento de la exclusión social y la desigualdad se explica, en buena parte, por la destrucción de empleo, la prolongación de las situaciones de desempleo y los déficits del sistema de protección social en España. Sin embargo, las decisiones políticas que se toman en este contexto, en el sentido de impulsar un modelo inclusivo o, por el contrario, limitar las estructuras de protección social, podrían estar contribuyendo a definir este escenario.

Recientes análisis han comenzado a constatar la pérdida de capacidad de apoyo de los diferentes mecanismos de protección social, familiar y técnica, fundamentales hasta ahora para muchos hogares. Tanto Lorenzo (2014), a escala estatal, como Frazer y Marlier (2014), a escala internacional, coinciden en dos conclusiones fundamentales al abordar el impacto social de la crisis y las estrategias de austeridad implementadas en los últimos años. Por un lado, que la reducción de los apoyos públicos, la sobrecarga de las redes sociales y familiares próximas, la falta de ingresos y el agotamiento de prestaciones en contextos de desempleo prolongado contribuyen al desarrollo de itinerarios de exclusión muy rápidos y severos. Por otro, que los recortes en protección social de carácter técnico y económico ensanchan las brechas de desigualdad social. Por tanto, ambos análisis alertan de que el aumento de la desigualdad social en España se debe, en buena medida, tanto al debilitamiento de las estructuras de apoyo de los hogares como a las políticas de austeridad implementadas en los últimos años.

3. Las prestaciones económicas, la atención técnica y la familia como principales soportes de los hogares

La Real Academia Española define ‘soporte’ como un “apoyo o sostén” ante situaciones de dificultad. En los espacios de exclusión e integración, los soportes serían, por tanto, aquellos apoyos con los que cuentan los hogares ante situaciones de necesidad. El objetivo de estos soportes es apoyar al hogar hasta que la situación de necesidad mejore, por lo que pueden prevenir o retrasar la caída en situaciones de mayor dificultad. Éste es el sentido que, a partir de los relatos analizados, encontramos en los soportes: una malla de seguridad que evita caídas rápidas, pero que, con la extensión de la crisis y los recortes, podría empezar a debilitarse.

El análisis realizado constata la importancia cardinal que las prestaciones sociales, los programas de atención social, las entidades y las redes sociales ejercen como soportes fundamentales que rescatan, apoyan o compensan las situaciones de dificultad económica, social y simbólica de los hogares. Por tanto, podrían definirse como unos agentes fundamentales en la constitución de la última red de protección social de estas familias.

3.1. Las prestaciones sociales previenen situaciones de necesidad

La pérdida de ingresos es un desencadenante fundamental de los itinerarios de exclusión. Las diferentes prestaciones, en sus más diversos niveles de protección, constituyen el elemento ineludible de resistencia, y de ahí, su importancia cardinal en la prevención de estas trayectorias. Sin embargo, su duración tiene caducidad, y su cuantía se va progresivamente reduciendo conforme las situaciones de desempleo o ausencia de ingresos se prolongan, tal y como ilustra el relato de José:

El paro ha ido agotándose: de los 11 años, me dieron 18 meses, porque como tuvimos un expediente de regulación de la empresa e ibas cogiendo del paro [...]. Después, entre una cosa y otra generé otros 10 meses, y esos 10 meses se me han acabado, se me acabaron en diciembre del año pasado, y desde enero hasta ahora, pues los 400 euros que te dan (José, 42 años, Navarra).

Las situaciones de desempleo, en un contexto con escasas oportunidades de reincorporación laboral como el actual, se enfrentan mejor con el derecho reconocido a una prestación contributiva. La mayor cuantía de sus prestaciones (con respecto al resto de ayudas y subsidios) y los meses de percepción adquiridos suponen la garantía de un mayor tiempo de protección. Además, el acceso a las prestaciones contributivas es percibido como un derecho adquirido, por lo que su percepción está exenta, en la mayoría de los casos, del carácter vergonzante implícito en otras prestaciones asistenciales.

En el siguiente nivel de protección, no contributivo por desempleo, se encuentran los diferentes subsidios y rentas de activación, que, en función de las características de los núcleos, tienen o no una mayor duración. Su cuantía, con respecto al nivel contributivo, se reduce considerablemente (entre 400 y 450 euros, dependiendo de la prestación y la persona beneficiaria), por lo que habitualmente se combinan con apoyos familiares o de entidades sociales (banco de alimentos o ayudas de emergencia a vivienda, entre otras).

Finalmente, las rentas mínimas autonómicas constituirían el último nivel de protección, pero aunque su cuantía es mayor, están sujetas a requisitos de acceso y su duración es determinada, según las diferentes regulaciones autonómicas. Por ello,

los niveles de protección asistenciales, si bien tienen como objetivo prevenir la ausencia total de ingresos, muestran numerosas carencias en su protección.

A partir de los relatos de vida analizados, se ha podido comprobar que el descenso de las cuantías, el agotamiento progresivo de las sucesivas ayudas y la pérdida de tiempo de protección son los factores que motivan el inicio, real y simbólico, de las trayectorias de exclusión en muchas familias. En los meses que duran las prestaciones, los hogares manifiestan encontrar un apoyo que previene los itinerarios de exclusión, pero su finalización supone una fuerte y rápida caída en situaciones de mayor necesidad.

3.2. Tener redes sociales permite un mayor aguante

Los primeros estudios sobre el impacto de la crisis indicaban que el 'colchón familiar' tenía un destacado papel, al ejercer como amortiguador de la cohesión social (Cantó, 2010; Laparra y Pérez, 2011; Martínez Virto, 2013). Dicha realidad también se ha constatado en los relatos analizados, lo cual muestra la importancia del apoyo informal como una ayuda imprescindible para compensar las dificultades, prevenir privaciones o, en los casos más extremos, subsistir en la exclusión. El destacado papel que juega como malla de resistencia se manifiesta de manera recurrente en hogares. A modo de ejemplo, se destaca el apoyo de los/as pensionistas, la presencia de 'remesas invertidas' en aquellos hogares de origen extranjero que ahora necesitan ayuda en la sociedad de acogida u otros apoyos, como los materializados en acogimientos tras la pérdida de la vivienda debida a un desahucio.

Si bien todos estos apoyos tienen un cierto componente material (dinero, comida, vivienda o empleo), cada vez son más los casos que, como Esmeralda, ya no pueden ser apoyados por sus familias. Ello es debido con frecuencia a que la crisis también ha alcanzado a los núcleos que tradicionalmente prestaban ayuda, por lo que no pueden ofrecer apoyo económico ni material, a pesar de que quieran hacerlo.

No tengo apoyo familiar, mi familia está como yo también, o sea, somos cinco hermanos, yo soy la mayor, y también andan igual (Esmeralda, 24 años, Navarra).

Por ello, se constata que la familia y las amistades son fundamentales para compensar las situaciones de necesidad de hogares cercanos. Sin embargo, su apoyo no es universal, debido a que las personas y hogares que no tienen familia, o aquellas que la tienen, pero no pueden ser ayudadas, están viviendo una situación de especial vulnerabilidad.

3.3. Los servicios de intervención social rescatan a las personas sin apoyos y trabajan por su inclusión social

Por último, uno de los soportes más potentes identificados en los relatos han sido, precisamente, los servicios y programas de atención social. Los hogares con situaciones de desempleo prolongado y falta de oportunidades laborales, sin ingresos y sin fuertes apoyos han acudido a los diferentes servicios sociales, tanto a los de carácter público como a las entidades del tercer sector. Las principales demandas que se han identificado, tanto en los relatos de los hogares como en las memorias de las entidades del tercer sector analizadas, han sido las de orientación y acogida, el acompañamiento en intermediación laboral o la solicitud de ayudas (económicas o en especie) de emergencia (Cáritas, 2013). Todas ellas evidencian las intensas necesidades laborales y de supervivencia que padecen los hogares.

3.3.1. Los servicios de incorporación laboral para colectivos en situación o riesgo de exclusión social

El empleo es el mecanismo de integración por excelencia, y así lo corroboran las diversas trayectorias positivas que se han identificado. Entre ellas, destaca la de Said, un claro ejemplo de que, ante un itinerario de descenso motivado por la pérdida del empleo en 2009, la intermediación laboral a través de una entidad del tercer sector especializada en la incorporación social y el consecutivo acceso al empleo supone el ascenso de un hogar hacia situaciones de mayor integración y estabilidad. Esta mejoría se materializa en la alegría y tranquilidad que Said transmite en su discurso, pero desde una perspectiva técnica se constata en la prevención de la pérdida casi total del capital humano de su hogar, que, si el desempleo se hubiera alargado, podría haber culminado en importantes privaciones de carácter básico y en el enquistamiento de ese hogar en la exclusión social más severa.

Igualmente, a través de Miguel, joven navarro de 23 años, y de Dunia (37 años, Argelia), se puede comprobar cómo el acceso a un empleo ha supuesto un cambio radical en sus discursos. Miguel, tras enfrentar un joven matrimonio y el nacimiento de una niña sin apoyos, encuentra un empleo precario e inestable como repartidor. Cuando queda en desempleo (sin derecho a seguros sociales), pierde su vivienda y su familia se ve obligada a vivir en un coche. Finalmente, gracias a un programa de inserción de una entidad del tercer sector, encuentra un empleo que, aunque tiene un salario limitado, le reporta una estabilidad laboral de tres años. Por otro lado, Dunia, a pesar de su elevada formación (ingeniera), encontraba serias dificultades para entrar en el mercado de trabajo. Afortunadamente, el empleo de inserción al que ha accedido a través del apoyo e intermediación de una entidad social le ha reportado, además de la estabilidad y mejora económica del hogar, el acceso a los derechos sociales mediante la cotización, una mejora

de su autoestima y tejer redes de amistad fuertes entre compañeros de trabajo.

Con estos tres ejemplos, se evidencia el papel fundamental que están jugando en la crisis las entidades sociales. El asesoramiento y acompañamiento técnico son la herramienta más efectiva para prevenir las situaciones de exclusión más agudas y para promover itinerarios de reincorporación laboral. Ésta es precisamente una de las recomendaciones que nos llegan desde Europa, la de impulsar políticas de activación adaptadas a los colectivos con más dificultades de acceso al mercado de trabajo (Frazer y Marlier, 2014). A partir del acceso al empleo, las dificultades de las familias se reducen, las condiciones de vida de sus miembros mejoran, la armonía familiar contribuye a crear climas de convivencia más saludables y se previene el enquistamiento de muchos hogares en situaciones de dificultad que, si se prolongaran, podrían tener un carácter irreversible.

3.3.2. Las entidades y ayudas de emergencia social compensan las privaciones más básicas

Debido al incremento de hogares con necesidades severas, tanto en entidades como en servicios sociales públicos se ha observado un aumento de la demanda de las ayudas de emergencia y de apoyos para las necesidades más básicas, entre las que destacan la vivienda, los suministros y la alimentación. El alto coste de la vivienda, su carácter de bien básico y la necesidad de garantizar el pago de los suministros como requisito ineludible para mantener el bienestar del hogar hacen del pago puntual de estos gastos fijos una de las necesidades más manifestadas en los relatos. La pérdida de la vivienda es el factor que motiva una caída más rápida y extrema en la exclusión social, y así lo demuestran numerosos testimonios, como el de Manuel o Grace.

No es sólo decir la hipoteca, es que luego viene la luz, viene el gas, viene el seguro del gas, el seguro del otro (Manuel, 46 años, Navarra).

Mi marido sí está trabajando, pero yo estoy sin trabajo y tengo dos niñas, y tenemos una hipoteca de piso, que ahora es muy difícil, la verdad, con los niños, y encima con la hipoteca..., estamos que no damos abasto (Grace, 30 años, Malí).

Tras un desahucio, la situación de una familia puede caer desde posiciones de relativa estabilidad a situaciones de necesidad extrema. Por el contrario, acceder a una residencia adecuada, prevenir su pérdida o garantizar su mantenimiento, e impulsa y mantiene las situaciones de integración. Prevenir las situaciones de exclusión residencial a través de la gestión de ayudas de emergencia para la vivienda, de avales o apoyos puntuales para el pago de suministros son algunas de las actuaciones identificadas que han permitido contrarrestar el riesgo existente de perder la vivienda. Aun así, en algunos casos, los desahucios se han hecho efectivos, y tras ellos, la

gestión de las entidades sociales ha permitido que algunas familias hayan podido acceder a viviendas de integración social.

Por otro lado, el apoyo de las entidades del tercer sector también ha estado definido por la gestión de ayudas y combinación de programas destinados a garantizar las necesidades más básicas de los hogares. Entre estas actuaciones, destaca la gestión de ayudas como los complementos de la renta de inclusión social (la renta mínima de Navarra), la gestión del banco de alimentos para hogares tras el agotamiento de las rentas mínimas o la combinación de diferentes prestaciones y ayudas, como el apoyo en alimentación, material escolar, vivienda, ocio y limpieza. Ante casos como éstos, las entidades sociales demuestran ser el soporte que permite subsistir, ante la falta de otros apoyos, a numerosos hogares, como el de Pilar:

En Cruz Roja, me han ayudado mucho, y en Cáritas [...], me dieron el kit de higiene familiar, me dieron unas mochilas para los niños, para principio de curso, unos cuadernos, unos bolis, o sea, material escolar (Pilar, 33 años, Navarra).

Sin embargo, el apoyo de las entidades sociales en estas circunstancias tan extremas no sólo se identifica en los aspectos mencionados, sino que su dimensión más simbólica y emocional se ve reforzada por el apoyo, la orientación, el asesoramiento y la escucha que suministran. Estas menciones son especialmente explícitas en aquellas personas entrevistadas que carecen de redes sociales o que las tienen lejos, lo cual evidencia que las entidades del tercer sector son los recursos de ayuda principales para aquellos hogares con necesidades que carecen de los apoyos familiares y de amistad.

4. Los recortes ponen en riesgo los programas de atención a las personas y reducen su capacidad técnica para intervenir

Las realidades señaladas hasta el momento han identificado el papel fundamental que hay ejercido como soportes en esta crisis las prestaciones públicas (por desempleo –contributivas y no contributivas–, rentas mínimas y pensiones de vejez), las entidades o servicios de atención social, así como las familias o redes cercanas. Todas ellas están siendo, por un lado, el colchón que previene, amortigua y desacelera las trayectorias de exclusión, y por otro, los mecanismos que contribuyen a impulsar itinerarios de integración, como es el caso de las entidades de incorporación social. Sin embargo, los discursos analizados también alertan de que la prolongación de la crisis y los recortes en materia de protección social podría estar debilitando estos apoyos.

Los relatos ofrecen experiencias que ilustran la desigualdad de acceso a la protección social. Por un

lado, las prestaciones sociales previenen y desaceleran itinerarios, pero se revelan como un recurso limitado que presenta importantes deficiencias, sobre todo, cuando las dificultades se prolongan. Asimismo, es un recurso sujeto a requisitos (de cotización, de características sociodemográficas o de temporalidad), por lo que discrimina a aquellos colectivos que, por diversas razones, han tenido tradicionalmente relaciones más precarias con el mercado de trabajo o pertenecen a núcleos familiares que, según la normativa vigente, requieren un menor nivel de protección.

Por otro lado, también se observa un progresivo aumento de discursos como el de Esmeralda, que señalan la dificultad de encontrar ayuda entre sus redes cercanas, especialmente en las familiares. Este hecho también aparece en recientes trabajos, como Moreno y Mari-Klose (2013) o Lorenzo (2014), donde se refuerzan los debates que cuestionan que las familias en España continúan teniendo la misma capacidad apoyo que venían suministrando.

Por último, los servicios sociales y las entidades de iniciativa social han demostrado ser fundamentales para apoyar a aquellos hogares sin oportunidades laborales y con importantes necesidades económicas. Sin embargo, a partir de los discursos de las personas entrevistadas y las experiencias contrastadas de más de una treintena de entidades del tercer sector en Navarra, también comienza a observarse una menor capacidad de intervención y respuesta por parte de estos programas.

4.1. Crisis y tercer sector

Las entidades de iniciativa social están sufriendo la crisis de manera muy intensa, que se identificaba ya en los primeros análisis económicos de estas entidades. Las razones que se señalaban eran fundamentalmente dos. En primer lugar, el constreñimiento del gasto público, que había supuesto una importante merma de su capacidad y estabilidad económica. En segundo lugar, el incremento del número de personas que atender y el elevado grado de complejidad de estas intervenciones, un elemento que ha ido progresivamente en aumento, con la prolongación de muchas situaciones de necesidad. No obstante, si bien el impacto era predecible, su intensidad ha sobrepasado previsiones, tal y como señala la propia Plataforma del Tercer Sector (2012).

Una de las razones que han contribuido a afianzar este impacto es aquella que tiene que ver con la propia configuración del sector. El diagnóstico elaborado para el I Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social en España señalaba que las principales actuaciones de las entidades que lo conforman tenían como sujeto de intervención a población excluida o en riesgo de exclusión social y se consolidaban como un productor de servicios destinados a la población con mayores dificultades (Plataforma de ONG de Acción Social, 2010, 2012).

En las últimas décadas, la diversificación de necesidades sociales ha dado lugar en Navarra a la promoción de servicios y programas de atención social con alto grado de especialización por colectivos, fundamentalmente gestionados por entidades del tercer sector. Esto ha llevado a las entidades a constituirse como empresas sociales con alto grado de profesionalización y especialización en la atención a los colectivos con necesidades sociales, por un lado, y a desarrollar una interesante articulación y colaboración con los servicios públicos, por otro. Sin embargo, también ha generado una elevada dependencia financiera de la Administración (Aguilar, 2006; Caria y Pereira, 2014).

Este análisis del caso de Navarra ha constatado que los efectos más agudos de la crisis están siendo la reducción de los equipos técnicos de las entidades del tercer sector, la limitación de las intervenciones, programas y servicios de lucha contra la exclusión social, e incluso, la fusión de entidades y programas con el fin de evitar la desaparición de muchos de estos servicios. A esta realidad económica, se le suma el incremento de las necesidades sociales de los hogares, lo cual se ha traducido en un crecimiento exponencial del número e intensidad de las dificultades de los usuarios y usuarias de estas entidades. Los efectos de este desajuste en la capacidad técnica y económica de desarrollar los servicios, junto con el mencionado aumento de la demanda, han supuesto una importante merma de la calidad e intensidad de los servicios, tal y como se detalla a continuación.

4.1.1. El recorte transversal afecta de manera intensa al tercer sector

Los recortes en materia de política social no han sido las únicas causas de la reducción e inestabilidad del presupuesto público. Muchos de los programas que estas entidades desarrollaban se enmarcaban en la lucha contra la exclusión social a través de programas orientados a la prevención de la exclusión sanitaria, educativa o residencial, así como a programas de incorporación social vinculados al acceso al mercado de trabajo de los colectivos con mayores dificultades, por lo que la reducción presupuestaria en educación, salud, vivienda y empleo también ha contribuido a que algunos de estos programas se hayan reducido o incluso hayan desaparecido. En el caso de Navarra, las áreas de intervención social más afectadas por los recortes han sido la laboral, la de vivienda, y la de intervención social y familiar con colectivos específicos.

4.1.2. La atención a los usuarios es compleja en un contexto sin empleo y con menos apoyos a la incorporación

El ámbito laboral ha sido una de las aéreas de intervención social más castigadas. Ello se debe tanto al incremento de la demanda y la prolongación de muchos itinerarios de búsqueda de empleo por la falta de oportunidades laborales, como a la pérdida

de recursos para la financiación de programas de empleo protegido. Como resultado, algunas entidades especializadas en la incorporación laboral de colectivos específicos, como mujeres, personas con discapacidad, parados de larga duración o personas de etnia gitana, entre otras, han visto muy mermados sus programas, y con ello, la condena de muchos de sus usuarios al desempleo.

Curiosamente, la pérdida de financiación para los programas de empleo ha venido de la mano de la modificación de la renta de inclusión social en Navarra⁵, que ha implicado, por un lado, la pérdida de peso del derecho subjetivo a tener unos ingresos mínimos, y por otro, la orientación clara hacia la activación. A pesar de ello, programas de incorporación laboral muy bien valorados por los profesionales, como el de empleo social protegido⁶, han visto reducido su presupuesto más de la mitad entre 2011 y 2013. Al mismo tiempo, se han puesto en marcha otras fórmulas de subvención para contratar directamente a perceptores de la renta de inclusión social. Sin embargo, ninguna se asemeja al empleo social protegido en cuanto a capacidad de acompañar y formar en la búsqueda de empleo.

4.1.3. Las dificultades se acumulan en los hogares y la falta de atención puede provocar situaciones irreversibles

La extensión de las dificultades en las familias ha empeorado sus condiciones de vida, ha cuestionado la satisfacción de sus necesidades más básicas, y ha alterado las formas de convivencia y relación. Tal y cómo se constata en otros análisis cualitativos centrados en las condiciones de vida de los hogares (Lasheras y Martínez Virto, 2013), la crisis ha incrementado las situaciones de estrés y conflictividad familiar. Ante esta realidad, el riesgo de perder la protección familiar ha convertido al capital social en un aspecto prioritario que proteger.

Por el contrario, los programas de intervención sociofamiliar y de menores también se han visto reducidos, especialmente en las zonas rurales. Igualmente, han desaparecido muchas subvenciones destinadas a campañas de sensibilización social con colectivos tradicionalmente discriminados, así como aquéllas destinadas a promover políticas y acciones de igualdad de trato.

⁵ La Ley Foral 1/2012 sustituyó la renta básica navarra por la renta de inclusión social. Este cambio implicó la ampliación de los requisitos de acceso y el aumento de las situaciones de exclusión a la norma por criterios, por ejemplo, de situación administrativa. La modificación ha tenido una fuerte contestación social, que ha provocado hasta tres cambios legislativos (leyes forales 36/2013, 13/2014 y 6/2015). A pesar de estas modificaciones, que han ido reduciendo las situaciones de desprotección, la prestación ha perdido capacidad protectora con respecto a su predecesora renta básica.

⁶ Programa de incorporación laboral orientado a personas con dificultades de acceso al mercado de trabajo que combina la contratación de seis meses (en ocasiones ampliable a otros seis más) para la realización de diversas tareas, con la cualificación profesional y formación relacionada con las habilidades sociales y laborales.

También en este ámbito se ha constatado una importante reducción en los programas que muchas entidades del tercer sector desarrollaban para prevenir el fracaso escolar, o para prevenir e intervenir en materia de drogodependencias. En estos casos, numerosos programas han tenido que reducir su atención, o desaparecer, por sufrir recortes que van del 50 % al 100 % de la subvención.

Entre los colectivos más afectados por estos recortes, destacan, por un lado, los menores de etnia gitana, que han visto reducida la subvención de los programas de promoción educativa y seguimiento escolar, y por otro, los jóvenes y adultos con conductas de riesgo en materia de consumo.

Las políticas de inclusión destinadas a promover el acceso a la formación y prevenir las drogodependencias en los menores y jóvenes de entornos desfavorecidos contribuían a prevenir que sus hogares se enquistaran en la exclusión social. La falta de atención que, tras los recortes de muchos programas, tienen muchas familias favorece, por el contrario, la cronificación de las situaciones de exclusión social en muchos hogares y, como ocurre en el caso de las personas de etnia gitana, también en su comunidad.

4.1.4. Las profesionales están sobrecargadas y exhaustas

Una de las consecuencias más señaladas de la reducción presupuestaria en las entidades de iniciativa social ha sido la forzada reducción de personal. La pérdida de subvenciones, el retraso en la concesión y publicación de los concursos públicos, la paralización de programas por la falta de acuerdo parlamentario, entre otras, han sido las razones más comunes que han contribuido a la inestabilidad económica de muchas entidades sociales. En esta línea, la falta de capacidad económica de las entidades para enfrentar estos retrasos ha tenido importantes efectos en las condiciones laborales de su equipo técnico. Esta inestabilidad ha puesto en riesgo muchos programas, ha reducido los equipos y sobrecargado a sus trabajadoras.

Ante la falta de recursos, la mayoría de las entidades han apostado, en primera instancia, por mantener los programas y continuar atendiendo a los y las usuarias. La pérdida de fondos era, por tanto, asumida por la entidad y por las personas trabajadoras, a través de bajada de salarios, reducciones de jornada e incluso despidos. Algunas entidades navarras estiman que ha habido recortes de salarios de toda la plantilla de hasta un 8,5 %; reducciones a jornada parcial para al menos tres cuartas partes de la plantilla de media; y, en los casos más graves, despidos de trabajadores, primero aquellos encargados de las labores administrativas y después las/os técnicas/os de intervención social.

Si bien uno de los aspectos más relatados por las entidades sociales ha sido el esfuerzo realizado por los equipos para evitar reducir la calidad de los pro-

gramas y servicios ofrecidos, todas ellas concluyen que el progresivo empeoramiento de las condiciones económicas, el aumento de la demanda potencial y la prolongación de estas situaciones han hecho que, de manera paulatina, la sobrecarga de trabajo, la inestabilidad de las condiciones laborales y el cansancio de los equipos de trabajo resten calidad a los servicios.

4.1.5. Sin recursos técnicos, la calidad de las intervenciones se reduce

El mencionado aumento de la demanda en los servicios de atención a las personas y los recortes en políticas sociales han puesto en riesgo, como resultado de las peores condiciones técnicas, la calidad de muchos de los programas de incorporación social. Como consecuencias más directas, se señalan la reducción de personas atendidas, los procesos de incorporación social paralizados y una disminución del acompañamiento social.

A modo de ejemplo, la reducción del número de personas atendidas en algunos programas de atención y formación a jóvenes y adultos alcanza a más de 200 personas por programa y año. Del mismo modo, otras actividades de acogida y orientación, o de atención especializada, se han reducido de manera importante, por la saturación de las personas trabajadoras y la falta de recursos, lo que ha dado lugar a menor intensidad y cobertura en los procesos de intervención.

Este último aspecto es el más señalado en las entidades sociales dedicadas a la incorporación social. Con los recortes, las labores de acompañamiento, formación, intermediación y asesoramiento del autoempleo han reducido el número de intervenciones individualizadas y adaptadas a los itinerarios de empleabilidad. El resultado ha sido la imposibilidad de continuar con algunas intervenciones; la limitación temporal de los itinerarios (antes no la tenían, y ahora se desarrollan durante seis meses); la reducción del impacto de los programas en términos de eficacia, eficiencia y efectividad; un aumento de las listas de espera de hasta dos meses para iniciar un itinerario; o la pérdida de profesionales de referencia, por la inestabilidad laboral de las plantillas. Actualmente, la carga de trabajo y los menores recursos obligan a realizar la orientación laboral en grupo, reduciendo las atenciones individuales, y eliminando el seguimiento y acompañamiento social. Así mismo, la inexistencia de recursos formativos y de mejora de empleabilidad para prevenir la exclusión, y la falta de contacto con el mundo laboral que se facilitaba a través de las prácticas agravan esta situación.

En definitiva, a lo largo de este apartado se han podido comprender algunas de las dificultades con las que los/as usuarios/as y las entidades sociales del tercer sector en Navarra se enfrentan cada día. La reducción presupuestaria de muchos programas y la acumulación de problemas en muchos hogares hacen compleja la intervención y fuerzan, en ocasiones, a

responder a lo más urgente y de manera rápida, sin tener la oportunidad de intervenir con metodologías como el acompañamiento social en itinerarios de incorporación, las cuales han demostrado ser muy eficaces en la lucha contra la exclusión social. En ocasiones, la reducción de aportaciones públicas se ha visto amortiguada por un incremento de las donaciones particulares y del número de personas voluntarias que colaboran con estas instituciones⁷ (Homs i Ferret, 2009; Cáritas, 2013). Sin embargo, a pesar de la encomiable labor del voluntariado, la profesionalización de estas entidades está en riesgo.

5. Reflexiones y retos en un contexto de austeridad

El aumento de las dificultades en el acceso al mercado de trabajo, la falta prolongada de ingresos, el agotamiento de las prestaciones, la alta demanda de acceso a los servicios sociales o la extenuación de las familias se acumulan en muchos hogares, y dan lugar a situaciones de gran complejidad. Como se ha observado, para prevenir y amortiguar las situaciones de exclusión es importante contar con apoyos públicos, económicos y sociales que frenen las caídas. Sin embargo, la prolongación de la crisis y los recortes podrían estar poniendo en riesgo algunos de estos soportes, debido, entre otras razones, a la modificación normativa de acceso a algunas prestaciones mínimas, la reducción de las partidas presupuestarias destinadas a algunos programas de inclusión social o la sobrecarga familiar. Por tanto, la extensión de las dificultades en un escenario con menor capacidad de encontrar apoyo no ha hecho sino incrementar el riesgo de desarrollar trayectorias de exclusión más rápidas e intensas, y enquistar a muchos hogares en situaciones de exclusión severa prolongada.

Estudios en el ámbito europeo y estatal alertan sobre el riesgo que entrañan las estrategias de austeridad para las condiciones de vida de la población, y especialmente, sobre sus negativos efectos en las capas más bajas de la estructura social, lo cual intensifica la fractura social originada en los mercados laborales. Precisamente, recientes recomendaciones europeas (Frazer y Marlier, 2014) en la lucha contra la exclusión se centran en reforzar esta última red de protección, ampliando la cobertura de las rentas mínimas, incrementando la oferta de dispositivos de activación laboral para personas en riesgo de exclusión social, y fortaleciendo los programas de los servicios sociales que prestan atención en el ámbito de la familia y la inclusión social.

En este sentido, el análisis ha constatado que muchas personas y hogares no acceden a una protección económica suficiente, han visto frenados sus procesos de incorporación por la falta de recursos, limitadas sus atenciones técnicas por la incapacidad de los servicios de intervenir a través de itinerarios individualizados, o se han visto excluidas de otros servicios por las largas listas de espera. Por otro lado, la menor capacidad económica y técnica de servicios, entidades y profesionales también se ha traducido en peores condiciones de trabajo (jornadas, salarios y cargas) para las profesionales del tercer sector que atienden a estas personas.

En este escenario, las entidades del tercer sector se enfrentan al importante reto de continuar siendo referentes en la intervención especializada con algunos colectivos excluidos. Ante inestabilidad de sus ingresos, la reducción de las subvenciones, y el aumento cualitativo y cuantitativo de su demanda es necesario iniciar un espacio de reflexión sobre:

- Cómo atender a una demanda creciente, con más necesidades y con dificultades más intensas.
- Cómo cuidar de los equipos humanos, actualmente exhaustos por la falta de estabilidad laboral, el aumento del trabajo y el progresivo empeoramiento de sus condiciones laborales.
- Cómo garantizar mecanismos de financiación que no dependan de los vaivenes políticos y que, sin renunciar a defender la responsabilidad pública de atender a la población más vulnerable con programas especializados, eviten paralizar servicios y programas ante la falta de acuerdo presupuestario en el pago de muchas subvenciones o servicios prestados.

La huella de la crisis puede resultar irreversible en muchos hogares, pero puede también acabar con la profesionalización de algunas entidades del tercer sector. Por ello, es fundamental que las estrategias de sostenibilidad de estos programas continúen apostando por la calidad en sus intervenciones:

- Promoviendo itinerarios de incorporación laboral adaptados que lleven a una inclusión laboral estable. Para ello, es fundamental la intermediación con empresas y sectores productivos, el acompañamiento social y la demanda de políticas de activación adaptadas a los colectivos con dificultades severas de acceso al mercado de trabajo.
- Abogando por la intervención adaptada a las especificidades de las personas, defendiendo las altas dosis de acompañamiento social que requieren sus usuarios/as, y manteniendo los sistemas de evaluación y revisión de sus actuaciones. La falta de tiempo, medios económicos y equipos humanos puede llevar al error de no reflexionar sobre las formas de trabajo. La evaluación a partir de los resultados y la reflexión sobre la metodología de intervención es imprescindible para avanzar en la consolidación del trabajo social como profesión.

⁷ La última memoria anual de Cáritas (2013) destaca un aumento del 30% en el número de voluntarios en los últimos cinco años. En cuanto a las aportaciones de fondos públicos, las públicas se han reducido en ese mismo período, mientras que las privadas se han incrementado en casi un 35%. Sin embargo, este incremento de donaciones no es una realidad generalizada en el tercer sector.

Los resultados y reflexiones que se han presentado se deben a la experiencia de 52 usuarios/as y de una treintena de entidades del tercer sector en Navarra, por lo que no son generalizables al resto y deben ser cuidadosamente interpretados en una posible comparación estatal. Sin embargo, resultan de interés como muestra de los riesgos y dificultades a los que se enfrenta el sector en términos de profesionali-

zación de sus equipos y de calidad de sus intervenciones. Por tanto, de manera indirecta, la realidad descrita podría tener importantes costes en términos de cohesión social, debido a que el análisis evidencia que las entidades del tercer sector son recursos fundamentales que forman parte de la última red de protección social de las familias en situación de exclusión.

Bibliografía referenciada

- AGUIAR, F. X. (2006): "Tercer sector: análisis, desafíos y competencias desde el trabajo social", *Acciones e Investigaciones Sociales*, nº extra 1, págs. 439 ss.
- CANTÓ, O. (2010): "El impacto de la crisis económica sobre los hogares más desfavorecidos", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 15 [<http://www.luisvivescos.org/rets/15/>].
- CARIA, T.; y PEREIRA, F. (coords.) (2014): *Trabalho Social Profissional no Terceiro Setor*, Viseu, Psicossoma.
- CÁRITAS (2013): *Memoria 2013*, Madrid, Cáritas [<http://www.caritas.es/memoria2013/>].
- FRAZER, H.; y MARLIER, E. (2014) *Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage: A Study of National Policies*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea [<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7708>].
- HOMS I FERRET, O. (coord.) (2009): *Los retos del Tercer Sector ante la crisis*, serie Cuadernos de Debate, nº 6, Madrid, Fundación Luis Vives [http://www.luisvivescos.org/upload/78/91/Cuaderno_VI_bja2.pdf].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2014): Encuesta de Condiciones de Vida [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608].
- LAPARRA, M. (coord.) (2015): *La desigualdad y la exclusión que se nos queda. II Informe CIPARAIS sobre el impacto social de la crisis*, Barcelona, Edicions Bellaterra.
- LAPARRA, M.; y PÉREZ ERANSUS, B. (coords.) (2011): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social*, Madrid, Fundación FOESSA; Cáritas Española Editores.
- LASHERAS, R.; y MARTÍNEZ VIRTO, L. (2013): "Crisis concatenadas", *Inguruak*, nº 53-54, págs. 682-693.
- LORENZO, F. (2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid, Fundación FOESSA; Cáritas Española Editores [<http://www.foessa2014.es/informe/>].
- MARTÍNEZ VIRTO, L. (2013): "Una aproximación a los procesos de exclusión surgidos en Navarra tras el impacto de la crisis: la solidaridad informal como amortiguadora de las dificultades", en HERNÁNDEZ-ARISTU, J., *Trabajo Social, una perspectiva europea*, Pamplona, Eunate.
- MORENO, L.; y MARI-KLOSE, P. (2013): "Youth, family change and welfare arrangements: Is the South still so different?", *European Societies*, vol. 15, nº 4, págs. 493-513.
- NAVARRA (2015): "Ley Foral 6/2015, de 5 de marzo, de Modificación de la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la Renta de Inclusión Social", *Boletín Oficial de Navarra*, nº 51, 16-3-15 [<http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=35490>].
- (2014): "Ley Foral 13/2014, de 18 de junio, de modificación de la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la Renta de Inclusión Social", *Boletín Oficial de Navarra*, nº 129, 3-7-14 [<http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=34108>].
- (2013): "Ley Foral 36/2013, de 26 de noviembre, de modificación de la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la Renta de Inclusión Social", *Boletín Oficial de Navarra*, nº 233, 4-12-13 [https://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2013/233/Anuncio-3/].
- (2012): "Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la Renta de Inclusión Social", *Boletín Oficial de Navarra*, nº 24, 3-2-12 [<http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=25537>].
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (2012): *Diagnóstico del Tercer Sector de Acción Social*, Madrid, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- (2010): *Propuestas para mejorar la financiación pública del Tercer Sector de Acción Social*, Madrid, Plataforma de ONG de Acción Social.
- PLATAFORMA DEL TERCER SECTOR (2012): *Propuestas de la Plataforma del Tercer Sector para afrontar el impacto social de la crisis* [<http://www.plataformatercersector.es/sites/default/files/Documento%20Propuestas%20Crisis%20FINAL.doc>].

Cuidados mixtos y cuidados informales a los mayores dependientes, ¿son complementarios o sustitutivos?: una visión comparada entre los países del sur de Europa¹

M^a Ángeles Minguela Recover

Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada

José A. Camacho Ballesta

Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada

<jcamacho@ugr.es>

Espainia, Italia eta Portugalen, familia eta laguntza-sare informalak dira zaintzen alorreko hornitzaile nagusiak. Familiaren egituretan eta dinamiketan izaten diren gizarte-aldaketen ondorioz, zaintzaren hornitzaile formalek betetzen dituzte eremu pribatuko hainbat zeregin. Mendekotasuna duten 65 urtetik gorako adinekoek beren etxean hartzen duten zaintza mistoa zer faktorek mugatzen duten aztertzea da gure lanaren helburua. Horretarako, 2011. urteko Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) erabili da, laugarren edizioa hain zuzen ere. Etxearen ingurunean egiten diren zaintzak direnez gero, protagonismo handia dute tamainak eta gizarte-sareko kideen arteko hurbiltasunak, zaintzaile informalen osagarri bihurtzen baitira; horrez gainera, estrategia bat dira pertsona bat bere ingurunean mantentzeko.

GAKO-HITZAK:

Generoa, mendekotasuna, zaintza informalak, zaintza mistoak, hurbiltasun geografikoa.

En España, Italia y Portugal, la familia y la red de apoyos informales son los principales proveedores de cuidados. Los cambios sociales en las estructuras y dinámicas familiares hacen que determinadas tareas realizadas en la esfera privada pasen a ser cubiertas por proveedores formales de cuidado. El objetivo de nuestro trabajo es analizar los factores que determinan la recepción de cuidados mixtos entre los dependientes mayores de 65 años en su domicilio. Para ello, se ha utilizado la Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) en su cuarta edición, correspondiente a 2011. Al tratarse de cuidados en el entorno del hogar, el tamaño y la proximidad entre los miembros de la red social adquieren un gran protagonismo, porque se transforman en un complemento para los cuidadores informales, además de ser una estrategia para mantener a la persona en su entorno.

PALABRAS CLAVE:

Género, dependencia, cuidados informales, cuidados mixtos, proximidad geográfica.

¹ Una versión previa de este trabajo se presentó en el V Congreso de la Red Española de Política Social (REPS) 'Desigualdad y democracia: política públicas e innovación social', celebrado el 5 y 6 de febrero de 2015 en Barcelona.

1. Introducción

La proporción de personas mayores de 65 años en los países de sur de Europa rozará el 30 % en 2030 (Eurostat, 2014a). El incremento de la esperanza de vida y la mejora en las condiciones y estilos de vida aumentan el peso de la población mayor dentro de la pirámide demográfica, debido al descenso de las tasas de mortalidad. Simultáneamente, el incremento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, el aumento de los divorcios y los cambios en las estructuras y dinámicas familiares se traducen en el descenso de las tasas de fertilidad. El envejecimiento no sólo provoca una serie de cambios demográficos y sociales, sino que es un desafío para los gobernantes dar respuesta a esta demanda social creciente: la atención a personas en situación de dependencia.

Las situaciones de dependencia son entendidas como una falta o pérdida de autonomía personal –física, psicológica y social– que requiere ayuda de intensidad diferente para el desarrollo de las actividades básicas de la vida cotidiana (Consejo de Europa, 1998). Estas actividades se dividen dos grupos: las actividades básicas de la vida diaria (ABVD) tienen como objetivo el cuidado de uno mismo, por ejemplo, actividades de aseo personal, como lavarse o vestirse; y las actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD) son más complejas y generalmente implican una relación de la persona con su entorno, por ejemplo, el manejo del dinero, hacer la compra, las tareas del hogar o ir al médico (Imsero, 2005).

Estas dificultades generan unas necesidades de cuidados personales que pueden ser informales, formales o mixtos. Los cuidados informales suponen la intervención de los miembros de la familia, o de amigos o vecinos del entorno más cercano a la persona en situación de dependencia. Este tipo de cuidado se lleva a cabo normalmente desde la voluntariedad, la generosidad y la solidaridad intergeneracional (Attias-Donfut, 1992; Rodríguez-Rodríguez, 2005). El cuidado formal se ha definido como una atención profesional que requiere unos conocimientos, una formación específica para desarrollar los cuidados, que son remunerados. Los principales proveedores son organizaciones públicas, privadas o instituciones sin ánimo de lucro (Kalwij, Pasini y Wu, 2014). En tercer lugar, los cuidados mixtos son una combinación entre los cuidados informales y los recursos y servicios profesionales prestados por entidades públicas o privadas. Éstos se basan en un sistema complejo que combina la actuación de la familia con el mercado y el Estado (Le Bihan y Martin, 2010).

El campo de estudio relacionado con los cuidados personales es muy extenso y diverso. Entre los estudios recientes centrados en la distribución del cuidado formal e informal en Europa, destacan Motel-Klingebiel, Tesch-Roemer y Von Kondratowitz (2005); Van Groenou *et al.* (2006); Pommer, Woittiez y Stevens (2007); Bolin, Lindgren y Lundborg (2008); y Lowenstein y Daatland (2006). En ellos se reconoce cómo en los países escandinavos, Bélgica y los

Países Bajos, el cuidado en el hogar es básicamente de carácter formal, combinado o no con cuidados informales. A través de una intensa red de servicios y un sistema de políticas de conciliación de la vida personal y personal con el empleo, responden a la disminución de las redes familiares y al aumento de las personas mayores en situación de dependencia (Pavolini y Ranci, 2008). Por el contrario, en los países mediterráneos, como España, Grecia, Italia y Portugal, la familia tiene un papel protagonista en la prestación de cuidados personales, y dentro de ésta, la mujer. En cambio, la actuación del Estado es de carácter subsidiario y complementa las actuaciones de entidades sin ánimo de lucro y religiosas (Carrera *et al.*, 2013). Es importante resaltar que todos los regímenes de bienestar tienen en cuenta los cuidados familiares como núcleo central de referencia: la denominada esfera familiar del régimen de bienestar (Rodríguez-Cabrero, 2011).

Los estudios no sólo analizan sobre quién –Estado o familia– ha de recaer la responsabilidad de la prestación de cuidados, sino que también, en la construcción de modelos teóricos que explican la relación entre el cuidado formal e informal a partir de las tareas que cada uno desempeña (Travis, 1995; Lyons y Zarit, 1999; Geerts y Van den Bosch, 2012), identifican tres modelos:

- El modelo compensador jerárquico determina la existencia de un orden en la elección de la tipología de cuidado. La primera opción son los cuidados informales, procurados por el cónyuge, luego por sus hijos, otros miembros de la familia y, por último, por los cuidadores formales (Cantor, 1975, 1979). Ante la imposibilidad de los familiares o la severidad de la situación de dependencia, son los cuidados formales los que compensan la prestación de cuidados personales.
- El modelo de especialización de las tareas plantea que el cuidado formal aparece cuando las tareas demandadas exceden las capacidades de los cuidadores informales. Los cuidadores informales desempeñan aquellas tareas que no implican una gran especialización o son muy sencillas, mientras que los cuidadores formales son los encargados de realizar aquellas tareas complejas que requieren una formación y especialización. Los proveedores formales e informales proporcionan diferentes tipos de cuidado, en función de sus características y la complejidad de las necesidades del dependiente (Noelker y Bass, 1989; Litwak, Messeri y Silverstein, 1990).
- El modelo de cuidado suplementario (Edelman y Hughes, 1990; Travis, 1995) reconoce que el cuidado formal sustituye al cuidado realizado por los cuidadores informales ante su ausencia temporal o circunstancial (Rogerio-García, 2009). Las tareas realizadas por ambos son las mismas, a diferencia de lo que sucede en el modelo complementario (VanHoutven y Norton, 2004; Gannon y Davin, 2010).

Este trabajo trata de explicar la existencia de un patrón de cuidados mixtos entre los mayores dependientes de 65 años que reciben cuidados personales en su domicilio en España y en el conjunto de países del sur de Europa disponibles en la cuarta edición de la encuesta SHARE. El artículo se estructura, tras esta breve introducción, en tres apartados. En primer lugar, se describe el proceso metodológico de construcción de la muestra, los factores implicados en el trabajo y los modelos estadísticos utilizados. En segundo lugar, se exponen los resultados obtenidos del análisis descriptivo de la situación de los cuidados personales, en general, y de los factores predictivos de los cuidados mixtos en España y en los países del sur de Europa. Y en tercer lugar, se presentan las conclusiones.

2. Muestra y métodos

2.1. La muestra

La base de datos utilizada para la realización del trabajo es la Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe en su cuarta edición (2013a). Los países objeto de estudio son España y los países del sur de Europa disponibles en la encuesta –Italia y Portugal–. Los encuestados son mayores de 65 años, presentan al menos una dificultad en las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria (Cuadro 1) y reciben cuidados personales.

Cuadro 1. Clasificación de las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria	
Dimensiones	Actividades
Actividades básicas de la vida diaria (ABVD): nº de limitaciones entre 0 y 6	<ul style="list-style-type: none"> • Vestirse o desvestirse. • Desplazarse dentro de la habitación. • Comer. • Cambiar de postura dentro de la cama. • Usar el baño. • Levantarse o acostarse en la cama.
Actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD): nº de limitaciones entre 0 y 7	<ul style="list-style-type: none"> • Usar un mapa para orientarse en un lugar desconocido. • Preparar comidas. • Hacer la compra. • Llamar por teléfono. • Administrar medicamentos. • Hacer tareas de la casa o el jardín. • Administrar el dinero.

Fuente: SHARE-Project (2013b).

Para determinar el número de encuestados que reciben cuidados personales, la encuesta plantea las siguientes preguntas: “en los últimos doce meses, ¿algún miembro fuera del hogar, algún amigo o vecino le ha proporcionado cuidado o ayuda en su hogar?; ¿alguien que conviva en su hogar le ha proporcionado ayuda o cuidados personales de manera regular en los últimos doce meses?”. Ello permite clasificar a los encuestados que reciben cuidados personales y la tipología de cuidado, atendiendo a los proveedores de cuidados. La muestra resultante

es de 445 casos para el conjunto de países del sur de Europa disponibles en la encuesta –Italia y Portugal–, y de otros 299 para España.

Figura 1. Descripción del proceso de construcción de la muestra

ABVD: actividades básicas de la vida diaria. AIVD: actividades instrumentales de la vida diaria.

Fuente: Elaboración propia.

Los siguientes apartados describen la construcción de las variables que han determinado los factores que intervienen en el trabajo.

2.2. La variable dependiente: ‘cuidados mixtos’

La encuesta no sólo nos permite conocer el número de encuestados que reciben cuidados personales, sino además identificar quién le proporciona dicho cuidado. De hecho, se identifican los siguientes cuidadores: esposa/pareja, exesposa/expareja, hermanos/as, hijos/as, yernos/nueras, nietos/as, sobrinas/os, otros familiares, (ex)compañeros/as de trabajo y vecinos/as, la administración pública, una organización religiosa, terapeutas u otra ayuda profesional, empleados del hogar o proveedores de atención sanitaria. Se incluyen además los miembros de la red social del entrevistado².

Los cuidados mixtos son, por tanto, aquellos en los que en la prestación del cuidado personal intervienen tanto cuidadores formales³ como informales, siendo ésta nuestra variable dependiente, cuyo fin es analizar cuáles son los factores que predicen este tipo de cuidados respecto a los que sólo reciben cuidados informales.

² Los datos sobre la red social y su codificación desde 101 al 107 se obtuvieron a través de un generador de nombres (más detalles en Litwin *et al.*, 2013). De ahí que el tamaño de la red social tenga un máximo de 7 miembros.

³ Los encuestados que sólo reciben cuidados formales no se han tenido en cuenta en nuestro trabajo.

2.3. Factores

2.3.1. Factores centrados en la persona

En primer lugar, las características de receptor de los cuidados personales que se toman en cuenta son: el sexo, la edad (65 a 74 años, de 75 a 84 y más de 84 años), el grado de severidad de la situación de dependencia⁴ (moderada, severa y total) y la variable dicotómica ‘vivir en pareja’. En segundo lugar, las características del hogar son el tamaño (una, dos, o más personas), la variable dicotómica ‘tener hijos’ que formen parte de la red social del mayor dependiente, los ingresos mensuales del conjunto de los miembros del hogar (menos de 750 €/mes, entre 750,01 y 1.300,00 €/mes, y más de 1.300 €/mes), y si recibe o no prestaciones económicas públicas periódicas, como pensiones de jubilación, jubilación anticipada, subsidio de enfermedad, pensiones de invalidez y prestaciones de asistencia social.

2.3.2. Factor socioterritorial: la proximidad espacial media con su red social

La cuarta edición de la encuesta SHARE introduce el módulo social *network* para caracterizar la red de apoyos existentes alrededor de las personas mayores en Europa y profundizar en su análisis. En el campo de estudio de los cuidados personales, es importante saber quiénes y cuántas personas son las encargadas de prestar dicho cuidado.

En nuestro estudio, necesitábamos un indicador socioterritorial en el que pudiésemos combinar información sobre: a) la distancia física existente entre los miembros de la red social y el encuestado; y b) el tamaño de su red social. La primera parte del indicador consistía en conocer dónde vive cada miembro de la red social respecto al mayor dependiente, información incluida en el módulo social *network*, en el que encontramos siete variables que codifican las distancias (Tabla 1).

Para abordar la segunda parte de nuestro indicador, partimos de la premisa del marcado carácter subjetivo que tiene la composición de la red social. Ésta está configurada en función de lo importante que para el encuestado sea su relación con determinadas personas de su entorno social, hasta un máximo de siete. El indicador que respondió a nuestras premisas iniciales fue la proximidad espacial media:

$$\text{Proximidad espacial media} = \text{sn006}_1, \dots, \text{sn006}_7 \text{ Tamaño de la red social}$$

⁴ La encuesta SHARE permite determinar al conjunto de dependientes a través de trece actividades agrupadas en actividades básicas e instrumentales de la vida diaria (Tabla 1), pero no el grado de severidad. Éste se ha calculado atendiendo al número de dificultades que presenta la persona dependiente, y las categorías resultantes son: gravedad moderada (aquellos tienen entre una y cuatro dificultades), gravedad severa (entre cinco y diez dificultades) y gravedad total (más de diez dificultades).

Tabla 1. Codificación de la variable ‘proximidad geográfica’

Categoría	Codificación
Mismo hogar	1
Mismo edificio	2
< 1 km	3
1-5 km	4
5-25 km	5
25-100 km	6
100-500 km	7
> 500 km	8
Especifica país	9
No consta*	0

* Nueva categoría, no incluida en la codificación original.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Codificación de la nueva variable ‘proximidad geográfica media’

Categorías	Valores medios	Codificación
Mismo hogar	1-2,86	1
< 1 km	3-3,86	2
1-5 km	4-4,86	3
> 5 km	5-9	4
No consta	0	5

Fuente: Elaboración propia.

Los valores resultantes del indicador oscilaban entre 0 y 9. Los valores 0 se transformaron en una nueva categoría ‘no consta’. Por lo tanto, el nuevo rango de valores estaba comprendido entre 1 y 9. La Tabla 1 muestra el proceso de codificación de la nueva variable ‘proximidad espacial media’ y las categorías resultantes, atendiendo a los valores medios y tomando como referencia las categorías establecidas por la variable ‘proximidad’ para los valores enteros.

Como resultado, se obtiene la nueva variable ‘proximidad geográfica media’ que tiene en cuenta a todos los miembros de la red social y la distancia existente entre ellos, a través de sus valores medios.

2.4. Análisis: regresión logística binaria

El análisis estadístico consistió en realizar tablas de contingencia, aplicando pruebas de correlación y χ^2 cuadrado para comprobar la asociación de las variables implicadas en el estudio. Asimismo, se realizaron dos modelos comparativos de regresión logística binaria hacia delante: uno formado por Italia y Portugal, y otro compuesto exclusivamente por España. El uso de este método estadístico pretendía explorar la probabilidad que tienen las personas dependientes de recibir cuidados mixtos, en función de los factores (variables independientes) implicados en el trabajo. A través de las razones de posibilidades⁵ (en adelante, *RP*) se comprobó la probabilidad

⁵ La razón de posibilidades es la traducción del término estadístico inglés *odds ratio* (Tapia y Nieto, 1993).

de cambio en la variable predictora respecto a la categoría de referencia. Además, se utilizaron como medidas de bondad de ajuste una versión corregida de la R^2 de Cox-Snell, la R^2 de Nagelkerke. En nuestro trabajo, la R^2 de Nagelkerke reflejó un buen ajuste del modelo: 0,125 para los países de sur de Europa y 0,261 para España. Para los cálculos estadísticos, se utilizó el programa IBM SPSS versión 20.0.

3. Resultados

3.1. Resultados descriptivos

Los datos descriptivos nos proporcionan la radiografía de los dependientes mayores de 65 años que reciben cuidados personales para un conjunto de variables recogidas en la Tabla 2, en España y los países del sur de Europa. En torno al 15 % de los encuestados que reciben cuidados personales son mixtos, siendo el resto cuidados informales. Desde el punto de vista de género, las mujeres son la que reciben el 65,5 % de los cuidados en el sur de Europa, aunque en España esa cifra es aún mayor. Es común para España y los países del sur de Europa que los cuidados presenten altos porcentajes en el tramo de edad de los 75 a los 84 años, coincidiendo con los valores de la esperanza de vida, que, en ambos casos, están en torno a los 80 años (Eurostat, 2014b). Sin embargo, el envejecimiento dentro de la muestra española hace que aproximadamente el 30,0 % de los cuidados son recibidos por mayores de 84 años.

La pérdida de autonomía personal para la realización de las actividades de la vida cotidiana implica un agravamiento de la situación de dependencia y un incremento de los cuidados personales. En la Tabla 2, observamos cómo en los países del sur de Europa el 34,2 % de los cuidados personales los reciben aquellos que tienen un grado de dependencia severa, siendo esa cifra menor para España. En cambio, los cuidados para los encuestados con un grado de severidad total representan el 46,5 % en España, porcentaje ligeramente superior al de los países del sur de Europa. Aunque la atención está correlacionada con la necesidad de las personas, en España la intensidad es mayor respecto al conjunto de los países del sur estudiados.

Las personas dependientes de nuestra muestra viven en su entorno social habitual y los cuidados personales los reciben en su domicilio. Por lo tanto, el tamaño del hogar del dependiente es el núcleo donde se desempeñan las principales tareas asociadas al cuidado personal. De esta manera, los hogares unipersonales de los países del sur de Europa reciben el 35,5 % de los cuidados personales. Tanto en los países del sur de Europa como en España, los hogares formados por dos miembros son los que mayores porcentajes de cuidados reciben. Esta afirmación se justifica porque más de la mitad de los dependientes conviven con sus parejas, siendo éstas sus proveedoras potenciales de cuidados personales.

En España, el 70 %, y en los países del sur de Europa, el 64,5 % de los mayores dependientes que reciben cuidados personales implican a los hijos adultos, que forman parte de su red social en ese cuidado. La función de éstos está dirigida a complementar tanto las acciones realizadas por otros miembros –pareja, otros hijos o familiares– como los apoyos formales que se estén recibiendo; también puede representar una dedicación en exclusiva al cuidado personal del familiar dependiente cuando viven en el mismo domicilio.

De esta manera, la perspectiva territorial implica que la proximidad geográfica media entre la persona dependiente y los miembros de su red social siga un patrón similar tanto en España como en los países del sur de Europa. En alrededor del 65-70 % del total de los mayores que reciben cuidados personales, la distancia es inferior a un kilómetro entre los miembros de su red social. Esto facilita el control y la supervisión continuada de la situación de dependencia del mayor. Sin embargo, cuanto mayor es la distancia, menor es el porcentaje de los cuidados que reciben, fenómeno éste más pronunciado en España.

Finalmente, la situación económica en la que se encuentran los mayores dependientes también va a condicionar la tipología de cuidado que reciban. De hecho, la pérdida de poder adquisitivo asociada a la jubilación y las situaciones de pobreza femenina debidas a una limitada cotización a los sistemas de Seguridad Social determinan la realidad social de los mayores dependientes. En este sentido, en los países del sur de Europa el 24 % de los mayores que reciben cuidados tienen una renta mensual en su hogar de más de 1.300 euros; en cambio, en España no alcanzan el 20 %, y el 32 % de los mayores de 65 años tienen una renta mensual inferior a los 750 €. De esta manera, los sistemas de protección social a través de prestaciones económicas públicas tienden a responder a las necesidades de atención relacionadas con la edad y las situaciones de dependencia. De ahí las diferencias entre España y el resto de países del sur de Europa, donde el 64,3 % de los mayores dependientes que reciben prestaciones económicas públicas.

3.2. Resultados del análisis de regresión logística binaria

Los resultados de la regresión logística binaria (Tabla 3) examinan los factores que interviene en la prestación de cuidados mixtos entre los mayores de 65 años dependientes que reciben cuidados informales. En los factores que forman nuestro análisis, encontramos diferencias y semejanzas entre España y los países del sur de Europa. Entre las diferencias, se encuentran que el sexo de la persona dependiente no es un factor representativo para el conjunto de países de sur Europa, pero sí para España. En otras palabras, una mujer española dependiente tiene aproximadamente cuatro veces más probabilidades de recibir cuidados mixtos que un hombre.

Tabla 3. Personas en situación de dependencia en los países del sur de Europa que reciben cuidados personales en su domicilio

Variable	Categorías	Países del sur de Europa		España	
		N	%	N	%
Tipología de cuidados	Mixtos	65	14,6	47	15,7
	Informales	380	85,4	252	84,3
	Total	445	100,0	299	100,0
Covariables	Categorías	N	%	N	%
Sexo	Hombre	155	34,8	89	29,8
	Mujer	290	65,2	210	70,2
Edad	65-74 años	157	35,3	63	21,1
	75-84 años	215	48,3	154	51,5
	≥ 85 años	73	16,4	82	27,4
Grado de severidad de la situación de dependencia	Moderada	119	26,7	69	23,1
	Severa	152	34,2	91	30,4
	Total	174	39,1	139	46,5
Tamaño del hogar	≥ 3 miembros	92	20,7	74	24,7
	2 miembros	195	43,8	136	45,5
	1 miembro	158	35,5	89	29,8
Vivir en pareja	No vivir en pareja	207	46,5	132	44,1
	Vivir en pareja	238	53,5	167	55,9
Tener hijos dentro de su red social	No tener hijos en la red social	158	35,5	88	29,4
	Tener hijos en la red social	287	64,5	211	70,6
Proximidad geográfica media	Mismo hogar	172	38,7	118	39,5
	< 1 km	119	26,7	109	36,5
	1-5 km	69	15,5	38	12,7
	> 5 km	53	11,9	24	8,0
	No consta	32	7,2	10	3,3
Prestaciones económicas públicas periódicas	No recibe ayuda pública	159	35,7	156	52,2
	Recibe ayuda pública	286	64,3	143	47,8
Ingresos mensuales de los miembros del hogar	< 750,00 €/mes	120	27,0	84	28,1
	750,01-1.300,00 €/mes	159	35,7	105	35,1
	≥ 1.300,01 €/mes	166	37,3	110	36,8

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Modelos de regresión logística de los factores asociados a la recepción de cuidado mixto

Variable	Categorías	España					Países del sur de Europa				
		B	Sig.	Exp(B)	I.C. 95% para EXP(B)		B	Sig.	Exp(B)	I.C. 95% para EXP(B)	
					Inferior	Superior				Inferior	Superior
Sexo	Hombre*										
	Mujer	1,33	0,02	3,79	1,27	11,26	0,19	0,57	1,21	0,63	2,32
Edad	65-74 años*		0,10					0,79			
	75-84 años	0,11	0,83	1,12	0,39	3,21	0,04	0,89	1,05	0,55	1,98
	≥ 85 años	0,92	0,11	2,51	0,82	7,68	-0,23	0,61	0,80	0,33	1,91
Grado de severidad de la situación de dependencia	Moderada*		0,01					0,03			
	Severa	1,75	0,01	5,76	1,48	22,37	0,64	0,12	1,89	0,84	4,28
	Total	1,95	0,00	7,02	1,88	26,24	1,09	0,01	2,99	1,31	6,80
Tamaño del hogar	≥ 3 miembros*		0,16					0,01			
	2 miembros	0,98	0,04	2,66	0,86	8,22	1,20	0,04	3,33	1,09	10,21
	1 miembro	1,11	0,07	3,02	0,91	10,00	1,78	0,00	5,92	1,81	19,41
Proximidad geográfica media	Mismo hogar*		0,18					0,25			
	< 1 km	0,86	0,05	2,37	1,01	5,55	0,45	0,27	1,57	0,71	3,50
	1-5 km	0,80	0,04	2,64	0,82	8,48	0,98	0,03	2,67	1,10	6,43
	> 5 km	1,31	0,04	3,69	1,04	13,12	0,36	0,47	1,44	0,54	3,84
	No consta	0,47	0,60	1,60	0,28	9,25	0,72	0,19	2,05	0,70	6,01
Prestaciones económicas públicas periódicas	No recibe ayuda pública*										
	Recibe ayuda pública	0,54	0,04	1,72	0,77	3,88	0,16	0,59	1,17	0,65	2,11
Ingresos mensuales de los miembros del hogar	< 750,00 €/mes*		0,01					0,41			
	750,01-1.300,00 €/mes	-0,77	0,09	0,47	0,19	1,13	0,98	0,01	1,01	0,50	2,03
	≥ 1.300,01 €/mes	-1,50	0,00	0,22	0,09	0,58	0,74	0,03	1,56	0,72	3,35
Constante		-5,70	0,00	0,00			-4,57	0,00	0,01		

*Categoría de referencia.

Fuente: Elaboración propia.

Los factores económicos marcan también una clara diferencia. En España, aquellos que reciben prestaciones económicas públicas tiene 1,7 veces más probabilidades de recibir cuidados mixtos que aquellos que no las reciben. En cambio, en los países del sur de Europa el acceso a este tipo de cuidados se determina a través de los ingresos mensuales del hogar.

En los hogares con una renta superior a 750 €/mes, la probabilidad de recibir cuidados mixtos aumenta: en concreto, cuando la renta supera los 1.300,01 euros, la probabilidad es 1,5 veces superior. Por otro lado, España y los países del sur de Europa muestran como regla la proporcionalidad del grado de dependencia con la probabilidad de recibir cuidados mixtos.

Los encuestados con un grado de severidad total tiene una alta probabilidad (España, $RP = 7,02$; y paí-

ses del sur de Europa, $RP = 2,98$) de recibir cuidados mixtos respecto a los clasificados con una dependencia moderada. En cambio, para los países del sur de Europa un grado de dependencia severa no es una categoría representativa a la hora de recibir cuidados mixtos. Sin embargo, en España la probabilidad de recibir cuidados mixtos se incrementa proporcionalmente a la pérdida de autonomía personal o al aumento del grado de severidad del encuestado. Entre las razones que justifican que la edad no es un factor predictivo, se encuentra la asociación con el grado de dependencia, es decir, a mayor edad, menor es la autonomía personal para la realización de las ABVD y las AIVD.

Resulta interesante analizar cómo en países de corte familista la externalización de determinadas tareas relacionadas con la vida diaria del dependiente hace

que los cuidados mixtos sean un complemento a los cuidados informales. De hecho, los hogares formados por dos personas tienen 2,6 veces más probabilidades de recibir cuidados mixtos que los de tres o más miembros –la probabilidad de cuidados mixtos en estos últimos hogares es mayor en España que en los otros países analizados–. Además esta probabilidad se incrementa en España hasta las 6 veces más cuando los hogares son unipersonales, siendo la mitad ($RP = 3,02$) en los países del sur.

Ahora bien la perspectiva territorial, considerada a través de la distancia física media entre los miembros de la red social y el mayor dependiente, también determina el tipo de cuidado. En nuestro estudio, tomando como categoría de referencia el mismo hogar, se observa que en España cuanto mayor es la distancia física, la probabilidad de recibir cuidados mixtos aumenta. En cambio, en los países del sur de Europa cuando la distancia media está entre 1 y 5 kilómetros la probabilidad de recibir cuidados mixtos es 2,6 veces mayor respecto a los que viven en el mismo hogar.

4. Conclusiones

En un contexto social común en el que la prestación de cuidados a familiares dependientes es una obligación legal de la familia, nuestro trabajo presenta un modelo comparativo de los determinantes de recibir cuidados mixtos –formales e informales– entre los dependientes mayores de 65 años en España y el conjunto de países del sur de Europa analizados.

Un alto porcentaje del cuidado que reciben las personas mayores es de naturaleza informal, principalmente llevado a cabo por la familia y los miembros de la red social. De ahí que este tipo de cuidados sean sustitutivos de los cuidados formales cuando la situación de dependencia no es compleja. En cambio, habitualmente los cuidados mixtos son complementarios a medida que aumenta el grado de severidad de la situación de dependencia, intensificándose conforme aumenta la complejidad de las tareas (Bonsang, 2009). La complementariedad de los cuidados mixtos es un factor común tanto para España como para el conjunto de países del sur de Europa estudiados.

En términos de género, las mujeres españolas tienen una mayor probabilidad de recibir cuidados mixtos con respecto a los hombres. Entre las razones que lo justifican, encontramos que las mujeres tienen una mayor esperanza de vida y una mayor probabilidad de vivir solas. Suelen casarse o vivir en pareja con hombres mayores que ellas, y el resultado es que se reduce la probabilidad de que reciban cuidado por parte de sus parejas (Jiménez-Martín y Vilaplana-Prieto, 2012; Rodríguez, 2013).

Los cuidados mixtos, a diferencia de los informales, tienen un elevado componente económico, lo que marca diferencias entre España y el conjunto de los países del sur de Europa –Italia y Portugal–.

En el caso de España, los mayores dependientes que perciben prestaciones económicas públicas periódicas tienen mayor probabilidad de recibir cuidados mixtos. En este sentido, se reconoce que la incorporación de la cartera de servicios y prestaciones recogidas en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD) contribuye a la transformación del modelo tradicional de cuidados en los domicilios (Martínez-Buján, 2014). No obstante, la implicación de la familia sigue siendo central y el Estado mantiene su carácter subsidiario.

En los países del sur Europa analizados, a pesar de contar con prestaciones económicas públicas relacionadas con la prestación de cuidado hacia personas dependientes (Da Roit, 2007), en nuestro análisis no se ha presentado como un factor significativo. Por el contrario, es el poder adquisitivo el que determina que el mayor dependiente reciba cuidados mixtos.

El mantenimiento de la persona el mayor tiempo posible en su entorno social habitual refuerza la función de los cuidados mixtos como complemento a los cuidados familiares. De hecho, nuestro estudio demuestra cómo el tamaño del hogar y la proximidad geográfica media entre los miembros de su red social determinan la probabilidad de recibir cuidados mixtos en una doble dirección: por un lado, se profesionaliza el cuidado, el cual, responde a la heterogeneidad y complejidad de las necesidades del dependiente; y por otro, se reduce la carga asociada al cuidador informal más cercano.

Para el conjunto de países del sur de Europa analizados, el cuidado informal es un complemento cuando la distancia está entre 1 y 5 km e implica un desplazamiento, pero no una supervisión continuada de la situación del mayor dependiente. En cambio, en España el tamaño de la red social con la que cuenta el mayor dependiente hace de la proximidad geográfica un factor determinante a la hora de recibir cuidados mixtos, principalmente, porque el cuidado está formado por un conjunto de rutinas diarias que implican a los miembros del hogar o de la red social. Entonces, con el fin de mejorar la calidad de vida del mayor dependiente, el intercambio de tareas y tiempo es compartido, lo que hace de los cuidados mixtos un respiro para los cuidadores principales.

En síntesis, el incremento de la población mayor y de las situaciones de dependencia aumenta la necesidad de responder a esta demanda social creciente por parte de los gobernantes de los países, máxime en tiempos de crisis y recortes presupuestarios, en los que las percepciones sobre las responsabilidades públicas y privadas respecto a la prestación de cuidados personales es un tema de debate. A pesar de la cercanía con nuestros vecinos del sur de Europa –Italia y Portugal–, podemos resaltar importantes diferencias que se derivan de la instrumentalización de las políticas públicas que afectan a la dependencia. Ello pone de manifiesto la necesidad de tener en cuenta estos factores (redes sociales, familia, proxi-

midad geográfica, recursos económicos) a la hora de articular las políticas sociales de atención a las personas en situación de dependencia, de forma que los cuidados mixtos sean el símbolo de una sociedad que responde a las necesidades de esta demanda social creciente desde la proximidad.

Agradecimientos

Este trabajo usa los datos SHARE wave 4 release 1.1.1. publicados el 28 de marzo de 2013 (<<http://dx.doi.org/10.6103/SHARE.w4.111>>). La encuesta SHARE ha sido principalmente financiada por la Comisión Europea a través del quinto Programa

Marco (proyecto QLK6-CT-2001-00360, dentro del programa temático Calidad de Vida), a través del 6º Programa Marco (proyectos SHARE-I3, RII-CT-2006-062193) y a través del 7º Programa Marco (SHARE-PREP, nº 211909; SHARE-LEAP, nº 227822; y SHARE M4, nº 261982). Además, cuenta con la financiación adicional del Instituto Nacional sobre el Envejecimiento (U.S. National Institute on Aging) [U01 AG09740-13S2, AG005842 P01, P01 AG08291, AG12815 P30, R21 AG025169, Y1-AG-4553-01, IAG BSR06-11 y OGHA 04-064] y el Ministerio Educación e Investigación alemán, así como de diversas fuentes nacionales (véase <<http://www.share-project.org>> para obtener una lista completa de las instituciones participantes).

Bibliografía referenciada

- ATTIAS-DONFUT, C. (1992): "Dependencia de las personas mayores y ayuda intergeneracional", *Papers. Revista de Sociología*, nº 40, págs. 13-33.
- BOLIN, K.; LINDGREN, B; y LUNDBORG, P. (2008): "Informal and formal care among single-living elderly in Europe", *Health Economics*, vol. 17, nº 3, págs. 393-409.
- BONSANG, E. (2009): "Does informal care from children to their elderly parents substitute for formal care in Europe?", *Journal of Health Economics*, vol. 28, nº 1, págs. 143-154.
- CANTOR, M. H. (1979): "Neighbors and friends: An overlook resource in the informal support system", *Research on Aging*, vol. 1, págs. 434-463.
- (1975): "Life space and the social support system of the inner city elderly of New York", *The Gerontologist*, vol. 15, págs. 23-27.
- CARRERA, F. *et al.*, (2013): "Long-term care systems in comparative perspective: Care needs, informal and formal coverage, and social impacts in European countries", en RANCI, C.; y PAVOLINI, E. (eds.), *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe*, Springer Science+Business Media, Nueva York, págs. 23-52.
- CONSEJO DE EUROPA (1998) *Recommendation No. R (98) 9 of the Committee of Ministers to Member States on dependence (Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies)*.
- DA ROIT, B. (2007): "Changing intergenerational solidarities within families in a Mediterranean welfare state: Elderly care in Italy", *Current Sociology*, vol. 55, nº 2, págs. 251-269 [<http://dx.doi.org/10.1177/0011392107073306>].
- EDELMAN, P.; y HUGHES, S. (1990): "The impact of community care on provision of informal care to homebound elderly persons", *Journal of Gerontology*, vol. 45, nº 2, págs. S74-S84.
- EUROSTAT (2014a): "Population projections by sex and single year age" [<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00002&plugin=1>], consultado el 9-1-2015].
- (2014b): "Life expectancy at birth, by sex" [<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00025&plugin=1>], consultado el 9-1-2015].
- GANNON, B.; y DAVIN, B. (2010): "Use of formal and informal care services among older people in Ireland and France", *The European Journal of Health Economics*, vol. 11, nº 5, págs. 499-511.
- GEERTS, J.; y VAN DEN BOSCH, K. (2012): "Transitions in formal and informal care utilisation amongst older Europeans: The impact of national contexts", *European Journal of Ageing*, vol. 9, nº 1, págs. 27-37 [<http://dx.doi.org/10.1007/s10433-011-0199-z>].
- IMSERO (2005): "Bases demográficas: estimación, características y perfiles de las personas en situación de dependencia", en IMSERO, *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro blanco*, Madrid, Imsero, págs. 19-90 [<http://www.dependencia.imsero.es/InterPresent2/groups/imsero/documents/binario/libroblanco.pdf>].
- JIMÉNEZ-MARTÍN, S.; y VILAPLANA-PRIETO, C. (2012): "The trade-off between formal and informal care in Spain", *The European Journal of Health Economics*, vol. 13, nº 4, págs. 461-490.
- KALWIJ, A.; PASINI, G.; y WU, M. (2014): "Home care for the elderly: The role of relatives, friends

- and neighbors”, *Review of Economics of the Household*, vol. 12, nº 2, págs. 379-404.
- LE BIHAN, B.; y MARTIN, C. (2010): “Reforming long term care policy in France: Public-private complementarities”, *Social Policy & Administration*, vol. 44, nº 4, págs. 392-410 [<http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9515.2010.00720.x>].
- LITWAK, E.; MESSERI, P.; y SILVERSTEIN, M. (1990): “The role of formal and informal groups in providing help to older people”, *Marriage & Family Review*, vol. 15, nº 1-2, págs. 171-193.
- LITWIN, H. *et al.* (2013): “Social network measurement in SHARE Wave 4”, en MALTER, F.; y BÖRSCH-SUPAN, A. (eds.), *SHARE Wave 4: Innovations & Methodology*, Munich, MEA; Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, págs. 18-37.
- LOWENSTEIN, A.; y DAATLAND, S. O. (2006): “Filial norms and family support in a comparative cross-national context: Evidence from the OASIS Study”, *Ageing & Society*, vol. 26, nº 2, págs. 203-223.
- LYONS K. S.; y ZARIT, S. H. (1999): “Formal and informal support: The great divide”, *The International Journal of Geriatric Psychiatry*, vol. 14, nº 3, págs. 183-196.
- MARTÍNEZ-BUJÁN, R. (2014): “Los modelos territoriales de organización social del cuidado a personas mayores en los hogares”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 145, págs. 99-126 [<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.145.99>].
- MOTEL-KLINGEBIEL, A.; TESCH-ROEMER, C.; y VON KONDRATOWITZ, H. (2005): “Welfare states do not crowd out the family: Evidence for mixed responsibility from comparative analyses”, *Ageing & Society*, vol. 25, nº 6, págs. 863-882.
- NOELKER, L. S.; y BASS, D. M. (1989): “Home care for elderly persons: Linkages between formal and informal caregivers”, *Journal of Gerontology*, vol. 44, nº 2, págs. S63-S70.
- PAVOLINI, E.; y RANCI, C. (2008): “Restructuring the welfare state: Reforms in long-term care in western European countries”, *Journal of European Social Policy*, vol. 18, nº 3, págs. 246-259 [<http://dx.doi.org/10.1177/0958928708091058>].
- POMMER E.; WOITTEZ, I.; y STEVENS, J. (2007): *Comparing Care: The Care of the Elderly in Ten EU-countries*, La Haya, Netherlands Institute for Social Research/SCP.
- RODRÍGUEZ, M. (2013): “Use of informal and formal care among community dwelling dependent elderly in Spain”, *European Journal of Public Health* [<http://dx.doi.org/10.1093/eurpub/ckto88>].
- RODRÍGUEZ-CABRERO, G. (2011): “Políticas sociales de atención a la dependencia en los regímenes de bienestar de la Unión Europea”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 29, nº 1, págs. 13-42.
- RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ, P. (2005): “El apoyo informal a las personas mayores en España y la protección social a la dependencia: del familismo a los derechos de ciudadanía”, *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, vol. 40, nº supl. 2, págs. 5-15.
- ROGERO-GARCÍA, J. (2009): “Distribución en España del cuidado formal e informal a las personas de 65 y más años en situación de dependencia”, *Revista Española de Salud Pública*, vol. 83, nº 3, págs. 393-405.
- SHARE-PROJECT (2013a) *SHARE Wave 4 Release 1.1.1*. [<http://dx.doi.org/10.6103/SHARE.w4.111>].
- (2013b): *SHARE. Release Guide 2.6.0. Waves 1 & 2*, Mannheim Research Institute for the Economics of Ageing [http://www.share-project.org/fileadmin/pdwwf_documentation/SHARE_guide_release_2-6-0.pdf], consultado el 18-12-2014].
- TAPIA, J.; y NIETO, F. J. (1993): “Razón de posibilidades: una propuesta de traducción de la expresión odds ratio”, *Salud Pública de México*, vol. 35, nº 4, págs. 419-424.
- TRAVIS, S. S. (1995): “Families and formal networks”, en BLIESZNER, R.; y BEDFORD, V. H. (eds.), *Handbook of Aging and the Family*, Westport, Greenwood Press, págs. 459-473.
- VAN GROENOU, M. B., *et al.* (2006): “Socio-economic status differences in older people’s use of informal and formal help: A comparison of four European countries”, *Ageing and Society*, vol. 26, nº 5, págs. 745-766 [<http://dx.doi.org/10.1017/S0144686X06005241>].
- VAN HOUTVEN, C. H.; y NORTON, E. C. (2004): “Informal care and health care use of older adults”, *Journal of Health Economics*, vol. 23, nº 6, págs. 1.159-1.180 [<http://dx.doi.org/10.1016/j.jhealeco.2004.04.008>].

El retroceso de la dependencia en pro de la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad¹

Manuela Durán Bernardino

Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Granada
<mduranb@ugr.es>

Azken urteotan hainbat erreforma onartu dira mendekotasunaren alorrean, aurrekontuaren egonkortasuna bermatzeko eta lehiakortasuna sustatzeko helburuarekin. Erreforma horiek atzerakada nabarmena dira mendekotasun-sistema babesteko zereginean, Gizarte Segurantzatik kanpo uzten dituelako herritar ez profesionalak, Estatuko Administrazio Nagusiaren ekarpena murrizten duelako edo Mendekotasunaren Legearen aplikazio progresiboaren egutegia geldiarazten duelako. Dagoeneko zortzi urte dira indarrean jarri zela Mendekotasunaren Egoeran dauden Pertsonen Autonomia eta horien Arreta Sustatzeko 39/2006 Legea, abenduaren 14koa, eta artikuluko honen bitartez aztertu nahi da, ikuspegi juridiko-kritikotik, benetan zer eragin izan duten Autonomiarako eta Mendekotasunaren Arretarako Sisteman hartutako azken murrizketa-neurriak, eta ebaluatu nahi da zer ondorio izan dituen mendekotasun egoeran dauden milioi batetik gora herritarrengan.

GAKO-HITZAK:

Norberaren autonomia, mendekotasuna, aurrekontu-murrizketak, erreformak, babesgabetasuna, iraunkortasuna.

En los últimos años se han adoptado un conjunto de reformas en materia de dependencia con el fin de garantizar la estabilidad presupuestaria y fomentar la competitividad. Dichas reformas originan un notorio retroceso en la acción protectora del sistema de dependencia, al expulsar a los cuidadores no profesionales de la Seguridad Social, reducir la aportación de la Administración General del Estado o paralizar el calendario de aplicación progresiva de la Ley de Dependencia. Tras ocho años de la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, la finalidad de este artículo es examinar, desde una perspectiva jurídico-crítica, la incidencia real de las últimas medidas de recorte adoptadas en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, y evaluar sus consecuencias para más de un millón de personas en situación de dependencia.

PALABRAS CLAVE:

Autonomía personal, dependencia, recortes presupuestarios, reformas, desprotección, sostenibilidad.

¹ Una versión previa de este trabajo se presentó en el V Congreso de la Red Española de Política Social (REPS) 'Desigualdad y democracia: política públicas e innovación social', celebrado el 5 y 6 de febrero de 2015 en Barcelona.

1. Planteamiento general

El Estado trata de dar respuesta a la intensa y creciente demanda de protección de las personas en situación de dependencia con la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, que ya en su exposición de motivos advierte de la magnitud del problema social que se acota con el concepto de dependencia: “la atención a las personas en situación de dependencia constituye uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados”. Partiendo de la noción utilizada por el Consejo de Europa, el reto consiste en atender las necesidades de aquellas “personas que, por razones ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayuda importantes a fin de realizar las actividades corrientes de la vida diaria” (Recomendación nº 98, 9, del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la dependencia).

Así, estamos ante una ley que representa un importante avance de nuestro sistema de protección social, al regular las condiciones básicas dirigidas a garantizar la igualdad en la atención a las personas dependientes, sobre la base del reconocimiento de un derecho subjetivo y universal (Beltrán Aguirre, 2008: 4). Con la aprobación de esta ley, el Estado sienta los cimientos para la configuración del nuevo Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) que, lejos de integrarse en el sistema de Seguridad Social, se concibe como un sistema de protección específico y autónomo, llamado a ser el cuarto pilar del Estado del bienestar. Debe destacarse desde el principio la enorme complejidad del modelo legal que se pretende instaurar, en el cual están involucrados todos los niveles de las administraciones públicas –Administración General del Estado, administraciones autonómicas, administraciones locales–, el ámbito privado o familiar, las organizaciones de mayores y personas con discapacidad, y las entidades del tercer sector, que igualmente intervienen en el sistema.

Pese a lo positivo de la puesta en marcha de este sistema, lo cierto es que actualmente no podemos hablar de un modelo de protección cuyo desarrollo e implantación efectiva haya culminado. Las reformas emprendidas a consecuencia de la crisis económica han tenido una grave incidencia en la protección dispensada por el SAAD, ya que las medidas aprobadas en 2012 no sólo han provocado la paralización del sistema, sino que su implantación está derivando en un paulatino retroceso de su acción protectora en los términos que en los siguientes epígrafes se analiza.

2. Cambio de dirección en la configuración del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Medidas adoptadas

Con el objeto de garantizar la sostenibilidad presente y futura del sistema y reducir el gasto público,

recientemente se han aprobado un conjunto de disposiciones de enorme interés y transcendencia para el estudio técnico-jurídico de la dependencia y para la comprensión del cambio de dirección que se pretende adoptar en la configuración del sistema español de protección social de la dependencia. Se hace aquí referencia al Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para Garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de la Competitividad, y al Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012, para la mejora del SAAD, cuya aprobación –junto a las leyes 2/2012, de 29 de junio; 17/2012, de 27 de diciembre; 22/2013, de 23 de diciembre; y 36/2014, de 26 de diciembre– ha supuesto una notoria modificación del originario sistema de dependencia. Para comprenderlas mejor, las medidas aprobadas e implementadas se analizarán por bloques temáticos.

2.1. Restricción de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar

Con la intención de fomentar las prestaciones de servicio y reducir el gasto público, se adoptan un conjunto de medidas que restringen sumamente la concesión de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. En primer lugar, se introduce un nuevo criterio de asignación del nivel mínimo de protección. Así, la distribución entre las comunidades autónomas del nivel mínimo de protección trasferido por la Administración General del Estado ya no sólo se efectuará conforme al número de beneficiarios y la cuantía por grado de dependencia reconocida para cada uno de ellos², sino que se pondere positivamente la prestación de servicios respecto a la prestación económica por cuidados en el entorno familiar³ (propuesta de mejora 15^a, recogida en el Real Decreto Ley y aprobada por el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre).

En segundo lugar, el reconocimiento de esta prestación estará sujeto a un plazo suspensivo máximo de dos años para las personas que a 16 de julio de 2012, fecha de entrada en vigor del Real Decreto Ley, no hubieran comenzado a percibir todavía la prestación económica reconocida a su favor (propuesta de mejora 13^a del Acuerdo y disposición adicional séptima del Real Decreto).

² Este criterio permitió que, desde que entrara en vigor la Ley de Dependencia, las comunidades autónomas recibiesen una financiación adicional de la Administración General del Estado (AGE), al no diferenciar las prestaciones en función de su existencia previa a la Ley. Es decir, la AGE no sólo contribuía al gasto ‘nuevo’, generado para cumplir los objetivos de la Ley, sino también al gasto ‘consolidado’ en las diferentes comunidades autónomas (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011: 188).

³ No obstante, para evitar desequilibrios demasiado pronunciados y acelerados en la financiación de unas comunidades (las que han venido dando prioridad a las prestaciones de servicios, como es el caso de Castilla y León o Andalucía) frente a otras (en las que tienen un mayor peso las prestaciones económicas, como sucede en las Islas Baleares o Murcia), se prevé que el reparto del nivel mínimo evolucione progresivamente a lo largo de cinco años, con una implantación progresiva de la distribución por beneficiarios y prestaciones.

Además, en el marco de los recortes y las limitaciones de las prestaciones económicas de cuidado familiar, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto Ley, el convenio especial regulado en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, pasa a tener carácter voluntario para los cuidadores no profesionales, pudiendo ser suscrito entre el cuidador no profesional y la Tesorería General de la Seguridad Social. Estos convenios surtirán efecto desde la fecha de la solicitud de suscripción del convenio especial (disposición adicional octava). Aquellos convenios especiales que existieran con carácter previo a la entrada en vigor del Real Decreto 20/2012, fueron extinguidos el 31 de agosto de 2012, salvo en aquellos casos en los que el cuidador hubiera solicitado expresamente su mantenimiento con anterioridad al 2 de noviembre de 2012, en cuyo caso se entenderá que subsiste desde el 1 de septiembre de 2012 (disposición transitoria decimotercera).

En cuarto lugar, las cotizaciones a la Seguridad Social por el convenio especial no seguirán a cargo de la Administración General de la Seguridad Social, sino que en aquellos casos en los que el cuidador, de forma voluntaria, decida mantener dicho convenio, se establece con carácter transitorio que, desde el 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2012, la cotización a la Seguridad Social tendrá una reducción del 10 % en la cuota total, siendo a cargo de la Administración General del Estado el 5 % de ésta y el 85 % restante, a cargo del cuidador no profesional (disposición transitoria decimotercera). Una vez transcurrido ese periodo, es decir, a partir del 1 de enero de 2013, el Gobierno dejó de cotizar a la Seguridad Social por aquellas personas que cuidaban a un familiar, de forma que el convenio especial pasó a estar a cargo exclusivo del cuidador no profesional (disposición adicional octava y disposición transitoria decimotercera).

Como era de esperar, el número de convenios especiales de cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia se ha reducido drásticamente y de forma inmediata⁴. A de 31 de marzo de 2013 –tan sólo tres meses después–, el número total de convenios suscritos por los cuidadores no profesionales era de 21.685, correspondientes a 20.993 convenios obligatorios y, tan sólo a 682 convenios voluntarios (Imsero, 2013). Dos años después de las reformas adoptadas (julio 2012), se puede comprobar que el número de cuidadores no profesionales dados de alta ha continuado descendiendo. Si comparamos con los datos de afiliación previos a la reforma, comprobamos que se ha reducido un 91,5 %, pasando de 172.363 personas afiliadas antes de la reforma a tan sólo 14.594 en julio de 2014.

⁴ El punto álgido de afiliación de cuidadores no profesionales se alcanzó en julio de 2012 y fue de 180.021. A partir de dicha fecha y como consecuencia directa del efecto del Real Decreto 20/2012 en el sistema de Seguridad Social, los datos de afiliación han ido cayendo. Tan sólo en los meses de noviembre y diciembre se redujeron en 148.672 (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, s/d).

Finalmente, se reducen en un 15 % las cuantías económicas máximas recibidas por los cuidadores familiares (disposición transitoria décima del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, a la que se remite igualmente el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre), que podrá ser aumentado por las comunidades autónomas en función de sus necesidades de financiación y presupuestarias (propuesta de mejora 15^a del Acuerdo de 10 de julio)⁵.

2.2. Reducción en la aportación de la Administración General del Estado a la financiación del sistema de dependencia

Con la finalidad de generar un ahorro en el gasto de la Administración General del Estado, se adoptan un conjunto de medidas de carácter económico que inciden directamente en los niveles de financiación del sistema de dependencia, redefiniéndose la participación de los diferentes agentes implicados (Administración General del Estado, comunidad autónoma, beneficiario). Según se dispone, la pretensión de estas medidas no es otra que la de alcanzar un “reequilibrio sostenible del Sistema”, que garantice el derecho a la promoción de la autonomía personal y la atención a la situación de dependencia.

2.2.1. Reducción de las cuantías del nivel mínimo de financiación del sistema de dependencia.

Como se ha visto, el nivel mínimo de protección garantizado a cada beneficiario fue, en 2007 (el primer ejercicio en que se ofrecía la prestación), de 250 euros para personas con gran dependencia de nivel 2 y de 170 euros para personas con gran dependencia de nivel 1 (art. 3.3 y anexo al Real Decreto 614/2007). Dichas cuantías debían actualizarse anualmente mediante real decreto, en función de la actualización aplicada al indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) [art. 3.4 del Real Decreto 614/2007, actualmente derogado]. Sin embargo, tan sólo se cumplió con dicha previsión durante los tres ejercicios siguientes⁶.

⁵ Para los beneficiarios que tuvieran reconocido un grado y nivel de dependencia a la entrada en vigor del Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, la cuantía máxima de esta prestación será la siguiente, hasta que se regule reglamentariamente: 442,59 €/mes (grado III, nivel 2), 354,43 €/mes (grado III, nivel 1), 286,66 €/mes (grado II, nivel 2), 255,77 €/mes (grado II, nivel 1) o 152 €/mes (grado I, nivel 2). A aquellos solicitantes que no tengan reconocido grado y nivel de dependencia, así como a los nuevos solicitantes, les será aplicada una cuantía más reducida –387,64 €/mes (grado III), 268,79 €/mes (grado II) o 153 €/mes (grado I)– hasta que se regule reglamentariamente (disposición transitoria décima).

⁶ Para el ejercicio 2008, el Real Decreto 179/2008, de 8 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 6/2008, actualizó las cuantías señaladas para el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado para cada beneficiario del sistema en situación de grado III (gran dependencia), de conformidad con el incremento del 3,50 % del IPREM, hasta 258,75 (grado III, nivel 2) y 175,95 euros (grado III, nivel 1). Del mismo modo, estableció la cuantía para el nivel mínimo de protección garantizado para los beneficiarios valorados con el grado II, nivel 2 (dependencia severa) en 100 euros mensuales. Para el ejercicio 2009, el Real Decreto 74/2009, actualizó las cuantías de conformidad con el incremento del 2 % del

Con la aprobación del Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera para la Corrección del Déficit Público, y *a posteriori*, se incumple la actualización anual del nivel mínimo de protección y el calendario de aplicación progresiva regulado en la disposición final primera de la Ley de Dependencia, que se pospone hasta mediados de 2015⁷. Así, en el ejercicio 2012 las cuantías de la asignación a las comunidades autónomas del nivel mínimo de protección previsto en el artículo 9 de la Ley 39/2006, lejos de ser actualizadas, se redujeron considerablemente y no a todos los dependientes por igual, sino en función de la fecha en la que hubiera tenido lugar la resolución del grado y nivel de dependencia: la disposición transitoria undécima del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, establece que los beneficiarios que tengan resolución de grado y nivel de dependencia reconocido a la entrada en vigor de este real decreto ley recibirán las cuantías correspondientes al nivel mínimo de protección garantizado por el Estado (Tabla 1). En cambio, para los beneficiarios que no tengan resolución de reconocimiento de la situación de dependencia a la entrada en vigor de este real decreto ley, la aportación del Estado es aún menor, concretada en cantidades –ahora sólo por grados– que resultan ser un promedio entre el nivel máximo y el mínimo (Tabla 1).

Dichas cuantías no han sido modificadas por el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, regulador

del nivel mínimo de protección, ya que en su artículo 4 establece que la aportación del Estado para la financiación de este nivel será, para cada grado, la establecida en la disposición transitoria undécima del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio.

Como se ha podido comprobar, las aportaciones del nivel mínimo de protección para cada grado se han reducido, tras el Real Decreto Ley, un 13 % de media⁸.

2.2.2. Suspensión del nivel intermedio de financiación del sistema de dependencia

El segundo nivel de protección del sistema de dependencia es el compartido entre la Administración General del Estado y la de cada una de las comunidades autónomas (art. 10.1 de la Ley de Dependencia) dentro del marco de cooperación interadministrativa, acordado en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD, y desarrollado mediante convenios de colaboración⁹.

En los convenios se han venido determinando las obligaciones asumidas por cada una de las partes (Administración General del Estado y Administración Autonómica) para financiar los servicios y prestaciones del sistema, teniendo en cuenta las características concretas de cada comunidad autónoma en cuanto a población potencialmente dependiente (los primeros años) o la población dependiente

Tabla 1. Cuantías mínimas de la prestación por dependencia fijadas por el Real Decreto Ley 20/2012, según fecha de la resolución de la dependencia

Anterior al 15-VII-2012		Posterior al 14-VII-2012	
Nivel de dependencia	Cuantía (€)	Nivel de dependencia	Cuantía (€)
Grado III. Gran dependencia, nivel 2	231,28	Grado III. Gran dependencia	177,86
Grado III. Gran dependencia, nivel 1	157,26		
Grado II. Dependencia severa, nivel 2	89,38	Grado II. Dependencia severa	82,84
Grado II. Dependencia severa, nivel 1	61,36		
Grado I. Dependencia moderada, nivel 2	52,06	Grado I. Dependencia moderada	44,33

Fuente: Elaboración propia a partir del Real Decreto Ley 20/2012.

IPREM, hasta 263,93 (grado III, nivel 2), 179,97 (grado III, nivel 1) y 102,00 euros mensuales (grado II, nivel 2). Igualmente, estableció en 70 euros mensuales la cuantía correspondiente a los dependientes valorados en el grado II, nivel 1. Para el ejercicio 2010, último año de actualización, el Real Decreto 373/2010, de 26 de marzo, con arreglo al incremento del 1% del indicador público de renta de efectos múltiples, actualiza las cuantías, que quedan en 166,57 (grado III, nivel 2), 181,26 (grado III, nivel 1), 103,20 (grado II, nivel 2) y 70,70 euros (grado II, nivel 1).

⁷ Como se observa, la actualización de las cuantías del nivel mínimo de protección a cargo exclusivo del Estado tan sólo se cumplió durante los tres primeros años de vigencia de la Ley de Dependencia. No obstante, ya se preveía un estancamiento, porque durante este periodo el incremento de las cuantías fue progresivamente menor: del 3,5 % para el ejercicio 2008, del 2 % para el 2009, del 1 % para el 2010 y del 0 % para los ejercicios siguientes.

⁸ En términos anuales, la financiación del nivel mínimo ha pasado de 1.634 millones de euros a 1.418 millones de euros, lo que supone una reducción de 216 millones de euros al año. Véase el análisis de los cambios acaecidos en el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado en Vilaplana (2012: 40).

⁹ A tal efecto, la disposición adicional cuarta de la Ley de Dependencia establece que “en el plazo máximo de tres meses desde su constitución, el Consejo Territorial acordará el marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley que el artículo 10 prevé”. A este respecto, el Consejo Económico y Social advertía de que “es fundamental una adecuada articulación del régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, a fin de que, mediante los convenios que se suscriban al efecto, se dote de eficiencia y efectividad al desarrollo y aplicación de las prestaciones y servicios” (2006: 9).

ya evaluada (los años posteriores)¹⁰, la dispersión geográfica, la insularidad, los emigrantes retornados u otros factores, con el objeto de respetar el principio de equidad en la distribución territorial de los recursos económicos (arts. 10.4 y 32.3 de la Ley de Dependencia)¹¹. Para ello, debe tenerse en cuenta que la aportación de la comunidad autónoma en cuestión será, cada año, al menos igual a la de la Administración General del Estado.

En efecto, la financiación ha venido siendo asumida, respetando un cierto equilibrio¹², por ambas Administraciones, tal y como exige la Ley de Dependencia, hasta el ejercicio 2010¹³. Con la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales para 2012 (Ley 2/2012, de 29 de junio), sin embargo, se suspende durante todo ese año la posibilidad de realizar convenios entre el Estado y las comunidades autónomas para determinar la financiación del nivel intermedio. Dicho periodo suspensivo se amplía tres años más con las leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2013 (Ley 17/2012, de 27 de diciembre), para 2014 (Ley 22/2013, de 23 de diciembre) y para 2015 (Ley 36/2014, de 26 de diciembre), de modo que desaparece la partida presupuestaria correspondiente a la financiación del nivel acordado por parte de la Administración General del Estado.

¹⁰ Durante los primeros años de aplicación de la Ley, la variable relativa a la población dependiente no se obtuvo exclusivamente a partir del número de dependientes reconocidos, sino que también se otorgaba un peso importante (que progresivamente ha ido disminuyendo) a la población potencialmente dependiente (estimada). Esta circunstancia ha provocado que el sistema de financiación no se ajuste a las peculiaridades reales de la población dependiente, de forma que algunas comunidades autónomas han tenido déficit de protección, mientras que otras han sido excedentarias (Correa Gómez, Montero Granados y Jiménez Aguilera, 2011: 3).

¹¹ A este respecto, el Consejo Económico y Social advirtió de que “en el momento de planificar los recursos, así como de concretar el contenido del derecho a las condiciones de acceso al mismo, debería tomarse en consideración la circunstancia de que buena parte de las personas con problemas de autonomía personal o dependencia (en general, personas con edad avanzada) residen en municipios rurales, cuyas peculiaridades socioeconómicas difieren notablemente de los núcleos urbanos y cuya dispersión geográfica genera graves dificultades de accesibilidad a los recursos sociales, por lo que junto con el volumen de población dependiente es necesario considerar su distribución en los distintos tipos de municipios y la dispersión de estos últimos, a fin de lograr el reparto equitativo de los recursos y la igualdad real en el acceso a los mismos” (2006: 9). Dicha advertencia ha sido tenida en cuenta en los diferentes acuerdos, pero hasta la fecha no se han conseguido los resultados esperados.

¹² Los datos reflejan que la contribución de la Administración General del Estado (AGE) y de las comunidades autónomas al sistema de dependencia ha venido siendo equilibrada. No obstante, de un análisis comparativo de las aportaciones realizadas por las distintas administraciones se extraen algunas desviaciones. Es el caso, por ejemplo, del País Vasco, La Rioja y Andalucía, donde el aporte autonómico es superior al realizado en su territorio por la AGE; en el otro extremo se sitúan Madrid, la Comunidad Valenciana o Canarias, que realizaran una aportación al sistema inferior a la efectuada por la AGE, una vez más, reflejo de los criterios políticos de Gobierno (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011: 198).

¹³ Según los datos extraídos del *Informe del Gobierno para la Evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia* (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011: 197), donde no se incluyen las cifras relativas a las cuotas de Seguridad Social de las personas cuidadoras no profesionales, cuyo pago es asumido por la Administración General del Estado. En caso de incluirse, la aportación financiera de ésta aumentaría proporcionalmente.

Por lo tanto, el Estado sólo está contribuyendo a la financiación del sistema de dependencia con la cuantía correspondiente al nivel mínimo garantizado por el Estado, que, como se ha visto, ha sido notablemente reducida, por lo que recae sobre las comunidades autónomas el esfuerzo y responsabilidad de aumentar su aportación al sistema si desean mantener el mismo nivel prestacional, asumiendo en exclusiva el coste de prestaciones, que, con anterioridad, era compartido con el Estado (González Ortega, 2013: 11 y 12; Colás Neila, 2013: 104).

2.2.3. Incremento de la participación de los beneficiarios en el coste del sistema

El artículo 33 de la Ley de Dependencia regula la participación de las personas beneficiarias en el coste de las prestaciones, uno de sus aspectos más criticados. Sin embargo, la precisión de los criterios generales establecidos se remite al Consejo Territorial, que, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.2d, alcanzó el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008 sobre determinación de la capacidad económica de las personas beneficiarias (Resolución de 2 de diciembre de 2008), así como los criterios de participación de éstos en los costes del SAAD, modificado posteriormente por el Acuerdo de 10 de julio de 2012 (Resolución de 13 de julio de 2012). A través de este segundo acuerdo, se introducen modificaciones sustanciales en el modelo de copago acordado previamente, con la presumible finalidad de garantizar el principio de igualdad en esta materia y de mejorar el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en su conjunto, al mismo tiempo que se aumenta la participación económica de los usuarios (Durán Bernardino, 2014).

El análisis del modelo de copago de la dependencia establecido en la Ley de Dependencia y desarrollado mediante el Acuerdo de 10 de julio de 2012 (Resolución de 13 de julio de 2012) muestra que es un modelo con dos objetivos claros, uno explícito y otro tácito: el primero es conferir uniformidad en las cuotas con independencia de la ubicación del domicilio de la persona beneficiaria; en cambio, ya se puede confirmar la operatividad de su segundo objetivo, el recaudatorio. Es una realidad compartida por todo el territorio nacional que, en materia de dependencia, la aportación de los beneficiarios al sistema, lejos de disminuir, ha ido aumentando año tras año a medida que se reducía la aportación de las administraciones públicas, como se comprueba en el Gráfico 1¹⁴.

¹⁴ En 2009, la aportación de los usuarios representó un 10% de la financiación total del sistema de dependencia (es decir, una aportación de 387,4 millones de euros); en 2010, un 12% (676,08 millones de euros); en 2011, un 14% (912,38 millones de euros); y en 2012 representó un 16% de la financiación total (1.051,2 millones de euros) [Barriga, L. A. et al., 2013].

Gráfico 1. Aportación financiera de la Administración General del Estado y de los beneficiarios al sistema de dependencia (2009-2013, %)

Fuente: Elaboración propia a partir Barriga *et al.* (2014).

La aplicación de los criterios para determinar el copago establecidos en la Resolución de 13 de julio de 2012 no sólo continúa en esta dirección, sino que implica un importante incremento de su cuantía, de forma que la recaudación media pasa a ser del 50 % del coste de las prestaciones, aproximadamente (Montserrat Codorniu y Montejo Sarrias, 2011: 86).

No obstante, cabe advertir que la participación económica del beneficiario en el coste de las prestaciones todavía no ha sido implantada por el Estado mediante disposición general; por lo tanto, es nula toda la normativa autonómica aprobada en desarrollo del Acuerdo del Consejo Territorial de 2012 en relación a los criterios de participación del beneficiario en el coste del sistema. Así lo ha determinado la Audiencia Nacional (sentencia del 25 de febrero de 2011, RJCA 2011/157), el Tribunal Supremo (sentencia del 3 de noviembre de 2011) y la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Superior de Justicia (sentencia del 13 de marzo de 2014, AS 107/14).

3. Paralización del calendario de aplicación progresiva de la Ley

Con la finalidad de dar prioridad a las personas con mayor grado de dependencia en el acceso a los recursos existentes, y al mismo tiempo, corregir el déficit público, dada la situación económica y presupuestaria, se modificó el calendario de aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (disposición final primera) en dos ocasiones.

El Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera para la Corrección del Défi-

cit Público, introduce una nueva redacción en la disposición final primera de la Ley de Dependencia, que afecta directamente a los dependientes moderados, en sus dos niveles. Con respecto al nivel 2 de dependencia, marca una clara diferenciación entre quienes hayan sido valorados con grado I, nivel 2 antes del 31 de diciembre de 2011 y quienes en dicha fecha, pese a haber presentado la solicitud, no hayan sido valorados. En el primer caso, los sujetos se consideran incluidos en el campo de aplicación de la Ley y con derecho a la prestación una vez resuelto su reconocimiento; en cambio, en el segundo caso, los sujetos quedan excluidos temporalmente del sistema, ya que aquellas personas valoradas en grado I, nivel 2 a partir del 31 de diciembre de 2011 deberían esperar hasta el 1 de enero de 2013 para tener derecho a la prestación. Esta congelación del derecho y el bloqueo del procedimiento supone un retraso de dos años en la aplicación de la Ley para los dependientes moderados del máximo nivel, lo cual se traduce en un ahorro generalizado para el sistema, de desigual repercusión en las comunidades autónomas (González Ortega, 2013: 10).

En lo que se refiere a los moderados del nivel 1, el Real Decreto altera una vez más lo dispuesto en la disposición final primera, al retrasar un año la aplicación de la Ley a aquellos dependientes valorados en el grado I, nivel 1, que no se incorporarán al sistema hasta el 1 de enero de 2014¹⁵. Tan sólo seis meses más tarde de la modificación expuesta, el aplazamiento establecido para el nivel 1 se hace extensible al nivel 2 por la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, en aquellos casos en

¹⁵ Concretamente, 29.838 personas con dependencia moderada reconocida no recibieron la ayuda a la que tenían derecho por la introducción de esta medida. Tan sólo la recibieron aquellas que tenían reconocida la concreta prestación.

los que no se les hubiera reconocido la prestación a 15 de julio de 2012.

Es aquí donde incide el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para Garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de la Competitividad, al establecer que todos los dependientes moderados a los que no se les haya reconocido la prestación sólo podrán comenzar a disfrutarla a partir del 1 de julio de 2015. Así, el derecho efectivo a las prestaciones de dependencia de quienes fueron valorados en el grado I de dependencia moderada, nivel 2, sin tener reconocida la concreta prestación se producirá a partir de esa fecha, al igual que la de aquellos que hayan sido valorados en el grado I, nivel 1¹⁶. Por lo tanto, el apartado 1 de la disposición final primera de la Ley de Dependencia queda redactado, respecto a la implantación que restaba, en los siguientes términos (Molina González-Pumariaga, 2012: 115):

- En el quinto año de implantación de la Ley, que finaliza el 31 de diciembre de 2011, a quienes sean valorados en el grado I de dependencia moderada, nivel 2, y se les haya reconocido la concreta prestación.
- A partir del 1 de julio de 2015, al resto de quienes fueron valorados en el grado I, de dependencia moderada, nivel 2.
- A partir del 1 de julio de 2015 a quienes hayan sido valorados en el grado I, nivel 1, o sean valorados en el grado I, de dependencia moderada.

Por lo tanto, la Ley de Dependencia queda en suspenso durante tres años y medio para este colectivo, que ve cómo su derecho subjetivo de ciudadanía no se hace efectivo (Arenas Viruez, 2013).

4. Valoración crítica: consecuencias de las medidas adoptadas

Las medidas analizadas han tenido una grave incidencia en la protección de las personas en situación de dependencia y en sus familiares. Bajo la perspectiva de los tres años transcurridos, es el momento de extraer los efectos y consecuencias de su implantación, y de comprobar si realmente se ha conseguido el objetivo preconizado por las disposiciones normativas –sostenibilidad, homogeneidad, viabilidad– o si, por el contrario, han derivado en una notable disminución del nivel de cobertura del sistema de dependencia.

¹⁶ A 1 de diciembre de 2012, se habían emitido un total de 1.538.561 dictámenes, 400.731 corresponden al grado III de dependencia, 460.195 al grado II y 140.326 al grado I. Sin embargo, el número de beneficiarios con derecho a prestación era de 1.001.151. Esto significa que, en la fecha indicada había 537.410 personas con grado de dependencia reconocido que no eran beneficiarias con derecho a prestación, y lo que es más preocupante, que su incorporación al sistema no se producirá, en principio, hasta mediados de 2015.

4.1. Retroceso en la acción protectora del sistema

Formalmente, a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (PECEF) se le otorga un carácter excepcional, situándola en una posición claramente marginal respecto al resto de prestaciones. Sin embargo, durante los ocho primeros años de aplicación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, ha sido la protagonista indiscutible del sistema, lo que ha provocado la adopción de medidas mediante las que se ha perseguido un cambio de dirección en el modelo imperante hasta ahora, a favor del modelo originario, basado en prestaciones de servicios y cuidados profesionales. Y ello a pesar de que, para garantizar la viabilidad de este modelo basado en servicios, se requiere una elevada inversión económica, ante la deficitaria red pública de servicios sociales con la que cuenta actualmente España. Una inversión que, por otro lado, no se contempló en los Presupuestos Generales del Estado de 2013 y 2014, ni se ha contemplado en los de 2015, en los que se continúa suprimiendo el nivel acordado y disminuye el nivel mínimo de financiación.

Tres años después de la introducción de estas medidas descentivadoras de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, se puede comprobar, a través de los datos estadísticos proporcionados mensualmente por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imsero), el impacto real que han tenido las medidas emprendidas en julio de 2012 en las prestaciones reconocidas a los beneficiarios del sistema. En el Gráfico 2, se representa la fluctuación del número total de prestaciones reconocidas desde 2008 hasta 2015, así como la distribución y representatividad de las distintas prestaciones que conforman el sistema de dependencia, cuyo análisis permite extraer los siguientes datos y conclusiones:

- En junio de 2012, mes anterior a la aprobación de las reformas estudiadas, el número de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar era de 427.747. Tres años después, en mayo de 2015, el reconocimiento de esta prestación se ha reducido a 363.217, es decir, el 38,47 % del total de prestaciones reconocidas a los beneficiarios del sistema, frente al 45,16 % anterior a la reforma.
- Esta reducción en la prestación económica para cuidado familiar debería implicar un incremento en las prestaciones de servicios reconocidas, para cumplir así con el objetivo principal establecido en el Real Decreto 20/2012; sin embargo, no ha sido así. Si bien es cierto que alguna de las prestaciones de servicios han experimentado un leve incremento en los dos últimos años (servicio de prevención de las situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal, centro de día y de noche, atención residencial), no se puede afirmar, en virtud a los datos globales analizados, que la reducción de la ‘prestación estrella’ hasta el momento haya implicado un incremento del resto. Afirmarlo sería una falacia insostenible, ya que la consecución de este

resultado ha ido acompañada de una importante reducción del número total de prestaciones reconocidas.

- Si atendemos al total de prestaciones, comprobamos que se ha reducido en 2.879 a raíz de la reforma, pasando de 947.086 en junio de 2012 a 944.207 en mayo de 2015.
- También se puede extraer lo que ya se preveía (Durán Bernardino, 2014): las medidas adoptadas derivan en una solución intermedia, la prestación económica vinculada al servicio, que ha sufrido un incremento de 13.849 prestaciones en los últimos tres años, pues resulta más rentable el reconocimiento de una prestación económica al beneficiario, dirigida a adquirir el servicio en un centro privatizado. Sin duda, esta solución marcará las diferencias en el acceso a las prestaciones (ibídem: 15-43).

Los datos analizados permiten concluir que, al restringir la prestación económica para cuidados en el entorno familiar tan sólo se ha conseguido uno de los objetivos perseguidos, la reducción del gasto público, pues ha disminuido el número de prestaciones reconocidas a los beneficiarios, a pesar de que existen miles de personas a la espera de percibir la prestación que les ha sido reconocida y de que miles de dependientes fallecen sin llegar a percibir la

prestación a la que tienen derecho. La consecuencia principal de las medidas adoptadas es que, lejos de suponer un aumento de las prestaciones de servicios concedidas, implican un recorte más de los que viene mermando la implantación de la Ley de Dependencia (Molero Marañón, 2012: 157-159), que deriva en una alarmante desprotección a la que se enfrentan día tras día las personas en situación de dependencia y sus familias.

4.2. Financiación insuficiente

Como se ha analizado, en los últimos tres años la aportación de la Administración General del Estado se ha reducido –tras la suspensión del nivel intermedio de financiación y la notoria disminución del nivel mínimo garantizado por el Estado–, con la presumible intención de generar un ahorro en el gasto de la Administración General del Estado para alcanzar un reequilibrio sostenible del sistema, sin tener en cuenta lo que ya se advertía en el informe de Gobierno para la evaluación de la Ley de Dependencia (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011), donde se ponía de manifiesto la necesidad de que las administraciones públicas incrementaran sus aportaciones para conseguir la sostenibilidad económica y financiera del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia¹⁷.

Gráfico 2. Prestaciones reconocidas por el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, por tipo de prestación (2008-2015)

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Imsero).

¹⁷ A este respecto, el informe publicado en mayo de 2012 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU considera que tales derechos no son rescindibles en épocas de crisis económica. Con anterioridad, el Consejo de Derechos Humanos fue más allá, al advertir a los Estados de que las crisis económicas y financieras mundiales no disminuyen la responsabilidad de las autoridades nacionales y de la comunidad internacional en la realización de los derechos humanos, ya que los principios de derechos humanos son los que deben guiar cualquier estrategia de recuperación para hacer frente a una recesión económica.

Tras lo acontecido, no se puede negar que las reformas han dado sus frutos: se ha ahorrado en el gasto público. Ahora bien, igualmente cierto es que ese ahorro se ha conseguido a costa de la desprotección de las personas en situación de dependencia, no garantizándose el derecho que en su día les fue reconocido. Así se comprueba en los datos que integran la Tabla 2, en la que se realiza un análisis comparativo de los datos de gestión del sistema de dependencia y en los que debe prestarse especial atención a la notoria reducción experimentada en los tres años transcurridos desde la aprobación del Real Decreto de 2012, en general, en el número de personas dependientes que se incorporan al sistema y, en particular, en el número de beneficiarios con derecho efectivo a prestación y en el número de beneficiarios con prestación concedida.

En junio de 2012, el número total de personas dependientes reconocidas con expediente activo era de 1.276.442. Como resultado de las medidas de recorte inversor en la política de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia, a partir de agosto de 2012 el sistema empezó a arrojar saldos negativos, siendo actualmente (según el último dato publicado, de mayo 2015) de 1.189.375 personas en situación de dependencia.

Ahora bien, como se sabe, una cosa es tener el reconocimiento de dependencia dictaminada en alguno de sus grados y otra muy distinta ser beneficiario con derecho efectivo a prestación, pues el derecho a ser atendido depende del calendario de aplicación progresiva de la Ley de Dependencia. Por ello, entre las personas en situación de dependencia hay que diferenciar aquellos beneficiarios con derecho efectivo a prestación de aquellos que no lo tienen (312.025, a 31 de mayo 2015). Si comparamos el último dato de personas dependientes con derecho a atención (877.350, a 31 de mayo 2015) con el dato de mediados de 2012 (junio, 1.028.455) o con el de finales de 2011 (diciembre, 1.053.957), se comprueba que las cifras de beneficiarios con derecho efectivo a

prestación no han dejado de disminuir. Ello se debe a las bajas de los titulares por fallecimiento y a la leve incorporación de nuevos dependientes al sistema, que no compensa las bajas producidas.

Llegados a este punto, el dato que más puede interesar es el número de personas atendidas y desatendidas por el sistema. A mediados de 2012, el número de beneficiarios con alguna prestación económica o de servicio concedida ascendía a 758.364. Los últimos datos disponibles, a 31 de mayo de 2015, ofrecen una cifra de atendidos de 745.159, es decir, 13.205 personas menos.

Haciendo balance: se reduce el número de personas dependientes incorporadas al sistema (en 87.067 personas en los últimos tres años), el número de beneficiarios con derecho efectivo a prestación disminuye (en 151.105 personas en el mismo margen de tiempo) e igualmente arroja resultados negativos el número de beneficiarios con prestación concedida (13.205 menos que antes de la reforma)¹⁸. Estos datos no sólo permiten confirmar el estancamiento total del sistema, sino que también llevan a hablar de retroceso en la acción protectora como resultado de la importante reducción en el número de personas atendidas.

El síntoma más claro del colapso del sistema es el número de personas desatendidas, que según el último dato del que se dispone (mayo 2015), asciende a 132.191 personas. Si lo comparamos con el número de personas desatendidas hace tres años (270.091 en junio de 2012), podría pensarse que se ha conseguido la tan deseada y proclamada reducción de la lista de espera; sin embargo, dicha reducción no se debe al incremento de personas atendidas, como ya se ha comprobado y se muestra en el Gráfico 3, sino a las reformas introducidas en los últimos años: la retirada del derecho a atención a las personas con grado I (nivel 2) que no estuvieran recibiendo atención a 31 de diciembre de 2011 y el fallecimiento de las personas que esperaban a ser atendidas.

Tabla 2. Resumen comparativo de los datos globales de gestión del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (2012-2015)

	A junio de 2012		A mayo de 2015	
Total solicitudes	1.630.720		1.571.742	
	1.520.263		1.498.582	
Personas que han sido valoradas	1.276.442 (en situación de dependencia)	243.822 (no dependientes)	1.189.375 (en situación de dependientes)	306.114 (no dependientes)
Personas pendientes del derecho efectivo a prestación	247.987		312.025	
Beneficiarios con derecho efectivo a prestación	1.028.455		877.350	
	758.364 (prestación concedida)	270.091 (prestación en trámite)	745.159 (prestación concedida)	132.191 (prestación en trámite)

Fuente: Elaboración propia a través de las estadísticas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Imerso).

¹⁸ Véase un análisis más exhaustivo en el *XIII Dictamen del Observatorio de la Dependencia* (Barriga et al., 2014).

Gráfico 3. Personas beneficiarias con derecho a prestación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (2008-2015)

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Imsero).

Los resultados expuestos ponen de manifiesto cómo las respuestas que se le están dando a la profunda recesión económica, desde políticas neoliberales que destruyen a su paso nuestro consolidado Estado de bienestar, están provocando la paralización de un sistema aún por consolidar y la derogación implícita de una ley muy esperada. Actualmente, la sostenibilidad del sistema es uno de los aspectos que más preocupa, pues la financiación es claramente insuficiente y la crisis financiera y económica no permite vislumbrar un cambio de dirección a corto o medio plazo.

4.3. Reducción del número de personas con derecho a ser atendidas

El calendario de aplicación de la Ley de Dependencia se ha paralizado y aplazado de forma progresiva en los últimos años –primero con la Ley 20/2011, después con la Ley 2/2012 y en tercer lugar con el Real Decreto 20/2012–, con la finalidad de dar prioridad a las personas con mayor grado de dependencia para acceder a los recursos disponibles. Con la perspectiva de los tres años transcurridos, es el momento de comprobar si efectivamente la finalidad

Gráfico 4. Evolución de los grados de dependencia dictaminados (2008-2015)

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Imsero).

principal de las medidas adoptadas era dar prioridad a aquellas personas con una situación de dependencia más grave¹⁹, y no la de reducir costes excluyendo del sistema a personas que no dejan de ser calificadas como dependientes²⁰.

El punto de inflexión que se aprecia en el Gráfico 3 coincide con la entrada en vigor del Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, por el que se suspendió la incorporación al sistema de las personas dependientes con grado I, nivel 2. Por otro lado, si se observa la evolución de titulares de derecho por grados de dependencia (Gráfico 4), se comprueba cómo la disminución de personas con derecho a atención no sólo afecta al grado I, dependencia moderada, sino que se extiende a todos los grados de dependencia desde las reformas adoptadas. En diciembre de 2011, el número de personas en situación de dependencia era de 1.053.957 personas, de las cuales 433.202 fueron dictaminadas en grado III, 455.630 en grado II y 165.125 en grado I. En cambio, tres años después, el número de personas en situación de dependencia ha disminuido a 877.350: 345.007 dictaminadas en grado III, 433.482 en grado II y 98.861 en grado I.

Por lo tanto, el sacrificio de los dependientes moderados al aplazarse su incorporación al sistema no ha contribuido a que los grandes dependientes y

dependientes severos accedan al sistema. Lejos de ser así, y una vez más primando la finalidad 'real' de las reformas (corregir el déficit público), el número de personas con derecho a atención no ha dejado de decaer en los últimos años, lo que ha afectado a los tres grados de dependencia.

Tras tres años excluidos de cualquier tipo de prestación, para el 1 de julio de 2015 está previsto que los dependientes moderados se incorporen al sistema. Sin embargo, es llamativo que dicha incorporación no se prevea en los Presupuestos Generales del Estado aprobados para 2015. En ellos, el Gobierno consigna una partida de gasto mínimo idéntica a la de 2014, de 1.087.179.000 euros, cantidad difícilmente suficiente para atender a los actuales 745.159 beneficiarios con prestación concedida, incorporar a los 132.191 que se encuentran en lista de espera y, además, responder a los costes que supone la incorporación de los dependientes moderados que están fuera del sistema, lo que hace prever un nuevo aplazamiento. El pasado 28 de noviembre, el Consejo de Ministros autorizó una nueva aplicación del Fondo de Contingencia, al destinar 57.708.102,76 euros para financiar un suplemento de crédito para atender el nivel mínimo de protección garantizado por la AGE. Pese a dicho incremento, desde algunos ámbitos ya se advierte que dicho fondo es insuficiente.

¹⁹ En cualquier caso, esta reforma no afecta a los grandes dependientes ni a los dependientes severos, que podrán continuar solicitando tanto la valoración de la dependencia como el reconocimiento, en su caso, del derecho efectivo.

²⁰ Atendiendo a los datos estadísticos del Imerso, se comprueba que desde junio de 2011 hasta noviembre de 2013 el número de personas con grado III de dependencia reconocido se ha reducido en 103.006, hasta situarse en 332.658 (un 23,46% menos).

Bibliografía referenciada

- ARENAS VIRUEZ, M. (2013): “La efectividad de los principios rectores de la política social y económica de la Constitución española en el ámbito presupuestario y planificador: repercusión en la protección y atención a las personas en situación de dependencia”, en GARRIDO PÉREZ, E. (coord.), *Constitución española y relaciones laborales ante el actual escenario social y económico*, serie Monografías de Temas Laborales, nº 51, Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, págs. 591-602.
- BARRIGA, L. A. *et al.* (2014): *XIII Dictamen del Observatorio Estatal de la Dependencia*, serie Dictámenes del Observatorio Estatal de la Dependencia, Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales [<http://www.directoressociales.com/images/documentos/dictamenes/XIII%20DICTAMEN%20del%20OBSERVATORIO.pdf>].
- (2013): *X Dictamen del Observatorio Estatal de la Dependencia*, serie Dictámenes del Observatorio Estatal de la Dependencia, Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales [<http://www.directoressociales.com/images/x%20dictamen%20.pdf>].
- BELTRÁN AGUIRRE, J. L. (2008): “La atención a la dependencia: régimen legal. Interacciones entre lo social y lo sanitario”, *Derecho y Salud*, vol. 16, nº extra 2, págs. 3-27.
- COLÁS NEILA, E. (2013): “La financiación del sistema de autonomía y atención a la dependencia”, en GONZÁLEZ ORTEGA, S. (dir.), *La aplicación de la Ley de Dependencia en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, págs. 99-166.
- CONSEJO DE EUROPA (1998): “Recomendación nº 98, 9, del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la dependencia (aprobada el 18 de septiembre de 1998, en la 641ª reunión de delegados de ministros)”.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2006): *Dictamen sobre el anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, colección Dictámenes, nº 3/2006, Madrid, Consejo Económico y Social [<http://www.ces.es/documents/10180/18507/Dico32006>].
- CORREA GÓMEZ, M.; MONTERO GRANADOS, R.; y JIMÉNEZ AGUILERA, J. D. (2011): “Valoración de inequidad en el nivel acordado de financiación de la Ley de Dependencia”, en *XVIII Encuentro de Economía Pública* [<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3632273.pdf>].
- DURÁN BERNARDINO, M. (2014): “La situación económica y financiera del sistema de dependencia: una insostenibilidad inducida”, *Revista del Centro de Estudios Financieros*, nº 380, págs. 15-43.
- ESPAÑA (2014): “Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 315, 30-12-14, págs. 106.153-106.659 [<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-13612>].
- (2013a): “Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 309, 26-12-13, págs. 104.609-105.136 [<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-13616>].
- (2013b): “Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el Nivel Mínimo de Protección Establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia”, *Boletín Oficial*

del Estado, nº 313, 31-12-13, págs. 107.120-107.127 [http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-13810].

- (2013c): “Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las Prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, Establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 313, 31-12-13, págs. 107.128-107.142 [http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-13811].
- (2012a): “Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 156, 30-6-12, págs. 46.432-46.935 [http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-8745].
- (2012b): “Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 312, 28-12-12, págs. 88.156-88.670 [http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-15651].
- (2012c): “Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para Garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de la Competitividad”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 168, 14-7-12, págs. 50.428-50.518 [http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-9364].
- (2012d): “Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la Mejora del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 185, 3-8-12, págs. 55.657-55.674 [http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-10468].
- (2011): “Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera para la Corrección del Déficit Público”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 315, 31-12-11, págs. 146.574-146.648 [http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-20638].
- (2010): “Real Decreto 373/2010, de 26 de marzo, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para el ejercicio 2010”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 75, 27-3-10, págs. 29.079-29.081 [http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-5039].
- (2009): “Real Decreto 74/2009, de 30 de enero, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia para el ejercicio 2009”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 7, 31-1-09, págs. 10.428-10.430 [http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-1600].
- (2008a): “Real Decreto 179/2008, de 8 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 6/2008, de 11 de enero, sobre determinación del nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios

del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ejercicio 2008”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 35, 9-2-08, págs. 7.162-7.163 [http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-2250].

- (2008b): “Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 303, 17-12-08, págs. 50.725-50.726 [http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-20452].
- (2007a): “Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre Nivel Mínimo de Protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia Garantizado por la Administración General del Estado”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 114, 12-5-07, págs. 20.601-20.602 [http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-9689].
- (2007b): “Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las Personas en Situación de Dependencia”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 114, 12-5-07, págs. 20.602-20.605 [http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-9690].
- (2006): “Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 299, 15-12-06, págs. 44.142-44.156 [http://www.boe.es/boe/dias/2006/12/15/pdfs/A44142-44156.pdf].

GONZÁLEZ ORTEGA, S. (2013): “La crisis del sistema y las medidas económicas y legales adoptadas para abordarla”, en GONZÁLEZ ORTEGA, S. (dir.), *La aplicación de la Ley de Dependencia en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, págs. 5-28.

IMRSO (s/d): *Sistema de Autonomía y Financiación a la Dependencia. Estadísticas. Datos de gestión* [http://www.dependencia.imerso.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/index.htm].

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (s/d): *Informe de afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre de 2012*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD (2011): *Informe del Gobierno para la Evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad [http://www.dependencia.imerso.es/dependencia_01/documentacion/evo_doc/d/inf_eval/].

MOLERO MARAÑÓN, M. L. (coord.) (2012): *Retos para una implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, Madrid, Cinca.

- MOLINA GONZÁLEZ-PUMARIEGA, R. (2012): “Los servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia tras seis años de funcionamiento”, en MOLERO MARAÑÓN, M. L. (coord.), *Retos para una implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, Madrid, Cinca, págs. 105-155.
- MONTSERRAT CODORNIU, J.; y MONTEJO SARRIAS, I. (2011): “El copago en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las

Personas en Situación de Dependencia. Costes e impactos en las rentas de los usuarios”, *Papeles de Economía Española*, nº 129, págs. 195-206.

- VILAPLANA PRIETO, C. (2012): “Valoración económica de las medidas de mejora del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia aprobadas por el Real Decreto 20/2012, de 13 de julio”, *Actas de la Dependencia*, nº 6, págs. 35-49.

Redes profesionales e interdisciplinariedad en trabajo social comunitario: una respuesta integral a problemas sociales multidimensionales

María Dolores Rodríguez Álvarez

Ayuntamiento de Getafe (Madrid)

<lola-rodriguez@hotmail.es>

Autonomia erkidegoetako administrazioek zein tokikoek kudeatutako gizarte-zerbitzu komunitarioak ongizate-estatuaren tresna bat dira, eta gizarte-lanaren alorreko profesional ugari jarduten dute zerbitzu horietan; eta hainbat administrazio eta zerbitzu eta profesionalen koordinazioan egiten dute, gainera, beren eguneroko lana. Horrek ondorioz dakar, beraz, zeharkako lana eta sarean lan egin beharra. Artikulu honetan gizarte-lan komunitarioari buruzko ikerketa baten emaitzak aurkeztzen dira, zehazki diziplinarteko lanaren definizioa eta gizarte-langileei eta Madrilgo Autonomia Erkidegoko hainbat udaletan beren zerbitzuak ematen dituzten beste profesional batzuei egindako elkarrizketa erdiegituratuaren emaitzak. Bertan bildutako datuetatik ondoriozta daiteke diziplinartekotasunak konfiantzazko etika bat dakarrela ondorioz, giza harremanen printzipioan eta esku-hartze profesionala agintzen duten balioak erdibanatzean oinarritua, eta orobat dakarrela lanaren emaitzak aberastea.

GAKO-HITZAK:

Gizarte-lan komunitarioa, diziplinarteko lana, toki-eremua, sare-lana.

Los servicios sociales comunitarios gestionados por las administraciones autonómica y local son un instrumento del Estado de bienestar con una importante presencia de profesionales del trabajo social, cuya práctica profesional cotidiana se realiza en coordinación con profesionales de distintas administraciones y servicios, lo que implica realizar un trabajo transversal y en red. Este artículo presenta los resultados de una investigación sobre trabajo social comunitario que pretende conocer la definición del trabajo interdisciplinar y los niveles de intervención a partir de los resultados de entrevistas semiestructuradas realizadas a trabajadores sociales y a otros profesionales que prestan sus servicios en el ámbito local en diferentes municipios de la Comunidad de Madrid. De los datos recogidos cabe inferir que la interdisciplinariedad supone una ética de confianza, basada en el principio de la relación humana y en compartir los valores que rigen la intervención profesional, y supone un enriquecimiento de los resultados del trabajo.

PALABRAS CLAVE:

Trabajo social comunitario, trabajo interdisciplinar, ámbito local, trabajo en red.

1. Introducción

Los servicios sociales gestionados por las administraciones autonómica y local pueden considerarse un instrumento del Estado de bienestar destinado a la satisfacción de necesidades ciudadanas con el fin de aumentar el bienestar social. Para su efectividad, requieren una protección suficiente y “deben posibilitar, no sólo la subsistencia, sino también procesos de desarrollo personal” (Casado, 2007: 280). Siguiendo a Gutiérrez Resa y Uña (2010: 16-17), “hablamos de un sistema público de servicios sociales como conjunto integrado y coordinado de programas, recursos, actividades y equipamientos destinados a la atención social de la población y gestionados por la Administración autonómica y local”. Las leyes de servicios sociales de las comunidades autónomas se han ocupado de las competencias municipales, e igualmente el Plan Concertado de 1988 entre las tres administraciones (central, autonómica y local) ha desarrollado una red de servicios sociales en toda España, fruto del acuerdo entre la Administración Central, las comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias. Los avances del Plan Concertado se pueden determinar por su implantación en el territorio, lo que en una red básica de servicios sociales viene a significar, para Subirats (2007), la garantía de proximidad a la población y un acceso a los recursos que ha alcanzado el 98 % de la población, como promedio, y el 100 % en la mayoría de las comunidades y ciudades autónomas. La ventaja de las políticas de proximidad en los servicios sociales reside en que permiten ‘ajustar’ el sistema a las necesidades de su entorno, detectar estas necesidades y también identificar y dinamizar los recursos de la propia comunidad: “así sucede en gran parte de los países europeos, sin haber ocurrido en España por la fuerte tradición centralizadora y por la escasez de recursos económicos de la Administración local” (Alemán, 2010: 204). La Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid recoge, en su artículo 2, la finalidad de tales servicios:

1. Los servicios sociales tendrán por finalidad la promoción del bienestar de las personas, la prevención de situaciones de riesgo y la compensación de déficits de apoyo social, centrando su interés en los factores de vulnerabilidad o dependencia que, por causas naturales o sobrevenidas, se puedan producir en cada etapa de la vida y traducirse en problemas personales.
2. El objetivo de los servicios sociales es el de asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente durante todas las etapas de su vida, teniendo cubiertas las necesidades sociales.
3. A los efectos de lo regulado en esta Ley, se entienden como necesidades sociales las derivadas del derecho de la persona a realizarse como ser social en el ámbito convivencial, interpersonal y familiar, y en el relacional, entre el individuo y su entorno social.

En el artículo 24, punto 2, relativo al modelo de intervención, establece que la “intervención en

servicios sociales tendrá carácter interdisciplinar al objeto de ofrecer una atención integrada. El número y composición concreta de los distintos equipos interprofesionales de los que podrán formar parte, entre otros, trabajadores sociales, psicólogos, sociólogos y educadores sociales, se establecerá en función de los objetivos y la naturaleza de cada centro o servicio”. Finalmente, en el apartado de las funciones que corresponde desarrollar al nivel de la atención social primaria (artículo 31, j), señala, entre otras, la “coordinación con el nivel de Atención Social Especializada, así como con otros servicios para el bienestar que operen en el mismo territorio, de manera especial con los de salud, educación, cultura y empleo, con el fin de favorecer la atención integral de las personas”.

Por otra parte, el contexto en que se desarrolla la acción social local “constituye una dimensión intrínseca e histórica del trabajo social y del trabajo con las comunidades, que dio origen a un método específico de intervención: el trabajo social comunitario” (Cardoso, 2012: 107), y éste toma, a su vez, diferentes significados e interpretaciones como uno de los tres métodos de intervención clásicos, junto al individual y grupal, o más recientemente, como un proceso dialógico dentro del *continuum* metodológico individuo-grupo-comunidad. Es importante destacar que el trabajo comunitario no debería ser un programa ajeno al resto, sino “una herramienta de intervención transversal a todos los programas, complementaria del resto de intervenciones del nivel individual o familiar, y servir a sus objetivos de manera articulada” (Rodríguez Cabrero, 2011: 267). No podemos dejar de señalar que, en nuestra sociedad contemporánea, los problemas “se caracterizan por una diversidad de dimensiones que interactúan, junto a las personas, las organizaciones y las comunidades locales, de manera trasversal e interdisciplinar sobre las cuestiones sociales y los saberes disciplinares” (Ferreira, 2009: 58), lo que hace necesario aprender a trabajar en red y de forma interdisciplinar para dar una respuesta integral a los problemas sociales actuales, que tienen carácter multidimensional. De la Red (1997: 544) afirma que, desde el trabajo social, se verifica con frecuencia el carácter complejo de las necesidades, y ello le plantea nuevas exigencias, como “el paso de una visión sectorial y particular de los problemas en los que los servicios sociales intervienen, a una visión interdisciplinar de los mismos”. De Robertis (2006: 315) considera que los problemas sociales, lejos de disminuir, se agravan ante la deconstrucción de las políticas sociales y la multiplicación del desempleo y el aumento de la precariedad: “la capacidad de creación y de llevar adelante nuevas iniciativas muestra la vitalidad de la profesión, su compromiso en la lucha por la justicia social y con la democracia”. Igualmente, es necesario destacar que “la elevada fragmentación de políticas, programas y proyectos en distintas administraciones ha hecho que la transversalidad y el trabajo en red se impongan como necesidad” (Subirats, 2007: 81).

La acción del trabajador social en las redes sociales de nivel local asume tres dimensiones, porque se dirige

al mismo tiempo a la persona, a la organización de los servicios y al territorio (Ferrario, 2009: 70):

- Con la persona, el trabajador social trabaja con redes; integra, forma redes; forma o favorece y sostiene grupos de autoayuda.
- En la organización de los servicios, favorece las relaciones institucionales, crea una praxis de colaboración en lo cotidiano en torno a los proyectos, diseña proyectos de red.
- En el territorio, genera encuentros en lo cotidiano; construye conexiones en el marco de los proyectos, entre recursos y con el servicio; estimula su potenciación.

En el territorio, desde una perspectiva ecológica, se desarrollan nexos relacionales entre personas, y entre éstas y su entorno, y desde este punto de vista, “el concepto de comunidad se refuerza con la idea de territorialidad, de territorio como lugar de acción abierto, de par en par, al milagro de lo relacional, de lo comunitario emergiendo” (Navarro, 2004: 312), porque el trabajo en redes está formado por el conjunto de las intervenciones de conexión de recursos y de estrategias cuyo objetivo es producir nexos en las relaciones significativas y procesos de crecimiento que se activan dentro de esos mismos recursos, para

conseguir mejorar el nivel de bienestar de las personas y de los colectivos.

La perspectiva de red aplicada a los servicios (Ferrario, 2009) concierne a diferentes campos: la conexión de los servicios que forman parte de ella, la conexión de diferentes sectores –sociales, educativos– en una misma área territorial y la conexión entre profesiones o entre los miembros de una profesión. La Figura 1 muestra los actores a los que se dirige la intervención del trabajador social en el ámbito local (individuo, familia, comunidad), entre quienes existen vínculos, lazos o relaciones y se puede contar con un número de actores diferente, entre quienes existen diferentes tipos de relaciones. El trabajador social tiene la tarea prioritaria de activar los recursos de las personas (capacidades) y de los diferentes contextos, ya sea ambientales (redes de apoyo social) o sociales (servicios, programas y prestaciones) desde las tres dimensiones señaladas: el desarrollo personal (la relación de ayuda), el desarrollo social (la solidaridad) y el desarrollo organizacional (políticas públicas). La red social se convierte así en una perspectiva que nos ofrece claves interpretativas de la complejidad social y estrategias de intervención para afrontarlas, y su valor es la capacidad de generar cambios y mejoras sociales, y, por tanto, convertirse en un elemento de construcción de la ciudadanía social.

Figura 1. La intervención del trabajador social desde el desarrollo social y local

Fuente: Rodríguez Álvarez (2014).

No podemos dejar de señalar que el trabajo en redes pone en relación, de forma circular y abierta, los recursos naturales de las personas, familias, grupos y organizaciones comunitarias, y a éstos, a su vez, con los servicios y programas públicos, privados y concertados que se ofrecen a través de los profesionales. Presentamos seguidamente algunas consideraciones en torno al trabajo interdisciplinar que consideramos relevantes en el marco de nuestra investigación:

- Produce cambios en el proceso de toma de decisiones: el trabajo desde las redes sociales impulsa nuevas formas de comprender la sociedad y supone una nueva práctica profesional, en la medida en que “ha cambiado su papel como responsable en la gestión de los problemas de las personas y las familias por el de coordinador y gestor de los recursos sociales de apoyo y ayuda a la persona y a la familia con necesidades, dejándoles la responsabilidad individual de su problema” (Ferreira, 2011: 235). La palabra inglesa para ‘equipo’, *team*, viene del inglés medieval, donde tenía el significado de ‘familia’ (Rygaard, 2008). Construir un equipo significa “construir un sistema de relaciones interpersonales suficientemente sólidas como para crear un sentimiento de identidad profesional común y también como para poder concentrarse en una tarea y trabajar a pesar de las diferencias de actitudes, de roles y de autoridad en el grupo” (ibídem: 283).
- Hace necesario compartir conocimientos y liderazgo: los problemas sociales son multidimensionales, lo que implica la necesidad de contar con equipos de trabajo formados por profesionales especializados para la intervención directa y para la planificación, diseño y evaluación de los programas sociales. Así, junto a los trabajadores sociales hoy trabajan profesionales de otras disciplinas, dependiendo de la especificidad de cada programa o servicio. Como indican Llena, Parcerisa y Úcar (2009: 93), “únicamente desde la interacción entre los diferentes profesionales y mediante el diálogo de los diversos saberes disciplinarios –educación, psicología, sociología, antropología, pedagogía y trabajo social–, resultará posible dar respuestas que sean a un tiempo integrales, apropiadas y ajustadas a las realidades de nuestro tiempo”.
- Exige reconocer la capacidad de todos los agentes implicados: la intervención en redes nos plantea el paso de una metodología de la intervención multidisciplinar a una metodología interdisciplinar, considerada “un encuentro entre diferentes disciplinas y diferentes realidades con el objetivo de producir cambios en la metodología de la intervención (pasar de la multidisciplinariedad a la interdisciplinariedad)” (Ferreira, 2011: 284). En la intervención en redes, el profesional se ve como sujeto inserto en las relaciones sociales para fortalecer las relaciones de dichos sujetos, ya sea para la ampliación de su poder, su saber o de sus capitales. “Se trata”, dice Faleiros (2003: 24), “de una teoría relacional del poder, de una teoría relacional de construcción de la trayectoria”.
- Es un proceso de co-construcción (labor conjunta de todos los implicados en el problema/solución): cuando observamos la atención primaria y, en general, los servicios sociales (Llobet, 2004), nos damos cuenta de las enormes dificultades que supone generar un trabajo en red desde una estructura y una cultura organizativas no pensada para funcionar en red. La intervención en redes sociales supone un cambio de paradigma teórico que conlleva una labor conjunta entre los profesionales y genera un cambio de roles, la horizontalidad en la acción, cambios en el proceso de toma de decisiones, compartir conocimientos y liderazgo: en suma, reconocer las capacidades de todos los demás agentes implicados. Consideramos fundamental otra implicación, que Vega (1997: 197) define como “la co-construcción, entendiendo por tal una labor conjunta entre los implicados en el problema/solución (según el caso, interequipo, entre profesionales de un mismo servicio, o entre servicios, o en toda la red) donde los actores asumen alternativamente roles iguales y diferentes”.
- Las normas y los valores deben ser compartidos en el proceso de intervención: para Ferreira (2011: 135), el modelo de intervención en redes “implica un cambio en la toma de decisiones, en la medida en que implica una horizontalidad en la acción y en la toma de decisiones”; y para Llobet (2004: 74), aprender a trabajar en red y de forma interdisciplinaria supone un ejercicio de reconocimiento de las capacidades de los demás, de poner en práctica la capacidad de escucha y de diálogo, de trabajar los liderazgos compartidos, al permitir “trabajar la motivación desde una lógica de sistema, es decir, de retroalimentación y/o apoyo de la motivación, especialmente en los momentos críticos, duros o difíciles que se puedan dar”. Ahora bien, es necesario preguntarnos qué supone la interdisciplinariedad: “la interdisciplinariedad supone una ética de confianza, basada en el principio de la relación humana y en el compartir los valores y las normas que rigen la intervención profesional” (Ferreira, 2011: 228).
- Permite dar respuestas integrales a la realidad de nuestro tiempo: la intervención profesional debe plantearse como objetivo ayudar al individuo, al grupo y a la comunidad a utilizar “los recursos necesarios para resolver su propio estado de necesidad; recursos que son, en primer lugar, personales (la propia capacidad de reaccionar y de afrontar los problemas), pero también ambientales (la capacidad de entrar en contacto y utilizar los sistemas de ayuda natural, las redes de apoyo social) y sociales (los recursos institucionales organizados en servicios, programas y prestaciones)” (Del Pino, 2000: 285). Los profesionales trabajan en organizaciones que tienen ciertas estructuras de funcionamiento,

normalmente poco permeables a los cambios y donde, según afirma Kanter (1994), la colaboración entre diferentes organizaciones es compleja, puede darse de diferentes formas, pero siempre es difícil de construir. Como señala Kern (2003: 58), “en lo vivencial y en la construcción de relaciones, que tienen como base lo simbólico y lo imaginario, el poder institucional constituye un elemento básico para la comprensión de las relaciones interpersonales”. Una organización es un fenómeno indescriptible si se pretende una descripción exhaustiva y objetiva; una organización “es, en definitiva, la descripción de un observador, una metáfora, por tanto, [...] contiene reflexivamente el contexto psicosocial del mismo” (Castillo, 1997: 224). La interdisciplinariedad “implica una mayor riqueza respecto a los resultados del trabajo, aunque supone un mayor esfuerzo, al poner sobre la mesa distintos lenguajes, modos de hacer y puntos de vista” (Bautista, 2011: 178).

- Fomenta la articulación entre las instituciones públicas y privadas: articular redes entre sí, formales o informales, para aumentar la participación, la fuerza y la información colectiva, “crea condiciones para cambiar la visión de los problemas presentes y las condiciones particulares de su producción” (Faleiros, 2003: 105). Sin embargo, lo nuevo no es la existencia de redes (Aguilar, 2005), sino las posibilidades de transformación de las redes sociales individuales en redes de estructura social. Se trata de un cambio cuantitativo, pero también cualitativo, ya que cambia la estructura de la sociedad y, a su vez, las formas de exclusión social. Si la estructura social es un sistema multidimensional, en redes, que opera en un sistema digital, la mayor exclusión social es la exclusión de las redes. La organización de la intervención profesional en red “posibilita innovar/crear lo contrario a una filosofía de trabajo aislado; fomenta la articulación entre las organizaciones (públicas/privadas) y los diferentes grupos, intentando encontrar respuestas adecuadas a las necesidades derivadas de las cuestiones sociales generadas por la estructura socioeconómica” (Ferreira, 2011: 284). Sin embargo, “lo cierto es que se trata aún de una perspectiva más ligada a lo que creemos que debería ser que a lo que en realidad es” (Llena, Parcerisa, y Úcar, 2009: 92).

El presente artículo presenta una reflexión sobre la necesidad de realizar un trabajo transversal y en red por parte de los trabajadores sociales y demás profesionales que intervienen en el ámbito local desde los servicios sociales comunitarios, incorporando a dicho análisis los resultados de entrevistas semiestructuradas a profesionales, y pretende avanzar en la definición del trabajo interdisciplinar y conocer los niveles de intervención en los que desarrollan su trabajo y consideran que tendrían que desarrollarlo, según su visión en el momento actual.

2. Método

La base de este artículo es una investigación empírica realizada mediante entrevistas semiestructuradas a treinta trabajadores sociales con más de diez años de experiencia en el ámbito local; cinco técnicos responsables del área de Bienestar Social municipal; cinco profesionales de otras disciplinas que realizan programas transversales con trabajadores sociales y cinco representantes de organizaciones no lucrativas que desarrollan su actividad en el ámbito local. El estudio fue realizado en las localidades de más de cien mil habitantes de la Comunidad de Madrid (Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Parla y Torrejón de Ardoz). En el curso de las entrevistas semiestructuradas, se pidió a estos profesionales que definieran el trabajo interdisciplinar, el nivel o niveles de intervención en los que consideraban que se trabaja en el ámbito local y los niveles en los que debería realizarse la intervención desde el ámbito municipal. Estos datos se obtuvieron mediante tres preguntas: una primera que pedía a los profesionales que clasificaran una serie de afirmaciones según un baremo de importancia (1, ‘nada importante’; 2, ‘poco importante’; 3, ‘bastante importante’; y 4, ‘muy importante’; o bien, ninguna de las opciones señaladas); una segunda donde se pedía la valoración de todos los actores encuestados en relación al nivel o niveles de intervención en los que consideraban que se trabaja en el ámbito local (individual, colectivo, en coordinación y/o en red); y una tercera pregunta sobre los niveles en los que consideraban que debería realizarse su intervención desde el ámbito municipal.

Con respecto a la elección de la muestra, buscábamos que la información obtenida fuese extrapolable a la totalidad de los trabajadores sociales que prestan sus servicios en la Administración Local y consideramos relevante la experiencia laboral de los profesionales en el ámbito de la atención primaria, pues “hace que las opiniones recibidas se sustenten en un amplio conocimiento por parte de los profesionales, así como su capacidad para detectar debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del sistema” (Subirats, 2007: 60); igualmente, se pretendía recoger la especificidad de municipios diferentes, porque los servicios desarrollados con un enfoque comunitario permiten reconocer la diversidad de las personas y del territorio en el que se producen las desigualdades y emergen nuevos riesgos de vulnerabilidad. Atendiendo a la máxima representatividad de los discursos existentes, se consideró necesario un análisis que contemplara la diversidad de los diferentes actores implicados, es decir, actores técnicos, profesionales y asociativos.

Para el análisis cuantitativo de las respuestas, se utilizó el programa informático Statistical Package for Social Sciences (SPSS 20), que nos sirvió de soporte para la codificación y análisis de resultados. La posibilidad de organizar la información proveniente de diferentes actores (trabajadores sociales, técnicos, profesionales y responsables de asociaciones) nos permitió avanzar en la comprensión de los resultados.

3. Resultados

Hemos preguntado a los trabajadores sociales y demás actores encuestados por la definición del trabajo interdisciplinar que realizan en el ámbito local. El Gráfico 1 nos muestra que la definición preferida para el 70 % de los trabajadores sociales es “un proceso de co-construcción (labor conjunta de todos los implicados en el problema/solución)”, definición valorada de forma unánime por los demás actores encuestados. El 63,3 % de los trabajadores sociales han considerado también que “permite dar respuestas integrales a la realidad de nuestro tiempo”. Nos parece claro señalar que “los servicios sociales comunitarios han de ser observados compartiendo cotidianidad al lado de otras instituciones públicas (colegios, centros de salud, policía local), de entidades vecinales, sociales” (Jaraíz, 2012: 121), y que “el ‘municipio relacional’ debe abrir las puertas a una pluralidad de actores y facilitar la incorporación en las tareas de gestión y prestación de los servicios locales” (Izquieta, 2011: 53).

Los técnicos, a su vez, han valorado especialmente la definición de “normas y los valores compartidos en el proceso de intervención” y los profesionales, al igual que los representantes de organizaciones no lucrativas, consideran que “permite dar respuestas integrales a la realidad de nuestro tiempo”. Los diferentes actores han coincidido de nuevo en las dos opciones menos valoradas: “necesidad de compartir conocimientos y liderazgo” y “fomentar la articulación entre las instituciones públicas y privadas”. En el contexto social y cultural en el que el ser humano construye sus relaciones desde la perspectiva de las redes sociales, se expresa “un mundo relacional que sólo se puede percibir y justificar desde la necesidad intrínseca que tiene todo ser humano de vivenciar y experimentar el formar parte e insertarse en una

red que responda a sus necesidades” (Kern, 2003: 50-51); y, en el momento presente, “estar en red, no es una opción, sino un requisito de constitución del propio servicio, ya que el tratamiento (entendido como el conjunto de acciones que abordan una situación definida como problemática) es la red misma” (Ubieta, 2009: 40).

La era de la globalización trae consigo un nuevo orden social que influye en la actuación de los trabajadores sociales, dado que hoy “la acción social está basada en proyectos y presupuestos, en la responsabilidad individual y social del ciudadano, en un nuevo modelo organizacional (descentralización) y también en un nuevo modelo de intervención (sociedad/redes)” (Ferreira, 2008: 39), y las redes sociales pueden ser el motor de la participación constructiva en los procesos comunitarios locales y constituyen un verdadero potencial en la promoción de la participación y en la autonomía de la persona.

La actividad del trabajador social debe tener como base el valor de la persona humana y su potencial de desarrollo y cambio en los cuatro niveles de intervención, que se complementan, y a partir de los cuales los trabajadores sociales pueden realizar su actividad en el ámbito local: individual, colectivo, en coordinación y en red. Así pues, hemos preguntado a todos los actores cuál es el nivel o los niveles de intervención en los que consideran que se trabaja en el ámbito local (Gráfico 2) y cuáles son los niveles en los que consideran que debería realizarse su intervención desde el ámbito municipal (Gráfico 3).

Los trabajadores sociales han considerado como niveles menos frecuentes de intervención el colectivo y en red, pero por el contrario, a la pregunta relativa a los niveles más adecuados para trabajar desde el ámbito local (Gráfico 3) han respondido que debería

Gráfico 1. Definición de trabajo interdisciplinar por parte de los actores entrevistados (%)

Fuente: Rodríguez Álvarez (2014).

Fuente: Rodríguez Álvarez (2014).

Fuente: Rodríguez Álvarez (2014).

ser en red prioritariamente, en coordinación con otras instituciones, a nivel colectivo y, en último lugar, a nivel individual. Un aspecto que consideramos decisivo para el trabajo social comunitario en el ámbito local es poner en el centro de la acción social a la persona, “porque para que exista un desarrollo verdadero, la persona debe permanecer en una posición activa, y esta posición debe ser impulsada por el trabajador social, a partir de la consideración del sujeto como ciudadano, al tener en cuenta sus aspectos individuales y su dimensión social y colectiva, y no únicamente como usuario, beneficiario o cliente (Rodríguez Álvarez, 2015: 194). Los técnicos y los profesionales han coincidido en subrayar que se trabaja poco en red, y todos los encuestados han señalado

que debería ser el nivel prioritario de intervención. Los representantes de organizaciones no lucrativas, a su vez, han considerado mayoritariamente que se trabaja a nivel individual y en coordinación, y que debería trabajarse en coordinación con otras instituciones; un 40 % consideran que debería trabajarse en red; y ninguno ha señalado el trabajo colectivo como importante.

Sin embargo, la praxis actual del trabajo social revela un claro predominio del trabajo individual-familiar frente al comunitario: “el modelo de actuación debe abarcar los tres ámbitos y basarse en contextos de colaboración. Pese a esta aseveración, la percepción es que el trabajo individual es el que ocupa

la mayor parte de la jornada y no deja tiempo para la planificación y la prevención” (Subirats, 2007: 57-58). No obstante, es importante señalar que “es la intervención comunitaria la que se caracteriza, entre otros aspectos, por la incorporación de los recursos naturales de las personas, familias y grupos de una comunidad en los procesos de resolución y prevención de los problemas sociales” (Rodríguez Álvarez, 2015: 193), porque “no podemos afrontar los cambios solos y tampoco en grupos pequeños: los retos estructurales demandan respuestas estructurales, y precisamente en ese ámbito recupera toda su vigencia el trabajo social comunitario” (López Peláez y Segado, 2012: 234).

Podemos considerar la metodología del trabajo en red una manera efectiva de compartir información, de aprender de la experiencia del otro, de trabajar juntos facilitando las iniciativas de los miembros y creando un efecto multiplicador en el que la diversidad es una riqueza. Para Rodrigo *et al.* (2008), las redes implican: a) el aprendizaje cooperativo entre sus miembros (aceptación de la diferencia, trabajo en equipo, articulación, colaboración); b) la adaptación a las realidades locales (conocimiento de las necesidades y demandas, comprensión de las dinámicas locales); y c) el trabajo efectivo (metodología, mantenimiento de la motivación y capacidad de plantearse proyectos realistas y viables). En suma, “las redes pueden ser el motor de la participación constructiva en los procesos comunitarios locales” (ibídem: 142).

4. Conclusiones

A la largo del presente artículo hemos analizado la intervención del trabajador social, y de otros profesionales, en el ámbito de los servicios sociales comunitarios, subrayando la importancia de algunas afirmaciones relativas al trabajo interdisciplinar y a los diferentes niveles de intervención que realizan los profesionales –en concreto, el nivel individual, el colectivo, el trabajo en coordinación y el trabajo en red– para cumplir su objetivo de activar los recursos

de las personas y de los diferentes contextos en los que intervienen. Los profesionales encuestados han coincidido en considerar de manera especial que el trabajo interdisciplinar es “un proceso de co-construcción (labor conjunta de todos los implicados en el problema/solución)” y, a su vez, que el nivel más adecuado para trabajar desde el ámbito local debería ser en red prioritariamente, excepto los representantes de organizaciones no lucrativas, que han considerado que debería trabajarse, en primer lugar, en coordinación con otras instituciones.

Entendemos que es necesario potenciar el trabajo de redes sociales desde una perspectiva global, estimulando la conexión de las redes primarias con otros escenarios y actores, para que, a través de la interacción y el establecimiento de lazos internos y externos, de solidaridad y colaboración, enfrenten las situaciones amenazantes, sin olvidar la necesidad que tienen los trabajadores sociales de contar con “un conocimiento teórico-práctico y capacidad de intervención que garantice el equilibrio entre las tres principales dimensiones de la intervención desde el territorio: planificación y evaluación, cooperación institucional e intervención próxima a los individuos y a las comunidades” (Cardoso, 2012: 210).

A la luz de los resultados obtenidos, podemos concluir afirmando, a modo de síntesis, la necesidad de contar en el ámbito de los servicios sociales con una metodología de intervención interdisciplinar realizada en ‘co-construcción’, una ética de la confianza basada en el principio de la relación humana y en compartir los valores que rigen la intervención profesional, metodología que implica un enriquecimiento de los resultados del trabajo y debe realizarse desde una cultura organizativa no pensada para funcionar en red, pero que necesita dar una respuesta integral a problemas sociales multidimensionales y requiere una nueva articulación de instrumental práctico. Sin duda alguna, la interdisciplinariedad “garantiza que cada profesional, en su intervención concreta, es capaz de considerar la complejidad de lo social” (Acebo, 1992: 102).

- ACEBO, Á. (1992): *Trabajo social en los servicios sociales comunitarios. Análisis del momento actual y búsqueda de posibilidades de mejora desde la óptica de un servicio social de base*, Madrid, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales; Siglo XXI de España.
- AGUILAR, M. J. (2005): “Dinamización, animación sociocultural y desarrollo comunitario: convergencias, divergencias y retos de futuro”, en ÚCAR, X. (ed.), *Participación, animación e intervención socioeducativa*, Barcelona, Universitat Autònoma, págs. 1-22.
- ALEMÁN, C. (2010): “Situación actual y perspectivas de los servicios sociales en España”, en ALEMÁN C. (coord.), *Fundamentos de Servicios Sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 299-308.
- BAUTISTA, M. J. (2011): “Competencias y profesionalización. Interdisciplinariedad y trabajo en equipo”, en PÉREZ SERRANO, G. (coord.), *Intervención Sociocomunitaria*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, págs. 165-182.
- CARDOSO, J. F. (2012): “Acção Social nos Municípios portugueses, potencialidades e limitações” [tesis doctoral], Lisboa, Instituto Universitário de Lisboa, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas.
- CASADO, D. (2007): “Perfeccionamiento de los Servicios sociales en España: informe con ocasión de la ley sobre autonomía y dependencia”, en CASADO, D. y FANTOVA, F. (coords.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España: informe con ocasión de la Ley sobre Autonomía y Dependencia*, Madrid, Cáritas Española, págs. 255-288.
- CASTILLO, F. (1997): “El profesional en las organizaciones de servicios sociales”, en COLETTI M.; y LINARES, J. L. (comps.), *La intervención sistémica en los servicios sociales ante la familia multiproblemática*, Barcelona, Paidós, págs. 224-243.
- COMUNIDAD DE MADRID (2003): “Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid”, *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, nº 88, 14-4-2003, págs. 6-22.
- DE LA RED, N. (1997): “Política Social y Trabajo Social”, en ALEMÁN, C.; y GARCÉS, J. (coords.), *Política Social*, Madrid, McGraw-Hill, págs. 531-552.
- DE ROBERTIS, C. (2006): *Metodología de intervención en Trabajo Social*, Buenos Aires, Lumen Humanitas.
- DEL PINO, M. D. (2000): “La dimensión individual y colectiva del trabajo social en los servicios sociales comunitarios”, en MARTÍNEZ, M^a J. (coord.), *Para el trabajo social: aportaciones teóricas y prácticas*, Granada, Maristán, págs. 275-300.
- FALEIROS, V. de P. (2003): *Estrategias de empowerment en Trabajo Social*, Buenos Aires, Lumen Humanitas.
- FERRARIO, F. (2009): *Il lavoro di rete nel servizio sociale. Gli operatori fra solidarietà e istituzioni*, 5^a ed., Roma, Carocci.
- FERREIRA, J. M. L. (2011): *Serviço social e Modelos de Bem-estar para a Infância. ‘Modus operandi’ do Assistente Social na Promoção da Protecção à Criança e à Família*, Lisboa, Quid Juris.
- (2009): “Pensar a formação em Serviço Social no quadro da globalização e do espaço único europeu”, *Intervenção Social*, nº 35, págs. 351-366.

- (2008): “Trajetórias e produção do conhecimento do Serviço Social Português. O papel do Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa - ISSSL”, *Intervenção Social*, nº 32-34, págs. 35-54.
- GUTIÉRREZ RESA, A.; y UÑA, O. (2010): *Integración de los inmigrantes a través de los servicios sociales municipales en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- IZQUIETA, J. L. (2011): *Voluntariado y Tercer Sector. Cultura, participación cívica y organizaciones solidarias*, Madrid, Tecnos.
- JARAÍZ, G. (2012): *Intervención social, barrio y servicios sociales comunitarios*, Madrid, Fundación FOESSA, Cáritas.
- KANTER, R. M. (1994): “Collaborative advantage: The art of alliances”, *Harvard Business Review*, vol. 72, nº 4, págs. 96-108.
- KERN, F. A. (2003): *As mediações em redes como estratégia metodológica do serviço social*, Porto Alegre, Edipurs.
- LLENA, A.; PARCERISA, A.; y ÚCAR, X. (2009): *10 ideas clave. La acción comunitaria*, Barcelona, Graó.
- LLOBET, M. (2004): “El Trabajo Social comunitario como una oportunidad y estrategia para poder re-pensar, transformar y co-construir la organización de la atención primaria en Servicios Sociales”, *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, nº 66, págs. 63-76.
- LÓPEZ PELÁEZ, A.; y SEGADO, S. (2012): “Personas, grupos, sociedades: perspectivas para la intervención social comunitaria en el siglo XXI”, en FOMBUENA, J. (coord.), *El trabajo social y sus instrumentos: elementos para una interpretación ‘a piacere’*, Valencia, Nau Llibres, págs. 227-248.
- NAVARRO, S. (2004): *Redes sociales y construcción comunitaria*, Madrid, CCS.
- RODRIGO, M. J. et al. (2008): *Preservación familiar. Un enfoque positivo para la intervención con familias*, Madrid, Pirámide.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, M. D. (2015): “El trabajo social comunitario en el ámbito local: protagonismo colectivo y nuevas realidades de convivencia”, *Documentación Social*, nº 173, págs. 189-204.
- (2014): “Redes sociales: un nuevo cuadro metodológico de intervención en Trabajo Social Comunitario” [tesis doctoral], Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (dir.) (2011): *Servicios Sociales y cohesión social*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- RYGAARD, N. P. (2008). *El niño abandonado. Guía para el tratamiento de los trastornos del apego*, Barcelona, Gedisa.
- SUBIRATS, J. (dir.) (2007): *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- UBIETO, J. R. (2009): *El trabajo en red. Usos posibles en Educación, Salud Mental y Servicios Sociales*, Barcelona, Gedisa.
- VEGA, S. (1997): “Instrumentos de trabajo”, en COLETTI, M.; y LINARES, J. L. (comps.), *La intervención sistémica en los servicios sociales ante la familia multiproblemática*, Barcelona, Paidós, págs. 167-200.

Política de garantía de ingresos y población de origen extranjero en el País Vasco. Evidencias empíricas y deslegitimación discursiva¹

Gorka Moreno Márquez

Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración
<gorka.moreno@ehu.eus>

Maite Fouassier Zamalloa

Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración

María José Martín Herrero

Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración

Atzeritarrek gizarte-zerbitzuak oro har eta diru-sarreraren berme-politikak zehazki nola erabiltzen dituzten kontuan hartuta azken boladan sortu den eztabaida ikertu nahi dugu artikuluko honen bitartez. Horretarako, aztertuko ditugu, alde batetik, diru-sarrerak bermatzeko errentaren (DSBE) hartzaile diren herritarrei buruzko datu enpirikoak, Lanbide-Enpleguaren Euskal Zerbitzuak eskainiak (DSBEren kudeatzailea), eta, beste aldetik, bertako herritarrek gai horren inguruan duten pertzepzioa, Ikuspegi-Immigrazioaren Euskal Behatokiak immigrazioaren inguruko jarrerai eta pertzepzioei buruzko barometroaren bitartez. Datu estatistikoen azterketatik abiatuta, immigranteek gizarte-zerbitzuei dagokienez egiten duten (gehiegizko) erabilerari buruzko diskurtsoaren inguruko gogoeta egiten da eta baita horrek gizarte-politiken deslegitimazioan oro har eta gizarte bazterketaren kontrako borrokan bereziki dituen ondorioen ingurukoa ere.

GAKO-HITZAK:

Gizarte-politikak, immigrazioa, jarrerak, iritziz publikoa, agenda politikoa.

A través de este artículo, queremos indagar en el debate que se ha suscitado en los últimos tiempos en torno al uso de las prestaciones sociales en general, y de las políticas de garantía de ingresos en concreto, por parte del colectivo inmigrante de origen extranjero. Para ello, examinaremos tanto los datos empíricos referidos a la población perceptora de la renta de garantía de ingresos (RGI), ofrecidos por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo (gestor de la RGI), como las percepciones existentes entre la población autóctona al respecto, mediante el barómetro sobre actitudes y percepciones hacia la inmigración que elabora Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración. Partiendo del análisis de los datos estadísticos, se reflexionará en torno al discurso sobre el (ab)uso de las prestaciones sociales por parte de la población inmigrante y sus implicaciones en la deslegitimación de las políticas sociales, en general, y de las de lucha contra la exclusión social, en particular.

PALABRAS CLAVE:

Políticas sociales, inmigración, actitudes, opinión pública, agenda política.

¹ Este artículo forma parte de la ponencia presentada en el V Congreso de la Red Española de Política Social (REPS) 'Desigualdad y democracia: políticas públicas e innovación social', celebrado el 5 y 6 de febrero de 2015 en Barcelona.

1. Introducción

En los últimos meses, el debate en torno a las prestaciones económicas en el País Vasco ha trascendido el ámbito académico y técnico y se ha situado en el centro del debate político y social. En concreto, habría que subrayar que el ámbito que está suscitando sobremanera mayor controversia es la política de garantía de ingresos, y dentro de ésta, la renta de garantía de ingresos (en adelante, RGI).

El eje del debate se ha centrado en el uso de esta prestación económica periódica por parte del colectivo de origen extranjero, y se han discutido aspectos como el uso excesivo por parte de este colectivo, un mayor fraude entre las personas de origen extranjero, el efecto desincentivador de cara al acceso laboral, la aportación a la sociedad de estas personas o incluso a la preferencia nacional. De hecho, esta prestación está siendo uno de los temas de debate político más relevantes en la actualidad, y el seguimiento mediático que se le está haciendo ha aumentado el eco de la controversia, de tal modo que, aunque pueda parecer paradójico, gran parte de la opinión pública del País Vasco dice conocer la RGI y opina en torno a ella.

Como puede pensarse, gran parte del debate se ha estructurado sobre ciertos estereotipos y rumores que frecuentemente no son refrendados a través de los datos estadísticos disponibles. Por ello, mediante este artículo queremos profundizar en el debate. En concreto, y tras contextualizar y detallar las características de la renta de garantía de ingresos, así como su evolución y situación actual, realizaremos un análisis de los principales datos estadísticos que podemos encontrar en este ámbito. En primer lugar, examinaremos los referidos a las actitudes y percepciones de la población vasca hacia el uso de esta prestación por parte del colectivo inmigrante, para lo que nos valdremos del barómetro que anualmente realiza Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración. En segundo lugar, analizaremos los datos referidos a la RGI que ofrece Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que es la institución dependiente del Gobierno Vasco que la gestiona y tramita. Junto a la exposición de estos datos, se hará también una interpretación, incidiendo en aspectos que frecuentemente son obviados en el debate social. Por último, en el apartado de conclusiones plantearemos una serie de reflexiones en torno a este debate que tienen por objetivo contextualizarlo y, a su vez, intentar profundizar e indagar en los factores que lo han desencadenado, así como en sus posibles consecuencias a corto y medio plazo.

2. Antecedentes: la renta de garantía de ingresos

La renta de garantía de ingresos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) inició su andadura en 1989, con la denominación de ingreso mínimo de familiar (García Romero, 1999) y al amparo del

modelo francés de rentas mínimas creado en 1988. El País Vasco se sitúa así dentro de los países europeos que en las últimas décadas han instaurado algún modelo de este tipo (Castel, 1997) para la reconfiguración de sus Estados del bienestar (Ayala, 2000).

En ámbito estatal, fue el primer modelo de rentas mínimas que se instauró, y posteriormente se fueron desarrollando el resto de modelos autonómicos (Cabases y Montserrat, 1991). Los diferentes modelos muestran una gran heterogeneidad y diversidad (Roberts, 2001; Gaviria y González, 2002), que hacen que difícilmente se pueda hablar de un modelo español de rentas mínimas. Además si tenemos en cuenta las características de cada uno de ellos, veremos que son muy pocos los que realmente pueden considerarse como programas de rentas mínimas o de garantía de ingresos, ya sea por su escasa cuantía económica, su limitada cobertura a personas potencialmente perceptoras o por los requisitos establecidos (Rodríguez Cabrero, 2009). De hecho, se estima que dichos programas tan sólo cubren al 17 % del total de la población española que se encuentra en situación de pobreza severa (Laparra y Ayala, 2009: 32).

El modelo vasco, que ha tenido varias denominaciones a lo largo del tiempo –ingreso mínimo de inserción (1989-2000), renta básica (2000-2008)–, se conoce en la actualidad como renta de garantía de ingresos, y existe un amplio consenso en que es el único modelo equivalente a los sistemas de protección de este tipo que pueden encontrarse en otros países europeos (Moreno y Fullaondo, 2003; Laparra, 2004b). El gasto anual por habitante en programas de rentas mínimas en Alemania es de 183 euros, de 174 en Francia, de 153 en el Reino Unido, de 163 en el País Vasco y tan sólo de 11,4 euros en el conjunto de España –sin el País Vasco–. De igual forma, la cobertura de estas prestaciones es de 4,2 personas por cada cien en Alemania, 33 en Francia, 2,8 en el Reino Unido, 3,1 en el País Vasco y de 0,3 en España (SIIS Centro de Documentación y Estudios, 2014).

Todos estos datos no hacen más que ilustrar las diferencias existentes entre el modelo vasco y el del resto de comunidades autónomas. Así, según estimaciones del propio Gobierno de España, la cobertura del modelo vasco es seis veces mayor que la que se da en otras comunidades (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005). En esta misma línea, es interesante destacar que se estima que, del total del gasto en rentas mínimas a escala estatal, el 40 % corresponde a la Comunidad Autónoma Vasca, con un peso de menos del 5 % sobre el total de la población española y además una de las tasas de pobreza más bajas de todo el territorio.

Desde la aprobación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (2008), y su posterior reforma en 2011, para poder percibir la RGI se han de cumplir los siguientes supuestos:

- Haber constituido una unidad convivencial al menos un año antes de solicitar la prestación.

- Estar empadronado y residir realmente en la CAPV durante al menos tres años antes de cursar la solicitud
- No tener ingresos superiores a la cuantía establecida para cada caso.
- Tener más de 23 años, a no ser que se cumpla alguna de las excepciones –descendientes a cargo de la persona solicitante o sufrir violencia de género, por ejemplo–.

Con respecto a la cuantía, cabe subrayar que a día de hoy una unidad convivencial formada por una única persona percibe el 81 % del salario mínimo interprofesional si está en edad laboral (616,17 euros) y el 100 % si tiene más de 65 años (700,15 euros). Una unidad compuesta por dos personas, 791,17 y 875,19 euros, respectivamente; y una de tres o más personas, 875,19 y 945,20 euros. A estas cantidades hay que sumar el complemento de vivienda si la persona titular tiene que pagar un alquiler o un préstamo; dicho complemento se sitúa, de media, entre 200 y 225 euros.

La RGI es una prestación que complementa otro tipo de ingresos; por ello es importante destacar que las cuantías citadas en el párrafo anterior son para personas sin ningún tipo de ingresos y que, si existen otros ingresos, la RGI complementa la cuantía percibida inicialmente hasta las cifras citadas. En el caso de las personas pensionistas, por ejemplo, aunque pueden ser perceptoras de RGI, la cuantía correspondiente suele ser limitada.

También existe un complemento para familias monoparentales e incentivos al empleo, que tienen como función evitar la desincentivación del acceso al mercado laboral, y que hacen que durante tres años una parte de los ingresos derivados del empleo queden exentos para el cómputo de la RGI.

Con respecto a la evolución de los datos, es destacable que tanto el gasto como el número de personas perceptoras han mostrado un incremento exponencial a lo largo del tiempo. En 2000, por ejemplo, había 13.000 personas perceptoras de la en aquel momento conocida como renta básica (SIIS Centro de Documentación y Estudios, 2002: 16). A finales de 2009, eran 48.449; y en la actualidad, la cifra se sitúa en torno a las 65.000 personas titulares, aunque el número de beneficiarias que viven de esta prestación es sensiblemente mayor. El gasto ha seguido una tendencia similar, de tal forma que en 1989 era de 4,2 millones de euros, de 197,3 en 2008, y de en torno a 360 millones de euros en la RGI –unos 435 si sumamos el coste del complemento de vivienda–.

3. Datos y metodología

Los resultados de este artículo se centrarán en el análisis cuantitativo de datos estadísticos relacionados con la renta de garantía de ingresos y el uso de ésta por parte de colectivo de origen extranjero.

Los datos proceden tanto de fuentes primarias como secundarias:

- En primer lugar, hemos utilizado datos primarios obtenidos por Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración en el barómetro sobre actitudes y percepciones hacia la inmigración que realiza todos los años. Exactamente, presentamos los datos referidos a la RGI y la población inmigrante para el año 2013.
- En segundo lugar, utilizamos los datos ofrecidos por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que es la institución que gestiona la RGI, respecto al número de personas perceptoras y su procedencia. Los datos utilizados son de 2014 y se refieren a personas de origen extranjero.
- Por último, también se analizarán datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales en el País Vasco (EPDS) [Eustat] en su edición de 2014, para así poder examinar el nivel de pobreza y el origen de la persona. En este caso, los datos disponibles se refieren a población con nacionalidad extranjera, de tal modo que no podemos desagregar a aquellas personas de origen extranjero que han obtenido la nacionalidad española.

En uno de los apartados de resultados, se relacionan los datos de personas perceptoras con los de la población residente en la CAPV (padrón a 1 de enero de 2014), para estimar la tasa de percepción según el origen. En este sentido, cabe destacar que los datos ofrecidos por Lanbide hacen referencia a personas titulares y no beneficiarias, por lo que somos conscientes de que esta tasa es menor que la real y muestra ciertas debilidades. En todo caso, entendemos que es interesante para profundizar y aprehender mejor el grado de percepción de RGI, siendo conscientes en todo momento de las limitaciones de esta operación estadística.

4. Resultados

4.1. Percepción sobre el uso de la renta de garantía de ingresos por parte de la población inmigrante

Desde 2011, el barómetro sobre actitudes y percepción hacia la población inmigrante que realiza Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración recoge la opinión sobre el uso de la RGI por parte de la población inmigrante. En concreto, se pregunta sobre qué requisitos deberían cumplir estas personas para acceder a dicha prestación, sobre si se benefician excesivamente de la RGI, o sobre si ésta desincentiva su búsqueda de trabajo y acceso al mercado laboral.

Con respecto a la primera de las cuestiones, un 14,7 % estima que la RGI sólo debería darse a población autóctona. Este porcentaje, aunque no es mayoritario, ha ido creciendo a lo largo de estos últimos tres años. Por su parte, la prioridad de la población autóctona frente a la extranjera para el acceso a la RGI concita un 29,2 % del total de las respuestas

Gráfico 1. Opinión sobre los criterios de acceso a la renta de garantía de ingresos para la población inmigrante. CAPV, 2013 (%)

Fuente: Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración.

Gráfico 2. Evolución del grado de acuerdo con la percepción de un uso abusivo de la renta de garantía de ingresos por parte del colectivo inmigrante. CAPV, 2011-2013 (%)

Fuente: Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración.

y es, por tanto, la opción con más peso entre todas las posibles. Un 24,2 % de la población vasca estima, en cambio, que la población extranjera en situación irregular no debería tener derecho a percibirla (en la actualidad, en torno a 3.717 personas titulares de RGI están en situación administrativa irregular, lo que supone un 5,7 % del total de perceptoras y un 35,9 % de la población extranjera titular de RGI). Por último, las dos respuestas que plantean un acceso similar entre la población autóctona y la extranjera suponen el 29,7 % del total: un 11,1 % estima que el requisito del empadronamiento tendría que flexibilizarse y pasar a ser de un año, como sucedía hasta 2012; y un 18,6 % estima que el empadronamiento como requisito debería desaparecer (Gráfico 1).

Todas las respuestas que demandan un endurecimiento de los criterios de acceso a la RGI para la población extranjera suponen el 68,1 % del total de la población vasca, frente al ya citado 29,7 % que plantea el mantenimiento de los requisitos o incluso una cierta flexibilización de éstos.

En otro orden de cosas, también se pregunta en el barómetro acerca de ciertos estereotipos asociados al uso de las prestaciones sociales, pero en este caso centrados en el colectivo inmigrante. Se demanda la opinión en torno a dos de ellos: el uso abusivo de la RGI por parte del colectivo inmigrante y la posible desincentivación que produce en la búsqueda de empleo. Con respecto a la primera de las

Gráfico 3. Evolución del grado de acuerdo con la percepción de que la renta de garantía de ingresos desincentiva la búsqueda de empleo en el colectivo inmigrante. CAPV, 2011-2013 (%)

Fuente: Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración.

cuestiones, aunque en 2012 se percibe un descenso de la opinión favorable al estereotipo que asocia un uso excesivo de la RGI a la población inmigrante, los datos se mantienen bastante estables en el tiempo, y casi dos tercios de la población vasca están de acuerdo con esta opinión. En concreto, en 2013 un 64,9 % estima que hacen un uso excesivo de aquella, frente al 18 % que no está de acuerdo con esa afirmación (Gráfico 2).

Con respecto al efecto desincentivador de la RGI entre el colectivo inmigrante, se mantiene la pauta ya indicada y una gran parte de la población vasca estima que esa realidad ocurre: un 60,2 % está de acuerdo con la afirmación, porcentaje algo superior al de los años anteriores. De igual forma, es resaltable que el porcentaje de personas que están en desacuerdo desciende sensiblemente de 2012 al 2013, pasando del 25,8 % al 17,3 % (Gráfico 3).

Como podemos observar, en torno a dos tercios de la población vasca autóctona cree que los requisitos de la RGI tendrían que endurecerse para el colectivo inmigrante, y que además hace un uso excesivo de aquella y se convierte en un obstáculo para la búsqueda de empleo de estas personas.

4.2. Datos referidos al perfil de las personas titulares de renta de garantía de ingresos

Según los datos disponibles a octubre de 2014, había en la CAPV 65.479 personas titulares de RGI. De ellas, 43.713 habían nacido en el Estado (63,7 % del total) y 23.515 (35,9 %), en el extranjero. Como puede observarse, en torno a dos tercios eran de origen español y un tercio, de origen extranjero. En todo caso, no podemos dejar a un lado que hay un importante número de personas jubiladas que perciben la RGI como consecuencia de las debilidades que muestran tanto el sistema contributivo de pensiones como

el no contributivo y que, como puede pensarse, la inmensa mayoría de ellas son de origen español.

Si las excluimos y tan sólo tenemos en cuenta el número de titulares de RGI hasta los 65 años, podemos observar que los datos varían con respecto a los presentados en el párrafo anterior. En concreto, hay 12.485 personas de más de 65 años (suponen el 19,1 % del total). De éstas, 12.153 poseen la nacionalidad española y 331 son extranjeras (no disponemos del lugar de nacimiento). Así, tendríamos a 31.560 personas de origen español y a 23.184 extranjeras, que suponen, respectivamente, el 57,6 % y el 42,3 % del total de la población en edad laboral (Gráfico 4).

Gráfico 4. Población titular de renta de garantía de ingresos, según origen. CAPV, octubre 2014 (% total y % de la población en edad laboral)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Lanbide.

Tabla 1. Población de origen extranjero titular de renta de garantía de ingresos, por origen y sexo. CAPV, octubre 2014

	Total		Hombre	Mujer	
	N	%	N	N	%
Apátrida	20	0,1	8	12	60,0
Unión Europea	2.150	9,1	786	1.364	63,4
Resto de Europa	607	2,6	215	392	64,6
Magreb	6.339	27,0	4.592	1.747	27,6
África Subsahariana	4.026	17,1	2.779	1.247	31,0
Asia	1.131	4,8	981	150	13,3
América del Norte	10	0,0	< 5	8	80,0
América del Sur	9.168	39,0	2.299	6.869	74,9
Oceanía	64	0,3	27	37	57,8
Total	23.515	100,0	11.687	11.826	50,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Lanbide.

Si analizamos únicamente los datos referidos a la población de origen extranjero, puede observarse que casi un 40 % de las personas titulares de RGI de origen extranjero proceden de Latinoamérica, seguidas de las que proceden del Magreb (27 %), de África Subsahariana (17,1 %) y de otras procedencias con un menor peso, como la Unión Europea (9,1 %) o Asia (4,8 %). Los tres principales orígenes suman un 83,1 % del total, y si agrupamos las dos procedencias africanas, podemos ver que suponen el 44,1 %, por encima incluso del origen latinoamericano (Tabla 1).

Por sexo, tomando la población extranjera en su conjunto se da un equilibrio casi perfecto, pues el 50,3 % son mujeres, un dato que muestra una sensible diferencia con respecto a la población española, en la que las mujeres suponen el 61,8 %. Este dato se explica sobre todo por el gran peso de población africana dentro de las personas titulares de RGI y por el peso mayoritario de los hombres dentro de este origen, tal y como puede verse en la Tabla 1.

Las diferencias que se aprecian según el origen son también muy llamativas, ya que mientras que

la población latinoamericana es eminentemente femenina (74,9 %), este porcentaje desciende mucho para las originarias de África (Magreb, 27,6 %; África Subsahariana, 31 %).

Estos datos deben ponerse en relación con el peso de estos orígenes dentro de la población extranjera en general (Gráfico 5), para así poder analizarlos con mayor profundidad. En este caso, podemos observar cómo aparecen importantes diferencias según el peso de cada colectivo dentro de la población titular de RGI. Destaca notoriamente una sobrerrepresentación en la RGI de la población de origen africano: 13,6 puntos porcentuales para el Magreb y 10,2 para el África Subsahariana. En el lado opuesto, se sitúan las personas procedentes de Latinoamérica (7,1 puntos porcentuales menos en la RGI que en el padrón) y la Unión Europea (12,7 puntos). Estos datos apuntan claramente a una mayor percepción entre la población de origen africano, que concuerda con los datos disponibles al respecto, los cuales indican que esta procedencia es la que sufre una mayor precariedad y vulnerabilidad social (Moreno y Fullaondo, 2013).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Lanbide e INE.

Gráfico 6. Tasa de percepción de renta de garantía de ingresos, según procedencia. CAPV, 2014 (%)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Lanbide e INE.

Esta dinámica también puede detectarse si realizamos una estimación de la tasa de percepción de la RGI según procedencia². Así, dicha tasa se sitúa en un 13 % para el conjunto de la población de origen extranjero, frente al 2,1 % de la población nacida en España. Este dato incide de nuevo en una realidad en la que dentro de la sociedad vasca el espacio social de la pobreza estaría copado por la población de origen extranjero y en el que la población de origen español por debajo del umbral de la pobreza es muy limitado.

Analizando dicha tasa según el origen de la población extranjera, también pueden vislumbrarse importantes diferencias. A través de esta estimación, se confirma el mayor uso de la RGI por la población de origen africano, con tasas de más del 25 % (26,1 % para la población magrebí y 32,4 % para la subsahariana). El resto de orígenes se sitúan por debajo de la media y con porcentajes que oscilan entre el 11 % de la población latinoamericana y el 5,4 % de la población de la Unión Europea.

5. Conclusión y algunas reflexiones para el debate

Los datos que hemos presentado en este artículo indican, por un lado, que la percepción negativa del uso de la RGI por parte del colectivo inmigrante está bastante arraigada y extendida en un importante sector de la población vasca. Las cifras referidas a la percepción de la RGI por parte de la población inmigrante, de forma descontextualizada, no vienen más que a reforzar esas actitudes reacias o negativas hacia el uso de esta prestación o sobre la necesidad de un endurecimiento de los requisitos de acceso.

Sin embargo, no podemos obviar que el espacio social de la pobreza en el País Vasco en la actualidad está copado por la población de origen extranjero y, lógicamente, este hecho hace que su peso en la RGI sea considerablemente mayor que en el conjunto de la sociedad.

Así, si tomamos como referencia los datos recientes que ofrece la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales en el País Vasco (Eustat), en 2014 la tasa de pobreza del colectivo inmigrante de origen extranjero se sitúa en el 36 %, mientras que es de un 4 % para la población autóctona. De igual forma, las personas inmigrantes suponen el 36,4 % de la población en situación de pobreza en la CAPV, frente al 63,6 % de personas de origen español, unos porcentajes prácticamente idénticos al peso de estos dos colectivos en la RGI (35,9 % para la población extranjera y 63,7 % para la española).

Dicho de otro modo, la población extranjera y la española tienen, dentro de la RGI, un fiel reflejo del peso de la pobreza en ambos colectivos y, por lo tanto, las cifras y las diferencias que se dan entre unos y otros no son para nada sorprendentes, más aún si tenemos en cuenta que la RGI es una medida que se dirige precisamente a atender a aquellas personas que se sitúan por debajo del umbral de la pobreza o en una situación de vulnerabilidad social. Del mismo modo, no es nada sorprendente que aquellos colectivos de origen extranjero que sufren la pobreza con mayor intensidad –los procedentes del Magreb y África Subsahariana– sean precisamente los que perciben en mayor medida la RGI.

Sin embargo, el caldo de cultivo que suponen las percepciones que hemos citado en este trabajo y una mayor animadversión hacia colectivos como el magrebí y el africano, en general, unidos a un análisis de los datos totalmente descontextualizador y tendencioso, han hecho que, en estos momentos, en la CAPV se haya dado una especie de 'tormenta perfecta' en torno al debate sobre la RGI. De hecho, el epicentro de esta controversia

² Como ya hemos apuntado, esta tasa muestra algunas debilidades estadísticas, ya que los datos del padrón se refieren a 1 de enero de 2014 y los de la RGI, a octubre de ese año. Del mismo modo, se pone en relación el conjunto de la población residente en la CAPV con las personas titulares, pero no con las beneficiarias, por lo que las cifras resultantes son menores que las tasas reales de percepción.

se sitúa en Vitoria-Gasteiz, una ciudad en la que el peso de la población inmigrante dentro de la RGI es mayor que en el conjunto de la CAPV, y también superior el peso de población de origen africano, sobre todo magrebí.

En el análisis de las actitudes hacia la inmigración, se subraya frecuentemente la relevancia del discurso político y su influencia en la opinión pública de cara a no crear espacios de impunidad en los que la población se pueda ver legitimada para pasar de la actitud al comportamiento (Fouassier *et al.*, 2014). De hecho, en estos momentos podemos subrayar que los espacios de impunidad frente a la inmigración han aumentado en el País Vasco y que ciertos discursos están alterando en cierto grado la convivencia ciudadana. Hasta ahora no ha ocurrido ningún hecho destacable, pero se percibe una cierta crispación social en torno a este debate.

Al respecto, también es destacable el papel que está jugando la inmensa mayoría de la clase política y de los partidos políticos vascos, que han decidido

no dejarse influir por discursos más reacios hacia la RGI y están llevando a cabo tanto un discurso como una práctica de legitimación y apoyo sin fisuras a la RGI y a lo que supone en el País Vasco, lo cual limita también los posibles espacios de impunidad y posibilita una especie de ‘cordón sanitario’ o ‘cinturón de acero’ frente a discursos contrarios tanto hacia la RGI como hacia el colectivo inmigrante.

En este sentido, tal y como hemos apuntado a lo largo de este artículo, no puede dejarse a un lado que el conjunto del sistema de garantía de ingresos vasco, y la RGI como medida nuclear, son el estandarte del modelo social vasco y una de las principales herramientas que hacen que las tasas de pobreza sean sensiblemente más bajas que en otros territorios –más allá de otros factores estructurales, que también influyen– y son un modelo que se equipara a los sistemas de protección social más avanzados de Europa. El riesgo de deslegitimar el modelo a través del colectivo inmigrante es el de deslegitimar también el modelo en su conjunto, con lo que ello conlleva en términos de cohesión social.

- (2011): “Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 233, 12-12-2011 [http://www.euskadi.net/cgi-bin/k54/ver_c?CMD=VERDOC&BASE=Bo3A&DOCN=000087384&CONF=/config/k54/bopv_c.cnf].
- (2008): “Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 250, 31-12-2008, págs. 32.729-32.804 [<http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-vacia/es/bopv2/datos/2008/12/0807235a.pdf>].
- AYALA, L. (2000): *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de bienestar*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- CABASES, J. M.; y MONTSERRAT, J. (1991): “Análisis económico de la implantación de la renta mínima garantizada”, en BETOLAZA, J. I. (coord.), *Nuevas necesidades. Nuevas prestaciones. Cuartas Jornadas de Economía de los Servicios Sociales*, Vitoria-Gasteiz 21 al 23 de marzo de 1990, Barcelona, Asociación de Economía de la Salud.
- CASTEL, R. (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- EUSTAT (2014): Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales.
- FOUASSIER, M. et al. (2014): “Combatiendo los discursos xenófobos. La estrategia Zurrumurrurik Ez! / Antirumores Getxo” [inédito], Congreso Internacional ‘¿Qué dicen las ciencias sociales sobre la crisis?’, Bilbao, 14-15 de julio de 2014.
- GARCÍA ROMERO, M. B. (1999): *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- GAVIRIA, L.; y GONZÁLEZ, F. (2002): *Propuestas integradas de políticas activas de bienestar y empleo: sumario*, Dublín, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo [<http://www.ceet.es/redinclusion-social/wp-content/uploads/2011/08/Propuestas-integradas-empleo-y-bienestar-Espa%C3%B1a.pdf>].
- INE (2014): Estadística del padrón continuo.
- LAPARRA, M. (2004a): “Las rentas mínimas en España” [inédito], Encuentro ‘Renta básica y procesos de inserción’, Vitoria-Gasteiz, 1-2 diciembre.
- (2004b): “La travesía del desierto de las rentas mínimas en España”, *Documentación Social*, nº 135, págs. 57-76.
- LAPARRA, M.; y AYALA, L. (2009): *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*, Madrid, Fundación Foessa.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2005): *III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España. 2005-2006* [http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2005/es_es.pdf].
- MORENO, G.; y FULLAONDO, A. (2013): “La evolución del proceso de integración del colectivo inmigrante en la Comunidad Autónoma del País Vasco”, en BLANCO, C.; MORENO, G.; y COLLADO, J. (coords.): *VII Congreso Migraciones Internacionales en España*, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- MORENO, L. et al. (2003): *¿Existe una ‘malla de seguridad’ en la Europa del Sur. La lucha con pobreza y la exclusión en España, Grecia, Italia y Portugal*, serie Documentos de Trabajo, nº 03-17, CSIC, Unidad de Políticas Comparadas [<http://hdl.handle.net/10261/1579>].

- ROBERTS, E. (2001): "Coordination of activation programmes for minimum income recipients. European experiences: a synthesis" [inédito], Workshop 'Social Exclusion, Minimum Income Support and Workfare in Europe', Helsinki, 28 de agosto a 1 de septiembre [http://www.researchgate.net/publication/237690005_Coordination_of_activation_programmes_for_minimum_income_recipients_European_experiences_a_synthesis].
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2009): *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*, Comisión Europea, Dirección de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades [<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9043&langId=es>].
- SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2014): "Datos comparativos de programas de rentas mínimas en Europa" [inédito].
- (2002): "Dos de cada 100 familias vascas cobran la renta básica", *Hilero Eguneratuz*, nº 19, pág. 16.

Evidencias de la ampliación del espacio social de la exclusión social entre la población inmigrante: un análisis del caso español¹

Nerea Zugasti

Universidad Pública de Navarra
<nerea.zugasti@unavarra.es>

Patricia Azcona

Universidad Pública de Navarra

Artikulu honen asmoa da marraztea zer egoeratan dauden immigranteak 2008az geroztik Espainiako gizartea atsekabetu duen eta gizarte-mailan gaur egun oraindik ondorioak agertzen dituen krisiaren barruan. Testuak gizarteratze-baztertze dinamikien azterketarako funtsezkoak diren hiru eremutan jartzen du arreta: lana, osasuna eta bizitokia. Horretarako, beste hainbat iturriren artean, FOESSA Fundazioak 2007, 2009 eta 2013. urteetan gizarteratzeari eta gizarte-premiei buruz egindako hiru galdeketa joko du. Era horretara, nabarmendu egiten dira immigranteen gizarteratze-ereduak Espainian dituen anibalentziak, gizarte-arazoak nabarmen aldatzen eta areagotzen ari diren garai honetan. Horrela, krisiaren aurretik ere biztanleriak oro har bizi zuen zaurgarritasun-egoera baino egoera larriagoa bizi duen gizarte-talde batek jasandako inboluzio-prozesua agertzen da.

GAKO-HITZAK:

Immigranteak, gizarteratzea, enplegua, etxebizitza, osasuna.

Este artículo pretende dibujar la situación de la población inmigrante en el escenario de crisis que ha afligido a la sociedad española desde 2008 y que todavía muestra sus efectos en el plano social. El texto se centra en tres esferas clave para el análisis de las dinámicas de integración-exclusión: la laboral, la sanitaria y la residencial. Para ello, se recurre, entre otras fuentes, a las tres encuestas sobre integración social y necesidades sociales de la Fundación FOESSA, realizadas en 2007, 2009 y 2013. De esta manera, se ponen de relevancia las ambivalencias del modelo de integración de la población inmigrante en España en un momento de clara transformación e intensificación de las problemáticas sociales. Se revela así el proceso involutivo sufrido por parte de un colectivo que, con anterioridad a la crisis, ya experimentaba situaciones de vulnerabilidad social en mayor medida que la población general.

PALABRAS CLAVE:

Población inmigrante, integración, empleo, vivienda, salud.

¹ Este artículo corresponde a la revisión y actualización del estudio *Retrocesos en la integración de la población inmigrante. Evidencias de las limitaciones del modelo español* realizado por las autoras dentro de la serie Documento de Trabajo del VII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España, editada por la Fundación Foessa y Cáritas Española en 2014.

1. Introducción

Este artículo pretende analizar la situación de la población inmigrante en España en términos de integración. Se analiza, para ello, un periodo, el comprendido entre 2007 y 2013, de transformación y cuestionamiento de las bases sobre las que se había asentado el modelo de integración español (existencia de un mercado de trabajo con necesidad de ser reforzado en las posiciones laborales bajas de la escala ocupacional; facilidad en el acceso a sistemas universalistas, como el sanitario; y posibilidades de establecer, a medio plazo, itinerarios residenciales ascendentes). El recurso fundamental para tal fin son las tres encuestas sobre integración social y necesidades sociales de la Fundación FOESSA realizadas en 2007, 2009 y 2013. Se analizan también otras fuentes, como la Encuesta de Población Activa (EPA) o el Censo de Población y Vivienda, del Instituto Nacional de Estadística.

El foco de atención recae en lo que podemos definir como tres esferas clásicas de los estudios relativos a la inserción social de la población inmigrante: la laboral, la residencial y la sanitaria. A la luz de estas esferas, puede constarse el retroceso experimentado por parte de la población inmigrante. En materia laboral, el empeoramiento de las condiciones en las que se desarrolla el empleo se suma al ya conocido impacto brutal del desempleo en este grupo social. En materia residencial, una parte del colectivo extranjero se ha visto obligado a cambiar sus proyectos de acceso a la vivienda en propiedad. En materia sanitaria, el peor posicionamiento de la población inmigrante se manifiesta tanto en un mayor impacto de las medidas administrativas conducentes a racionalizar el gasto público como en una mayor desventaja en lo relativo a la provisión y acceso a aquellos recursos destinados a mejorar la salud.

Así, haciendo uso de una mirada retrospectiva, se puede constatar que si bien existe una proporción de personas inmigrantes que han conseguido sobrevivir en el actual contexto, la crisis ha venido a reforzar la situación ya de partida desfavorable del colectivo. Sectores anteriormente ubicados en la denominada zona de integración han vivenciado situaciones de precariedad económica y procesos de exclusión social. Por su parte, aquellos sectores vulnerables inmensos en este tipo de dinámicas en escenarios de bonanza han asistido a un agravamiento de su situación.

El posicionamiento de la población inmigrante con anterioridad a la crisis se entiende como clave, pues ha hecho posible el mayor desarrollo de caminos dirigidos hacia el espacio de la exclusión. Dicha situación de partida se ha caracterizado no sólo por la configuración como grupo de riesgo *per se*, sino por una relación con el Estado de bienestar basada en un modelo de integración dado. La población inmigrante se ha incorporado como beneficiaria al Estado de bienestar de manera más tardía y no lo ha hecho de forma plena. El modelo de integración

español, que ha suscitado críticas desde que se implantó, ha evidenciado sus déficits con el desarrollo de la actual crisis socioeconómica, unos déficits que se traducen en la constatación de una mayor incidencia de la exclusión social sobre la población inmigrante.

2. La situación respecto al empleo

El estudio del efecto de la crisis sobre la población extranjera nos obliga a detenernos en el modelo migratorio adoptado en nuestro país, un modelo de fuerte componente laboral. La centralidad del empleo como pilar para la integración social ha llevado a que el estatus laboral de la población inmigrante en el mercado de trabajo explique en gran medida la situación del colectivo y las relaciones con su entorno. Este particular modelo, si bien ha propiciado importantes avances en términos de integración, presenta ahora sus déficits, que incrementan la fragilidad de un amplio colectivo de población extranjera. La alta tasa de desempleo entre el colectivo extranjero (12,3 % en el cuarto trimestre de 2007, según la Encuesta de Población Activa [EPA]), que se observaba ya antes de la crisis, ha avanzado a un ritmo vertiginoso en los últimos años (hasta alcanzar el 36,6 % en el cuarto trimestre de 2013, según la EPA, más de 12 puntos superior a la de las personas de nacionalidad española).

Más allá de los ya conocidos datos sobre el desempleo, la EPA nos indica que la crisis no ha supuesto la aparición de nuevas tendencias en la integración en el mercado de trabajo de la población extranjera. Por el contrario, ha implicado una ampliación de situaciones ya existentes. Este colectivo ya debía hacer frente a dificultades en mayor medida que la población nacional, pero la crisis ha supuesto un aumento de la brecha existente con ésta.

En 2006, el 20,4 % de los hogares encabezados por una persona extranjera tenían alguna persona desempleada en el hogar, 6,4 puntos por encima de los nacionales. Esos hogares mostraban además mayores dificultades para acceder a empleos de calidad, en este caso medidos a través de la consecución de un empleo indefinido por uno de sus miembros (48,3 % en 2006). Los indicadores que dan cuenta de la combinación de situaciones de los miembros del hogar mostraban también el importante riesgo de exclusión social de estas familias. Los núcleos encabezados por personas extranjeras debían hacer frente al desempleo total familiar en mayor medida que los nacionales ya antes de la crisis, y se encontraban también con mayor frecuencia en situaciones sin ingresos.

En la misma línea, las encuestas sobre integración y necesidades sociales 2013 llevadas a cabo por la Fundación FOESSA nos muestran el empeoramiento de una situación ya de partida desfavorable para la población extranjera. Tanto es así que, en 2007, eran más, en términos proporcionales, los hogares extran-

jeros con algún parado y sin formación ocupacional que los nacionales. Además, la población extranjera mostraba una situación algo peor que la nacional en indicadores como el desempleo total familiar, pero sin muchas divergencias. Sin embargo, eran menos frecuentes los hogares extranjeros sin ingresos y con el sustentador principal en desempleo de larga duración. Esta cuestión debe ligarse, además de a las posibles diferencias en las expectativas y valores de ambos grupos poblacionales, a la menor capacidad de negociación de la población extranjera, que aceptaba puestos no deseados por la población autóctona y que además tenía, en términos generales, unas redes de apoyo menos desarrolladas.

En 2013, y en el marco de la rebaja general del nivel por debajo del cual se considera un empleo como inadecuado, encontramos que la población extranjera muestra una situación de desventaja en todos los indicadores analizados (Tabla 1). La incidencia de cuestiones clave, como el paro de larga duración del sustentador principal, duplica a la de los nacionales. Es más, las cifras de evolución muestran una tendencia comparativamente más dañina entre el colectivo extranjero. Así, el desempleo total familiar, que da cuenta de situaciones en las que el riesgo del desempleo no puede distribuirse entre los miembros del hogar, se ha multiplicado por seis entre los hogares extranjeros en el periodo analizado.

Por un lado, no podemos obviar que la población extranjera ha sido protagonista de importantes logros en el mercado de trabajo. Así, en un periodo de crisis, estudios como el de Zugasti (2013a) constatan que el balance de pérdida de empleo entre salidas y reincorporaciones suponía un aumento de 2,3 puntos en los desempleados españoles y de 2,5 puntos en los extranjeros, una diferencia reducida. Asimismo, Laparra (2011) ha puesto de manifiesto la importancia de las trayectorias de movilidad positivas entre sectores. Los procesos de ascenso social que se han producido entre personas inmigrantes con perfiles sociales más asentados deben también tenerse en cuenta.

Por otro lado, debemos señalar que la población inmigrante ha cumplido un papel importante de amortiguador en un mercado de trabajo que durante años ha pedido ser alimentado por sus posiciones bajas, por puestos vulnerables a la destrucción de empleo (Zugasti, 2014). De esta forma, la desventaja de los inmigrantes también puede ser explicada por su sobrerepresentación en el segmento secundario del mercado de trabajo en tiempos de crisis. Tanto es así que, según los datos de las encuestas FOESSA, y a pesar de la destrucción de empleos no cualificados, ha aumentado la proporción de población inmigrante empleada en este tipo de puestos en casi 5 puntos, llegando a representar el 46 % de los ocupados extranjeros. Cabe señalar que las encuestas FOESSA tienden a clasificar a más personas como no cualificada que otras fuentes como la Encuesta de Población Activa, pues la manera de medir la variable es diferente: aquí, hacemos referencia a las actividades del año anterior; en cambio, la EPA nos muestra las características del empleo desarrollado en la semana anterior a la realización de la encuesta, por lo que tiene una menor capacidad para detectar situaciones vinculadas a trabajos esporádicos y más precarios. Así, utilizando la EPA como fuente, Zugasti (2013b) señala que, en 2013, el 34,7 % de los extranjeros se empleaban en puestos no cualificados, cifra muy similar a la correspondiente al año anterior, 34,6 %.

Se observa también un importante cambio en lo que a la distribución por sectores se refiere. En este caso, la hipótesis de la existencia de trayectorias positivas hacia el sector servicios no parece ser la que toma fuerza, sino que más bien podemos decir que los cambios se deben a la concentración de la destrucción de empleo en sectores como el de la construcción. Cabe señalar, sin embargo, que el impacto de la crisis en los diferentes sectores altera también el panorama del empleo de la población inmigrante.

Asimismo y principalmente debido al importante descenso de trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción, que, como vemos, ha afectado especialmente a la población extranjera, ha aumen-

Tabla 1. Incidencia de diferentes elementos vinculados al desempleo, por nacionalidad (%) [2007 y 2013]

	Personas				Hogares			
	2007		2013		2007		2013	
	Nacionales y UE15	Extranjeros	Nacionales y UE15	Extranjeros	Nacionales y UE15	Extranjeros	Nacionales y UE15	Extranjeros
Sustentador principal 12 meses o más parado	1,2	0,1	8,4	17,1	1,1	0,3	6,8	13,9
Hogares sin ingresos	4,8	3,9	7,3	11,2	5,0	4,1	7,4	11,7
Hogares con algún parado y sin formación ocupacional	8,5	10,0	34,1	55,5	6,6	9,1	25,7	46,8
Hogares con todos los activos en paro	2,2	2,7	12,0	15,6	2,2	2,5	10,5	15,3

Fuente: Encuestas FOESSA 2007 y 2013.

tado también la proporción de personas empleadas en el sector servicios y en la agricultura. Esta última se encuentra caracterizada por la estacionalidad de las tareas y, en el caso de la población inmigrante, se ha vinculado a situaciones de fuerte desprotección en entornos de agricultura intensiva.

Debemos señalar también que las consecuencias de la destrucción de empleos temporales han afectado en mayor medida a la población extranjera. Así, la proporción de personas en este tipo de empleos ha pasado del 45,6 % al 34,7 %, a la par que se han reducido las posibilidades de inserción en empleos sociales. Además, de la mano de una reducción general de los empleos de tipo irregular, ha bajado también la proporción de quienes trabajan en la economía informal.

En esta misma línea debemos señalar que, en 2013, la población extranjera se emplea en mayor medida en jornadas 'atípicas', tanto por exceso como por defecto de horas en relación a la jornada completa. Ha aumentado también la proporción de personas ocupadas en lo que pueden calificarse como 'empleos de exclusión', bien por la forma en la que se organiza el empleo o por la desprotección que implica. Estamos asistiendo, por tanto, a la acumulación de precariedades en el colectivo inmigrante.

Asimismo, si utilizamos un indicador sintético para medir las situaciones de precariedad, observamos la fuerte presencia de ésta entre el colectivo extranjero. La aproximación a este fenómeno puede resultar complicada; es más, la forma de medirlo está sujeta a un importante debate. Nosotras hemos considerado como precario aquel empleo que cumple tres de las siguientes características:

- Produce unos ingresos de menos de siete euros la hora.
- No se desarrolla durante todo el año.
- No es cualificado.
- Se realiza bajo la fórmula de contrato temporal, de empleo social, o es un empleo informal.

Además de la acumulación, hemos tenido en cuenta ciertas situaciones que, por la gravedad de la desprotección en la que redundan, deben vincularse directamente a la precariedad:

- Ausencia de cobertura de la Seguridad Social.
- Ocupaciones marginales.
- Duración inferior a seis meses al año.
- Retribución menor de cuatro euros la hora.

Hacemos referencia además a las actividades del año anterior a la realización de la encuesta. Cabe recordar, sin embargo, que esta operacionalización está sujeta a discusión y que otras fórmulas pueden dar lugar a diferentes niveles de empleo precario. Más allá del relevante debate sobre la medición de la calidad del empleo, y teniendo en cuenta la limitación de nuestra propuesta, relacionada con las posibilidades que nos ofrece una encuesta concreta, nos interesa

mostrar las tendencias en términos de evolución por nacionalidad (Tabla 2).

Podemos afirmar entonces que el empleo en situación de precariedad se encuentra ampliamente extendido entre la población extranjera. Sin embargo, con el avance de la crisis se ha reducido la proporción de población extranjera empleada en este tipo de puestos. Esto no debe relacionarse con una mejora de sus condiciones de empleo, sino con un desigual impacto de la crisis del empleo: son las personas inmigrantes empleadas en este tipo de puestos las que preferentemente han pasado a engrosar las listas del desempleo. Descubrimos así que, en 2013, se encontraban en desempleo el 35,9 % de las personas extranjeras que el año anterior tenían un empleo precario. Esta cifra se encuentra muy por encima de la correspondiente a la población nacional (29,4 %). Asimismo, cabe señalar que son las personas africanas las que sufren la precariedad laboral en mayor medida (52,9 %).

Tabla 2. Población con empleo precario, por nacionalidad (%) [2006 y 2012]

Año	Empleo precario	Nacionalidad		Total
		Española o UE15	Extranjera	
2006	No	81,1	44,2	76,3
	Sí	18,9	55,8	23,7
2012	No	75,9	47,7	72,8
	Sí	24,1	52,3	27,2

Fuente: Encuestas FOESSA 2007 y 2013.

Los datos vinculados a las condiciones de trabajo de la población extranjera nos permiten afirmar el desigual impacto social de la crisis sobre los diferentes grupos sociales. La crisis, aunque ha tenido un fuerte impacto laboral en términos generales, ha golpeado más fuerte al colectivo inmigrante y pone en riesgo muchos de los avances conseguidos en términos de integración en el empleo.

Con todo, la capacidad de resistencia de la población inmigrante es significativa y se traduce en el mantenimiento de más de la mitad de este colectivo en puestos cualificados, así como en una amplia mayoría empleada en situaciones de estabilidad (ya sean puestos indefinidos o, a pesar de las diferencias existentes, empleos por cuenta propia) [Tabla 3]. Además, precisamente en un momento de convulsión del mercado laboral, observamos que la mayoría de las personas inmigrantes se emplean en jornadas completas: el 54 % están ocupadas en este tipo de puestos, dato que se aleja de la imagen atribuida a este grupo poblacional.

Las evidencias de la continuidad del asentamiento de la población inmigrante en el mercado laboral quedan, sin embargo, empañadas por el proceso de deterioro de su relación con el mercado laboral y de las características de los puestos en los que se emplean. Los avances conseguidos están en peligro.

Tabla 3. Características del empleo de la población, según la nacionalidad (%) [2007 y 2013]

		2007		2013	
		Española o UE15	Extranjera	Española o UE15	Extranjera
Empleo en exclusión	No	93,4	69,6	91,6	67,4
	Sí	6,6	30,4	8,4	32,6
Ocupación	Fuerzas Armadas	0,1	–	0,9	–
	Directores y gerentes	6,9	1,4	4,2	1,0
	Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	11,9	5,2	14,5	2,6
	Técnicos y profesionales de apoyo	13,2	1,3	10,9	2,6
	Empleados contables y administrativos, y otros empleados de oficina	13,4	3,4	5,2	3,4
	Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores	18,3	21,0	24,1	25,0
	Trabajadores cualificados en el sector agrario y pesquero	2,1	0,2	2,8	2,1
	Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción	13,8	25,3	12,9	9,4
	Operadores de instalaciones y maquinaria y montadores	3,0	0,5	7,1	7,7
	Trabajadores no cualificados*	17,3	41,6	17,2	46,0
Sector de actividad	Agricultura	3,9	4,5	5,2	12,3
	Industria	9,0	4,9	9,7	7,7
	Construcción	14,3	31,5	8,1	8,3
	Servicios	72,8	59,1	77,0	71,6
Jornada laboral	< 20 horas	5,4	6,9	6,8	8,9
	20-36 horas	14,2	24,2	18,3	20,4
	37-40 horas	66,1	55,5	59,7	54,1
	> 40 horas	14,3	13,4	15,2	16,6
Situación laboral	Estable	79,0	36,4	75,0	53,9
	Temporal	19,6	45,6	21,2	34,7
	Empleo social	0,2	2,3	0,6	0,3
	Irregularidad	1,2	15,7	3,2	11,2

* La denominación oficial ha pasado a ser 'ocupaciones elementales'.

Fuente: Encuestas FOESSA 2007 y 2013.

3. La situación respecto a la vivienda

La vivienda supone mucho más que el mero espacio físico: tiene el potencial de configurarse como un espacio relacional promotor del desarrollo integral y del proyecto vital de las personas. La vivienda debe entenderse entonces como un espacio social dentro de la esfera privada, determinante de la cobertura de múltiples necesidades que trascienden la referida al alojamiento. Es por ello por lo que el acceso a la vivienda y la calidad de ésta han sido objeto tradicional de las políticas sociales, ya sea a escala nacional como internacional.

Las variaciones en el ámbito de la vivienda que han caracterizado las últimas décadas han definido el panorama nacional a partir de los ciclos económicos vinculados a la esfera residencial, así como de la particular concepción de aquélla como reactivadora del empleo y de la economía. El olvido de la vertiente social de la vivienda, especialmente cuestionado

durante este último periodo recesivo que ha sucedido a la etapa de apogeo anterior, ha ido de la mano del comportamiento mayoritario adoptado por los agentes económicos y las políticas públicas. Así, mientras que la apuesta por la extensión del parque inmobiliario y el fomento del régimen de vivienda en propiedad se han materializado a lo largo del territorio nacional, adoptando un papel clave en el acceso y en las formas de relación con la vivienda, las políticas sociales de vivienda han ocupado un lugar secundario.

Durante la época del denominado 'bum inmobiliario', José Manuel Naredo (2004) ya evidenciaba el impulso productivista al que en la sociedad española nos habíamos acogido, apuntando hacia la incongruencia entre la elevada proporción de viviendas y el número de personas que accedían a ellas. Un déficit en el acceso a la propiedad que, a su vez, se complementaba con el reducido espacio que el régimen de arrendamiento ocupaba dentro del parque inmobiliario español.

Ahora, casi siete años después del estallido del bum inmobiliario, podemos observar los costes sociales de la política de vivienda predominante (y ausente de vertiente social), así como las nuevas formas de relación definitorias del escenario residencial español. De este modo, tras años de desarrollo de una crisis que se ha convertido en social, estamos asistiendo a los riesgos que pueden derivarse de la tenencia de una vivienda en propiedad con pagos pendientes. Estos riesgos derivados resultan especialmente relevantes para grupos vulnerables, como la población inmigrante.

También Jesús Leal (2005) se anticipaba en su distinción del impacto social de la política de vivienda. Así, antes de la materialización más evidente de las diferencias que la política de vivienda mayoritaria ha tenido entre grupos sociales, ya advertía sobre la presencia de una política de vivienda de impacto desigual, en la que las personas con más recursos encontraban sustanciales beneficios y aquellas económicamente vulnerables, como las personas extranjeras, tendían a quedarse en el camino en el intento de hacer efectivo el derecho a una vivienda digna. De este desigual impacto, se han derivado algunas casuísticas de exclusión residencial extrema, especialmente notorias entre la población inmigrante. Con todo, una parte de la población foránea ha conseguido equipararse con éxito a las pautas residenciales nacionales.

Profundizando en el régimen de tenencia, por ser la característica que, por definición, ha marcado el modelo residencial español, encontramos un acceso diferenciado en función de la nacionalidad (Tabla 4). Distinguimos entonces una mayor propensión hacia el alquiler entre la población extranjera, con claras diferencias por nacionalidad. Así, en 2007, el 69,3 % de los hogares extranjeros vivían en alquiler frente al 19,4 % de los españoles, y, en 2013 se registra un diferencial de 52,8 puntos entre los hogares extranjeros y españoles en cuanto al régimen de arrendamiento. No obstante, durante el periodo examinado (2007-2013) un cuarto de los hogares foráneos se sustentaban sobre una vivienda en propiedad, dato destacable particularmente al recordar lo reciente del asentamiento de la población extranjera, así como por la firmeza que otorga a dichos proyectos de asentamiento.

Tabla 4. Distribución de los hogares españoles y extranjeros, según el régimen de tenencia de vivienda (%) [2007, 2009 y 2013]

Nacionalidad	Régimen de propiedad de la vivienda	2007	2009	2013
Población española o UE15	Propiedad	78,1	79,5	78,7
	Alquiler	19,4	18,6	19,6
	Otros	2,5	1,9	1,7
Población extracomunitaria o UE12	Propiedad	26,0	24,6	25,5
	Alquiler	69,3	74,0	72,4
	Otros	4,7	1,4	2,1

Fuente: Encuestas FOESSA 2007, 2009 y 2013.

Dado el predominio del régimen de tenencia de arrendamiento entre la población extranjera, resulta pertinente profundizar al respecto. Sin embargo, antes de examinar este asunto con más detalle, es oportuno recordar que debemos entender la tendencia hacia el alquiler partiendo de la ya constatada mayor incidencia de la precariedad laboral y del desempleo entre la población extranjera, la cual se vincula con su mayor presencia en las situaciones de carencia de ingresos (tasa de población en situación de bajos ingresos y de pobreza severa).

Así pues, en un primer momento debemos atender al desequilibrio entre la oferta de compra y el alquiler, que ha repercutido fundamentalmente en la población extranjera, debido a sus particulares características derivadas del proceso migratorio y vinculadas con el periodo inicial de especial inestabilidad:

La discriminación en el mercado de la vivienda permite, por un lado, alquilar a los inmigrantes cierto tipo de vivienda 'inalquilable' a los nativos, y por otro, favorece que el alquiler sea más alto para los inmigrantes de lo que se esperaría si el mercado no estuviera en una situación de desequilibrio. El desequilibrio en el mercado produce grandes rendimientos económicos (Martínez Veiga, 1999).

Los datos presentados por INE a través del Censo de Población y Vivienda nos acercan también a ese desequilibrio entre la oferta de viviendas de alquiler y de compra. En este sentido, el INE nos muestra que, de los 18.083.692 hogares registrados en 2011, el 78,9 % contaban con una en propiedad, el 13,5 % en alquiler y el 7,6 % en régimen de cesión. No obstante, pese a que los datos permiten comprender mejor el papel de la vivienda en propiedad en la sociedad española, la comparativa con el censo de 2001 muestra el aminoramiento en la conformación de hogares propietarios, al haber disminuido en 3,3 puntos porcentuales. En contraposición, el arrendamiento y la cesión aumentaron (en 2,1 y 1,1 puntos porcentuales respectivamente).

Al centrar la mirada en el alquiler social, nos topamos con una oferta aún más reducida. Eurostat nos muestra entonces que una comparativa europea sitúa al Estado español en una posición considerablemente por debajo de la media, ya que el parque social europeo era, en 2008, del 8,7 %. En consecuencia, el acceso a un recurso tan escaso como el alquiler social no se ha correspondido con la demanda, sino con una oferta vinculada a la satisfacción normativa de una serie de requisitos formales y de necesidad establecidos para distribuirla.

En lo referido a las diferentes tipologías de arrendamiento existentes, si bien muchas no se corresponden con el nivel de aceptabilidad o con los modelos residenciales aspiracionales, se configuran a modo de estrategia residencial para los grupos más vulnerables. Así, tras realizar un breve examen del alquiler social, resulta apropiado reparar ahora en estas

formas de tenencia alternativas que generalmente se establecen como refugio de la población extranjera más vulnerable. Hablamos de la coexistencia temporal, entre personas que no comparten vínculos de parentesco, en viviendas también habitualmente concebidas como temporales. Se trata de escenarios residenciales habitualmente asociados con el momento previo a la adquisición de una vivienda independiente, ya sea en propiedad o en régimen de arrendamiento. Pueden también configurarse, especialmente en el contexto actual, como el resultado de una trayectoria residencial descendente, de modo que resulta posible su estructuración como escenario posterior a una situación residencial favorable, consecuencia del empobrecimiento o el inicio de procesos de exclusión social.

La comparativa entre 2009 y 2013 (Tabla 5) nos presenta una fotografía similar, en la que la población extranjera se configura como principal usuaria de esta modalidad de vivienda compartida y alcanza, en 2013, al 12,2 % de la población foránea. La distancia con la población nacional es evidente, ya que, en el mismo año, tan sólo el 1,5 % compartía piso con personas sin parentesco. No obstante, ambos grupos poblacionales presentan una tendencia ascendente al respecto, con un incremento de un 15,38 % en el uso de esta fórmula por parte de la población nacional y de un 7,96 % en el caso de la extranjera. Así, aunque el incremento sufrido en este periodo fue superior en el caso de la población nacional, persiste una mayor adherencia de la población extranjera hacia esta fórmula, una adherencia sustentada sobre la necesidad.

Tabla 5. Hogares en los que hay personas que comparten piso con otras con las que no tienen ningún lazo de parentesco, por nacionalidad (%) [2009 y 2013]

	2009		2013	
	Sí	No	Sí	No
Población española o UE15	1,3	98,7	1,5	98,5
Población extracomunitaria o UE12	11,3	88,7	12,2	87,8

Fuente: Encuesta FOESSA 2009 y 2013.

La fórmula residencial de compartir piso no sólo descansa sobre la nacionalidad, sino que también se encuentra estrechamente vinculada con el componente etario y el nivel de integración de los hogares. Si bien durante 2009 esta estrategia estaba presente en todos los hogares españoles ubicados en cualquier franja de edad y nivel de integración, los hogares integrados, así como aquellos encabezados por personas mayores de 30 años, no adoptaban dicha estrategia como alternativa frecuente. En contraposición, eran los hogares encabezados por personas menores de 30 años los que compartían piso en mayor medida (el 3,9 %). La situación de la población extranjera en dicho año difiere de la nacional, escenificando la distancia ya existente entre ambos colectivos. Pese a que entre los hogares extranjeros ésta era una situación más frecuente entre quienes se encontraban en la zona de exclusión, era también representativa de ciertos hogares integrados (el 7,4 % de los hogares extranjeros se acoge a esta fórmula frente al 1,2 % de los nacionales). Por su parte, en todas las franjas de edad existía un porcentaje considerable de hogares que compartían piso (Tabla 6), no concibiéndose dicha estrategia como exclusiva de las capas más jóvenes de la población. Si para el colectivo español esta fórmula estaba vinculada con el inicio de procesos de emancipación juvenil o con el desarrollo de estudios superiores fuera del territorio de residencia familiar, para el extranjero suponía una forma de residencia más, especialmente desplegada en hogares sustentados por personas de entre 30 y 64 años (edad laboral). No obstante, se presupone igualmente para el colectivo extranjero como una estrategia vinculada a la fase de transición, a etapas concretas del proceso migratorio, aunque susceptible de prolongarse en ciertos momentos de especial vulnerabilidad, como el actual.

La aproximación a partir de los datos de 2013 permite observar, a la par que un incremento en cuanto a extensión de dicha estrategia en todos los grupos de edad, un ligero aumento entre los hogares excluidos, al tiempo que persiste una mayor incidencia entre los hogares extranjeros. El predominio de la estrategia de compartir piso se concentra nuevamente en la

Tabla 6. Hogares en los que hay personas que comparten piso con otras con las que no tienen ningún lazo de parentesco. Incidencia en función de las zonas de integración y de la franja etaria (%) [2009 y 2013]

		Compartir piso con personas sin parentesco			
		2009		2013	
		Población española o UE15	Población extracomunitaria o UE12	Población española o UE15	Población extracomunitaria o UE12
Zonas de integración	Integración	1,2	7,4	1,1	7,9
	Exclusión	2,0	15,7	3,2	16,8
Edad del sustentador principal	< 30 años	3,9	8,8	3,9	19,7
	30-44 años	0,9	13,9	2,6	17,4
	45-64 años	1,2	12,2	1,3	11,8
	≥ 65	0,7	9,7	0,2	2,6

Fuente: Encuestas FOESSA 2009 y 2013.

zona relativa a la exclusión (donde el 16,8 % de los hogares extranjeros y el 3,2 % de los nacionales la adoptan) y en los hogares encabezados por menores de 30 años, lo que evidencia la ‘aventajada’ situación residencial de la tercera edad. Podemos decir entonces que la adopción de esta estrategia de residencia alternativa se concentra en el colectivo extranjero y se materializa en los grupos más vulnerables, como las personas excluidas.

Reparamos ahora en el subarriendo, por configurarse como otra de las estrategias en las que el colectivo extranjero ha tendido a refugiarse. Al sustentarse sobre una base puramente económica, el subarriendo tiene la capacidad de contribuir tanto al elevado precio que ha adquirido la vivienda en alquiler como al peor posicionamiento sociorresidencial de la población extranjera. Especialmente vulnerables resultan las situaciones ligadas a esta modalidad de residencia, por no derivarse de ella ningún derecho para las personas usuarias, lo que las coloca habitualmente en una situación de desprotección. Muestra de ello sería la imposibilidad de empadronarse en una vivienda de estas características.

La incidencia del subarriendo es, tal y como muestran los datos, mayor entre la población extranjera, de modo que mientras que el 1,6 % de los hogares foráneos hacen uso de esta alternativa inmersa en el mercado inmobiliario secundario, no tenemos constancia de su adopción por parte de la población nacional. No obstante, debido a que esta modalidad residencial no resulta sencilla de detectar, los datos han de tomarse con cautela, presuponiendo una infrarrepresentación general de su uso. Por ende, si bien parece no ser la estrategia más frecuente para nadie, del examen de los datos vinculados a esta opción residencial se confirma una mayor preferencia por el subarriendo por parte de la población extranjera. En 2013, el 1,6 % de los hogares extranjeros se acogían a esta fórmula residencial, pero ningún hogar español lo hacía. Las situaciones de subarriendo son difícilmente detectables y es posible que la encuesta esté infrarrepresentando estas realidades. Aun así, podemos señalar que la población extranjera tiende a utilizar en mayor medida las alternativas que presenta el mercado inmobiliario secundario.

Con todo, debemos apuntar también los avances conseguidos en materia de integración residencial, dado que la tenencia en precario² ha disminuido significativamente entre los hogares extranjeros, pasando del 17,3 % en 2007 al 3,4 % en 2013.

En suma, la relación de la población inmigrante con el ámbito residencial ha estado caracterizada por las conquistas progresivas, acercándose durante los años previos a la crisis a las pautas residenciales desarrolladas a escala nacional. Si bien no ha conse-

guido equipararse completamente a las situaciones y procesos relacionados con la vivienda de la población española, la ha seguido de cerca. La aproximación de la población extranjera a las pautas residenciales nacionales ha de entenderse en términos dinámicos, procesuales, ya que ha tenido que recorrer el camino de acceso a la vivienda desde cero. La crisis ha supuesto, sin embargo, considerables retrocesos en el ámbito residencial para el colectivo inmigrante. Las vicisitudes vinculadas al ámbito residencial pueden suponer una importante regresión en materia de integración.

4. La situación en el plano sanitario

La salud se encuentra directamente vinculada con la calidad de vida de las personas y ejerce una importancia sustancial sobre las relaciones que éstas mantienen con su entorno social, así como con los ámbitos vinculados a la integración social, como el laboral o residencial. La salud tiene valor en sí misma, pero además tiene implicaciones sociales, siendo competencia de los poderes públicos la promoción y protección de la salud (Constitución Española, arts. 43.1 y 43.2).

Durante los últimos años, la relación de la población extranjera con respecto al Sistema Nacional de Salud ha variado de manera considerable con motivo del Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de Medidas Urgentes para Garantizar la Sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y Mejorar la Calidad y Seguridad de sus Prestaciones. Esta medida legal, que afecta a las personas extranjeras en situación de irregularidad, se concibe como un retroceso respecto a la tendencia adoptada hasta la fecha en lo que a la integración sanitaria de la población no nacional se refiere. Con todo, el colectivo diana de dicha reforma no resulta representativo de la condición sanitaria de la población extranjera, aunque es innegable la amyoración sustancial en términos de derechos sanitarios que supone para la porción más vulnerable. El análisis que se realiza en este apartado se refiere al colectivo extracomunitario en exclusiva, debido a la cuestión administrativa que le aqueja y le distingue del resto de la sociedad.

Los argumentos que respaldaron la implantación del decreto ley que nos ocupa se sustentan sobre el presente escenario de escasez. El objetivo de racionalización que persigue esta medida no ha impedido, sin embargo, el surgimiento de debates sobre el posible impacto en términos de ruptura de la cohesión social y de acumulación de factores de riesgo entre la población vulnerable, así como en términos de la propia efectividad de la medida y, por supuesto, de la vulneración de derechos sociales básicos. Ya en 2008, un estudio realizado por la Fundación de Ciencias de la Salud, sobre las diferencias en la utilización de los servicios sanitarios entre la población inmigrante y la española (Regidor *et al.*, 2008) advertía sobre el menor uso que la población inmigrante hace de los servicios sanitarios, especialmente en lo

² Ubicamos en esta categoría a aquellos hogares que residen en viviendas facilitadas gratuitamente por otras personas o instituciones, realquiladas o fruto de la ocupación ilegal.

relativo a servicios especializados, medicina privada y servicios preventivos.

Cuando fijamos la mirada en 2013, la Encuesta FOESSA ya nos acerca hacia este proceso de pérdida de derechos sociales, mostrándonos una desprotección sanitaria del 3,2 % de la población extracomunitaria, concretada en la pérdida de la tarjeta sanitaria y materializada principalmente en la población de origen africano.

La privación sanitaria podemos observarla igualmente en el acceso de esta población a medicamentos y tratamientos. Mientras que el 7,4 % de la población extracomunitaria manifiesta su incapacidad de adquirir medicinas y el 5,1 % señala haber abandonado tratamientos y/o el uso de medicamentos por la imposibilidad de costearlos, el 4,4 % y el 2,9 %, respectivamente, del resto de la población manifiesta las mismas carencias. Dicho nivel de privación varía, sin embargo, según se formule la pregunta, ya que, tal y como muestra la Tabla 7, al interrogar sobre necesidades no cubiertas por razones económicas, el 37,5 % de la población extranjera y el 16,9 % del resto de la población señala, en 2013, necesitar tratamientos especializados, pero no poder asumir los costes derivados. En el caso de la población extranjera,

este dato resulta 22,5 puntos porcentuales superior al recogido en 2007, mientras que entre el resto de la población apenas ha variado, lo cual muestra la mayor incidencia de la dinámica mercantilista sobre este colectivo.

Las cotas de privación se incrementan para la sociedad de manera general; sin embargo, resulta revelador el menor acceso que la población extracomunitaria tiene a aquellos recursos sanitarios que requieren un desembolso económico. La insatisfacción o la satisfacción deficitaria de las necesidades propias del ámbito sanitario tendrán indudablemente consecuencias en el nivel de bienestar y cohesión social.

La Tabla 8 permite comparar datos entre 2007 y 2013, algo sumamente interesante, por vincular dos escenarios bien diferenciados. Así, 2007 muestra, para ambos grupos, niveles de privación sanitaria similares. Una lectura más detallada permite comprobar el peor posicionamiento de la población extracomunitaria durante el último año de bonanza. Los mayores niveles de privación para este colectivo son para tratamientos especializados, ingresos extra para el pago de gastos de hospitalización, comida o transporte, y servicios médicos privados, ítems en los que la distancia con la población comunitaria se hace

Tabla 7. Incidencia de las necesidades sanitarias no cubiertas, por nacionalidad (%) [2013]

	Población extracomunitaria	Resto de la población (española, UE15, UE12 ampliación, sin origen determinado)
Ha requerido atención médica y no ha acudido al médico por no poder pagar el desplazamiento	2,2	1,6
Ha requerido atención médica y no ha acudido al médico por estar en lista de espera	2,6	3,6
Ha dejado de comprar medicamentos que necesita por no poder pagarlos	7,4	4,4
Ha dejado de comprar medicinas y/o seguir tratamientos por no poder pagarlos	5,1	2,9

Fuente: Encuesta FOESSA 2013.

Tabla 8. Incidencia de las necesidades no cubiertas, por nacionalidad (%) [2009 y 2013]

	2007		2013	
	Resto de la población	Población extracomunitaria	Resto de la población	Población extracomunitaria
Gafas	5,9	5,7	11,3	24,8
Dentadura	5,5	4,1	12,8	18,9
Muletas	0,4	0,0	0,4	0,1
Prótesis	0,7	0,8	0,6	0,3
Calzado ortopédico	0,5	0,3	0,9	1,8
Silla de ruedas	0,3	0,0	0,4	0,6
Coche adaptado	0,4	0,2	0,3	1,7
Medicamentos	1,2	1,3	3,3	3,4
Curas	0,6	0,2	0,3	0,1
Rehabilitación	1,2	0,2	1,5	1,2
Regímenes alimentarios	1,3	0,5	1,0	0,4
Tratamientos especializados	4,2	15,0	16,9	37,5
Servicios médicos privados	1,5	9,1	3,3	4,2
Servicios médicos alternativos	1,1	0,6	1,6	3,2
Ingresos extra para el pago de gastos de hospitalización, comidas, transporte...	1,4	11,1	2,0	4,8

Fuente: Encuestas FOESSA 2007 y 2013.

evidente. Los datos de 2013 permiten constatar las repercusiones de los procesos de empobrecimiento monetario y de expansión de la exclusión, que siguen situando a la población extracomunitaria en clara desventaja. Es más, su situación ha empeorado comparativamente: si en 2007 las necesidades no cubiertas de esta población no superaban en todos los ítems analizados a los de la comunitaria, en 2013 lo hacen en todos, excepto en tres. Los ámbitos que en este nuevo contexto se caracterizan por una mayor carestía son los referidos a la necesidad de recibir tratamientos especializados, gafas y una dentadura adecuada.

Todo ello sugiere una tendencia descendente en la capacidad adquisitiva (en materia sanitaria) de la población extracomunitaria. El nivel de necesidades no cubiertas refleja entonces la mayor vulnerabilidad de este colectivo, y recuerda su configuración como grupo en riesgo de protagonizar procesos de exclusión social, que se materializa en niveles privativos preocupantes.

La privación también se ha extendido al ámbito alimentario, pieza clave para la salud (Tabla 9). Para el examen de las carencias alimentarias, recurrimos nuevamente a la división entre población extranjera y nacional que estructura el presente artículo. El motivo: la inexistencia de un vínculo directo entre la provisión alimentaria y la condición jurídico-administrativa.

El recurso al hambre nos muestra nuevamente un escenario en el que la población extranjera se encuentra peor posicionada. Así, en 2013 se presenta una desigual distribución del padecimiento de hambre: el 10,5 % de los hogares extranjeros manifiesta experimentarlo, frente al 1,5 % de la población española. La imposibilidad de llevar una dieta adecuada merece igualmente de atención. En este caso, si bien el dato de los hogares que declaran tal carencia es preocupante para ambos grupos poblacionales, sigue ubicando a la población extranjera nutricionalmente peor: durante 2013, el 11,6 % de los hogares españoles no podían llevar una dieta adecuada, frente a casi un cuarto de los hogares extranjeros.

Tabla 9. Incidencia de la privación alimentaria en los hogares, por nacionalidad (%) [2013]

	Población española o UE15	Población extracomunitaria o UE12
Hogares que pasan hambre en la actualidad	1,5	10,5
Hogares que declaran ser incapaces de llevar una dieta adecuada	11,6	24,5

Fuente: Encuesta FOESSA 2013.

La comparativa entre ambos indicadores sanitarios muestra que la incapacidad de provisión de una dieta adecuada supera notablemente la imposibilidad de

satisfacer el hambre. La principal razón radica en la facilidad de acallar al hambre resulta considerablemente mayor. Así, los hogares pueden llevar a cabo estrategias que les permitan satisfacer el hambre, pero no las necesidades alimentarias. Estas estrategias se fundan sobre la primacía del componente económico sobre el nutricional, y de ellas deriva la malnutrición, caracterizada por la ingesta de alimentos alejados de patrones saludables y, en general, con valores nutricionales prácticamente nulos o, cuanto menos, insuficientes.

Una mirada sociosanitaria nos ha permitido constatar la mayor vulnerabilidad de la población extranjera. La significativa reducción de las cotas de bienestar sanitario de este colectivo requiere entonces repensar el escenario sanitario actual en términos que trasciendan la mera racionalización del gasto público. Una lectura social de los retrocesos en materia sanitaria nos conduce así a la consideración de la necesidad de una atención sanitaria pública integradora y compensadora que sea garantía de igualdad de oportunidades y de cohesión social.

5. Conclusiones

A la luz de los datos examinados, se puede afirmar que el actual escenario de escasez ha supuesto un retroceso social en términos generales. Los avances en términos de integración que vinieron de la mano de la época de bonanza están dando paso a la intensificación de dinámicas excluyentes presentes con anterioridad, así como a nuevas dinámicas asociadas a un contexto marcado por la vulnerabilidad. La crisis ha redundado en un aumento de las situaciones de necesidad y en la intensificación de procesos de exclusión.

Centrando la mirada en la población inmigrante, su trayectoria en materia de integración y asentamiento en la sociedad española resulta particularmente ambivalente. La recepción por parte de la sociedad española de la población inmigrante durante la época de bonanza se materializó en una acogida eminentemente laboral y a través de puestos definidos habitualmente como precarios. Sin embargo, fueron muchas las personas que consiguieron protagonizar itinerarios laborales positivos. Aun así, la presencia de un modelo de integración excesivamente centrado en el mercado no ha sido suficiente para mantener las situaciones de integración ante la llegada de una crisis de fuerte componente laboral.

Si bien hemos constatado que una parte importante de la población extranjera ha conseguido mantenerse en puestos de calidad (la mitad trabaja en puestos estables y de cierta cualificación), es necesario poner de manifiesto el impacto de la precariedad en el colectivo, que duplica al de la población nacional. Ello sucede a pesar de que se ha constatado una mayor destrucción de puestos precarios ocupados por personas extranjeras, que se suma a la mayor incidencia del desempleo en esta población.

El alcance que el fenómeno migratorio adquirió durante las pasadas décadas se tradujo en la extensión del acceso a sistemas universalistas como el sanitario, lo que favoreció la integración. El protectionismo público en el ámbito sanitario fue un punto clave en el entendimiento de las personas como sujetos de derecho. Partiendo de la Constitución Española (1978), “la protección de la salud (art. 43) se ha encuadrado en la situación de plena igualdad de derechos con los españoles” (Fernández Bernat, 2013) y contribuye así tanto a un adecuado nivel de bienestar sanitario como a la integración sociolaboral (debido a la fuerte correlación entre la salud y la integración laboral) y al otorgamiento de cierta solidez al modelo de integración español. De este modo, el Sistema Nacional de Salud no sólo no se estableció a modo de barrera simbólica, sino que promovió la integración de la población inmigrante a partir de su concepción como beneficiaria de derechos. Es ahora cuando las fronteras comienzan a erigirse a dicho respecto, materializándose en la pérdida del derecho a la tarjeta sanitaria de una porción que, si bien resulta minoritaria (el 3,2 % de la población extracomunitaria), evidencia el inicio del proceso de pérdida de derechos y, especialmente, la fragilidad del modelo de integración.

Por su parte, el asentamiento residencial de la población inmigrante fue igualmente favorable en términos generales, sin que se observen procesos globales de segregación acusados o definitorios de las pautas de acceso a la vivienda. La asimilación a las pautas adquiridas por la población española fue una constante en lo relativo al régimen de tenencia y derivó en un importante acceso a viviendas en propiedad. No

obstante, el comportamiento de la población inmigrante ha variado respecto a la nacional y presenta dinámicas propias especialmente en el régimen de arrendamiento. De este modo, aunque ya en 2007 el 26 % de la población extranjera tenía una vivienda en propiedad (frente al 78,1 % de la nacional), lo que constata una apuesta por la propiedad congruente con la predominante en el Estado español, las necesidades propias de su condición de migrantes derivaron en su refugio en el alquiler, donde tendieron a desarrollar estrategias diferenciales vinculadas con la fórmula de compartir piso (en 2013, el 12,2 % de la población extranjera compartía piso con personas sin parentesco, frente al 1,5 % de la nacional).

Ahora, tras la llegada de la crisis, estamos asistiendo a la fragilidad del modelo de integración adoptado. La población inmigrante ha comenzado a desandar el camino avanzado durante la época de bonanza. A los elementos estructurales del mercado laboral, se suma la coyuntura socioeconómica y el repliegue de los sistemas de protección social, lo que hace necesario apelar a los mecanismos e instrumentos compensadores y promotores de la integración social. El curso que siga la población inmigrante en estas esferas resulta clave tanto para el desarrollo socioeconómico del Estado y de los propios hogares extranjeros como en términos de integración y cohesión social. En este marco, el establecimiento de un nuevo modelo de integración de la población inmigrante que aporte un mayor nivel de bienestar a través de la reducción de los desequilibrios sociales resulta inaplazable, y obligada la intervención de las políticas sociales en la atención a los nuevos problemas y necesidades.

Bibliografía referenciada

- ESPAÑA (2012): “Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de Medidas Urgentes para Garantizar la Sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y Mejorar la Calidad y Seguridad de sus Prestaciones”, *Boletín Oficial del Estado*, 24-4-2012, nº 98, págs. 31.278-31.312.
- (1978): “Constitución Española”, *Boletín Oficial del Estado*, 29-12-1978, nº 311, págs. 29.313-29.424.
- EUROSTAT [<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>], consultado el 14 de mayo de 2014].
- FERNÁNDEZ BERNAT, J. A. (2013): “Asistencia sanitaria e inmigración irregular”, *Revista de Treball, Economia i Societat*, nº 67, págs. 1-16.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2011): *Censos de Población y Vivienda 2011* [http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm], consultado el 18 de mayo de 2014].
- LAPARRA, M. (2011): “Immigration and social policy in Spain”, en GUILLÉN, A. M.; y LEÓN, M. (eds.): *The Spanish Welfare State in European Context*, Franham, Ashgate.
- LEAL, J. (2005): “La política de vivienda en España”, *Documentación Social*, nº 138, págs. 63-80.
- MARTÍNEZ VEIGA, U. (1999): *Pobreza, segregación y exclusión espacial. La vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*, Barcelona, Icaria.
- NAREDO, J. M. (2004): “Perspectivas de la vivienda”, *Información Económica Española*, nº 815, págs. 143-154.
- REGIDOR, E. *et al.* (2008): *Diferencias en la utilización de los servicios sanitarios entre la población inmigrante y la población española*, Madrid, Fundación de Ciencias de la Salud.
- ZUGASTI, N. (2014): “Incidencia de la crisis en el empleo extranjero. Evidencias a partir de las transiciones laborales de trabajadores indefinidos”, *Papers. Revista de Sociología*, vol. 99, nº 2, págs. 285-306.
- (2013a): “Cambios en la relación con la actividad laboral de la población extranjera en tiempos de crisis. Una lectura en términos de integración”, *Documentación Social*, nº 170, págs. 161-189.
- (2013b): *Transiciones laborales de la población inmigrante en época de crisis. Entre la integración y la exclusión en el mercado de trabajo*, Madrid, Fundación FOESSA.
- ZUGASTI, N.; AZCONA, P. (2014): *Retrocesos en la integración de la población inmigrante. Evidencias de las limitaciones del modelo español*, serie Documento de Trabajo del VII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España, nº 3.4, Madrid, Fundación Foessa; Cáritas Española.

Desafíos de la gestión de la diversidad en el panorama vasco de las empresas de inserción¹

María Esther Aretxabala

FLACSO-España

<esther.aretxabala@gmail.com>

María Luisa Setién

Universidad de Deusto

Azken hiru bosturtekoetan garrantzizko aldaketa soziodemografikoak izan ditugu euskal testuinguruan, eta horiek agerian utzi dute zer interes sortu den aniztasunagatik eta horren kudeaketagatik, baita lantokietan ere. 2011. eta 2012. urteetan zehar Euskal Autonomia Erkidegoan egin den ikerketa-proiektu baten emaitzetan oinarritu da artikulu hau. Gizarte-ekonomiaren eta ekonomia solidarioaren alorreko eragile aktiboenetako batek, gizarteratze-enpresak hain zuzen, egin dituen urratsak nabarmentzea da ikerketa horren azken helburua, eta halaber nabarmentzea zer irtenbide inplementatzen dituzten enpresa horiek profil askotako pertsonen tratamenduari dagokionez. Enpresa horiek langile taldeen dibertsifikazio gero eta handiagoarekin egituratzen dituzten esperientziak jardunaren funtsezko osagaiak dira, hala nola aukeraberdintasuna eta diskriminaziorik eza nagusitzen ari den testuingurura egokitzen laguntzen duten abantaila gisa, abiapuntutzat hartuta errespetua eta desberdintasunak nabarmentzea eta kide guztien erabateko parte-hartzea eragozten duten oztopoak ezabatzea.

GAKO-HITZAK:

Aniztasunaren kudeaketa, nazioarteko migrazioak, genero-aniztasuna, gizarte-ekonomia eta ekonomia solidarioa, Euskal Autonomia Erkidegoa.

Los importantes cambios sociodemográficos a los que hemos asistido en el contexto vasco en los últimos tres lustros evidencian el interés incipiente por la diversidad y su gestión, también en los centros de trabajo. Este artículo, basado en los resultados de un proyecto de investigación desarrollado en la Comunidad Autónoma del País Vasco durante 2011 y 2012, pretende señalar los pasos seguidos por uno de los agentes activos de la economía social y solidaria, las empresas de inserción, así como las soluciones que éstas implementan de cara al tratamiento de las personas de distintos perfiles. Las experiencias que estas empresas articulan con la progresiva diversificación de sus plantillas representan un elemento clave de actuación, desde la igualdad de oportunidades y la no discriminación como ventaja competitiva que ayuda a adaptarse al contexto plural imperante, partiendo del respeto y la puesta en valor de las diferencias y de la eliminación de barreras que impidan la participación plena de todos sus miembros.

PALABRAS CLAVE:

Gestión de la diversidad, migraciones internacionales, diversidad de género, economía social y solidaria, Comunidad Autónoma del País Vasco.

¹ Este artículo deriva de la obra Aretxabala y Setién, *El reto de la diversidad para las empresas de inserción vascas. El empleo de inmigrantes y mujeres*, Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto, 2014.

1. Introducción

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) ha asistido en un breve lapso temporal a un proceso intenso de crecimiento de la inmigración internacional, ya que hace apenas dos décadas era difícil imaginar un escenario donde el número de personas de origen extranjero empadronadas ascendiera a más del 6 % de la población y superara los 140.000 vecinos (Ikuspegi, 2014). Esta característica ha marcado la progresiva diversificación que caracteriza a las sociedades contemporáneas, que se alejan de la uniformidad de otras épocas con múltiples elementos que interactúan como ejes de diferenciación que se aprecian en el día a día. De hecho, en el dinámico sistema social vasco aún están por instituir medidas sistemáticas para la resolución de los cambios sociodemográficos derivados del envejecimiento de la población, del aumento de la participación de las mujeres fuera del ámbito doméstico y de la acomodación del cada vez más cuantioso volumen de personas residentes en localidades de fuera de sus países de nacimiento (Aretxabala y Setién, 2014). De ahí que un estímulo global y uno de los desafíos institucionales más relevantes sea la capacidad de gestionar la asentada superdiversidad (Vertovec, 2014)².

Sin duda, la gradual pluralidad que vive la sociedad vasca y, por ende, sus organizaciones empresariales, evidencia la importancia de reconocer las diferencias como el germen que posibilita la mejora, cuando tales desemejanzas se manejan de manera adecuada y beneficiosa. En concreto, las buenas experiencias e iniciativas que se dan en materia de gestión de la diversidad en las diferentes empresas muchas veces no se perciben, ni se es consciente de que existen, al no contar con unos protocolos definidos para tal finalidad y, por tanto, no se dan a conocer. Por ello, este artículo aspira a recoger y visibilizar algunos aspectos de la gestión de la diversidad en las empresas de inserción en Euskadi, dado que el incremento de la diversidad en sus plantillas ha sido muy notable en los últimos quinquenios. Estas empresas de la economía social y solidaria vasca, pese a una destacada ignorancia sobre sus principios y sobre su significativa contribución a la sociedad, abogan decididamente por la gestión exitosa de la realidad, partiendo de la base de que las diversidades tanto étnicas, culturales o religiosas como de género se plantean como una realidad útil y enriquecedora para favorecer la actividad empresarial actual.

Dirigiendo la atención a la labor que desempeña este tipo de agentes empresariales sociales, nos centraremos en los datos de una investigación desarrollada en 2011 y 2012. A través de una metodología mixta, con técnicas cualitativas (más de un centenar de entrevistas en profundidad, tanto a mandos responsables de las empresas de inserción y de sus enti-

dades promotoras como a sus propios trabajadores) e instrumentos cuantitativos (cuatro cuestionarios cerrados pasados a los agentes implicados), presentaremos una síntesis de los resultados obtenidos, para poner de manifiesto la naturaleza y relevancia social de tales dispositivos de cara al tratamiento normalizado de la diversidad.

A lo largo de los tres apartados de este trabajo, se contextualiza y reflexiona sobre el desafío que supone el tratamiento de la gestión de la diversidad en las empresas de inserción vascas. En la primera parte, se describen las transformaciones surgidas en la sociedad y centros de trabajo vascos, con especial atención a lo ocurrido en este tipo de dispositivos empresariales. Ello se completa con un segundo apartado donde se apuntan las líneas de intervención adoptadas para la gestión de este eje de caracterización, y los modelos de buenas iniciativas que pueden ayudar a manejar el reto de la diversidad existente entre sus trabajadores. Para finalizar, se concluye con los aspectos más significativos en torno a lo tratado y se plantean interrogantes sobre el porvenir, dado que la diversidad se erige en característica actual y futura de las sociedades.

2. Transformaciones en un entramado cada vez más plural: diversidad étnica y de género en las empresas de inserción vascas

Con el telón de fondo de lo sucedido en otras regiones de la Unión Europea, en el territorio de la CAPV también se conjugan las múltiples realidades de las sociedades democráticas occidentales. En estas sociedades, calificables como postradicionales en la terminología de Giddens (1997), se vive una creciente pluralidad por la coexistencia e interacción pacífica de grupos diferentes, con mezcla de estilos de vida, valores y creencias (Berger, 1994). Por lo tanto, en nuestros días, la sociedad vasca, al igual que la mayoría de las sociedades occidentales, afronta un tiempo de transformaciones e incertidumbres con varios frentes pendientes de resolución como consecuencia de los procesos de globalización y mundialización que viven las poblaciones contemporáneas y que suponen una ampliación, profundización y aceleración de la interconexión mundial en todos los aspectos de la vida social actual (Castles, 2008).

Si hablar de diversidad es hablar de diferencias, en 2008 Gardenswartz *et al.* desarrollaron uno de los modelos clásicos para analizar esas diferencias, que distingue un trío de niveles o dimensiones de la diversidad que giran en torno a la persona y a su manera de ser y de estar (Figura 1). Las dimensiones se estructuran cual capas terrestres, desde la más interior a la más exterior, distinguiendo entre, por una parte, la personalidad y las facetas internas que se refieren principalmente a las características de las personas en sus aspectos sociodemográficos; y por otra, entre los aspectos externos centrados en el contexto geográfico y las dimensiones organizativas, que

² Este investigador social introdujo el término *super-diversity* (superdiversidad) en 2007 para referirse a los múltiples elementos que afectan a los cambios en la vida cotidiana, especialmente entre los inmigrantes en Londres.

Figura 1. Dimensiones de la diversidad

Fuente: Gardenswartz *et al.*, 2008.

tienen que ver con el nivel jerárquico en el centro de trabajo y las relaciones laborales. En este modelo no se debe menospreciar el hecho de que una persona puede, ciertamente, pertenecer a más de una categoría, que la pertenencia a un grupo de identidad no es fija ni inmutable, y que cada grupo es dispar.

Fruto de una sociedad cada vez más plural, resulta un entorno empresarial caracterizado por un incremento de la diversidad en sus organizaciones, siendo la heterogeneidad de los agentes empresariales un rasgo característico del entorno productivo actual. Si tal diversidad no se gestiona correctamente, puede generar conflictos que suponen costes importantes para las empresas, como reclamaciones, baja productividad o absentismo laboral. Por el contrario, cuando se dota a las empresas de los procesos organizativos y valores adecuados para la gestión de la diversidad, ésta se convierte en un recurso con capacidad estratégica para adaptarse a las necesidades de sus clientes, empleados, proveedores y, en general, a las realidades plurales imperantes. En el Estado español³, la aplicación de políticas de gestión de la diversidad en las empresas es un fenómeno relativamente nuevo en comparación a otros países del entorno occidental, siendo el desafío principal convertir la diversidad en el motor de crecimiento de las organizaciones (VV.AA., 2011).

³ Dentro del Estado español, la discriminación está tipificada penalmente y constituye un delito. En el ámbito laboral, está regulada a través de los supuestos previstos en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobada por el Real Decreto 5/2000, de 4 de agosto.

En nuestro análisis nos detendremos a desgranar lo acontecido en cuanto al tratamiento de la diversidad en las empresas de inserción como dispositivos activos de la economía social y solidaria vasca. Esta esfera económica articula propuestas que anteponen las personas al capital, y resulta un área esencial y de gran potencial, al constituirse en una de las vías más coherentes y directas para contribuir a la sostenibilidad de los derechos sociales. Este tipo de economía siempre se ha caracterizado por dar respuestas innovadoras a las necesidades sociales que no encuentran una solución adecuada por parte de los agentes económicos tradicionales, sean públicos o privados (Marcuello *et al.*, 2008). No se puede obviar que los agentes de la economía social y solidaria en la CAPV mantienen valores de interés general que deben ir adaptándose a las condiciones cambiantes, pero siempre con el objetivo de aplicar prácticas económicas alternativas, enraizadas en la fertilidad de la tradición vasca, desde experiencias inclusivas y desde el paradigma que sitúa la actividad económica en medio de las necesidades humanas, al primar a las personas y al fin social sobre el capital y al promocionar su compromiso con el desarrollo local, la paridad de género y la cohesión social. Tales cuestiones forman parte del conjunto de necesidades y preocupaciones vigentes en sociedades democráticas y avanzadas, como lo es la sociedad vasca.

En España, la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, pionera a escala mundial, se define aquella como el conjunto de las actividades económicas y empresariales que, en el ámbito privado, llevan a cabo aquellas entidades que persiguen bien

el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos. Las empresas de inserción se engloban dentro de las entidades de este subsector económico, al ser estructuras productivas que trabajan en el mercado produciendo bienes y servicios con el objetivo adicional de la integración social de sus trabajadores en inserción, y articulan cierta capacidad de innovación para satisfacer los problemas que surgen en la sociedad: cambios sociales, legales, administrativos, o de otro tipo, siempre en defensa de los derechos y las libertades de las personas, y basándose en el respeto a la diversidad, la pluralidad y la tolerancia (Gil y Ramos, 2013). En concreto, en la CAPV, las empresas de inserción están reconocidas desde 2001, cuando el Gobierno Vasco creó un registro específico. Los datos reflejan el incremento en su número, ya que en 2011 se contaba con 53 registradas, cifra considerablemente superior a la decena existente en 2004 (Gizatea, 2012).

2.1. Diversidad étnica y de género en las empresas de inserción de Euskadi

Las empresas de inserción vascas pueden servir de observatorio de lo que está ocurriendo socialmente y parecen erigirse en actores sociales claves, a través de su filosofía y metodología de actuación proactiva y respetuosa con las dispares características de cada sujeto.

Este tipo de dispositivos empresariales constituyen escenarios óptimos para que sus empleados, independientemente de su género, grupo cultural o étnico, puedan gozar de una verdadera igualdad de oportunidades, desplegando esfuerzos para que los individuos de diferentes perfiles se conozcan entre sí y aúnen esfuerzos. Detallaremos un par ejes de diferenciación dentro de las plantillas de este tipo de empresas en los últimos años: el género y el origen.

Sobre la diversidad de género, cabe indicar que prácticamente la totalidad de las empresas de inserción en Euskadi cuentan con mujeres en sus plantillas y existe una alta feminización de las plantillas (Gizatea, 2011). Sin embargo, cabe destacar que, si bien el peso de la tasa de mujeres trabajadoras generalmente ha superado el 50 %, esta proporción ha disminuido en 10 puntos en los últimos cinco años (Tabla 1).

Tabla 1. Feminización de las plantillas en las empresas de inserción. CAPV, 2008-2013 (%)

Año	%
2008	63
2009	62
2010	73
2011	57
2012	57
2013	53

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias sociales anuales de Gizatea.

En cuanto al mapa de diagnóstico de la diversidad étnica, basado en la incorporación de los trabajadores extranjeros a las empresas de inserción vascas, según datos primarios del estudio realizado, podemos afirmar que el número de personas de origen extranjero empleadas a finales de 2012 rondaba el 35 % del total de los trabajadores de las empresas de inserción vascas. Esta cifra ha pasado de representar aproximadamente el 5 % en los albores del siglo XXI, según indicaban fuentes de la Asociación de Empresas de Inserción del País Vasco (Gizatea), a representar algo más de tres de cada diez empleados en este tipo de empresas, en una tendencia contraria a lo acontecido con la proporción de féminas. Como relata uno de los responsables entrevistados, en relación a las personas de origen extranjero y su proceso paulatino de incorporación en su realidad empresarial:

No es una foto estática, es más bien como un vídeo. Esto está cambiando en el tiempo. [...] Sí que hemos notado un aumento de las personas inmigrantes en lo que tiene que ver con lo laboral. En este momento, yo calculo que un tercio de las personas que estamos atendiendo ahora son personas inmigrantes (EP-o8)⁴.

Este aumento de la diversidad étnica puede ser reflejo, a su vez y en parte, del crecimiento de volumen de población de origen extranjero en la propia sociedad vasca, que a comienzos del presente siglo se situaba en torno al 2 % de su población, mientras que en 2012 se fijaba en el 6,9 % (Ikuspegi, 2014). Por lo tanto, la diversidad étnica en las empresas constituye un fiel reflejo de lo que está aconteciendo en el propio tejido social vasco, aunque con una tendencia mucho más marcada (unos 7 puntos frente a 3), por el tipo de personal que integra las plantillas de este tipo de empresas sociales.

Por otro lado, según la investigación llevada a cabo, el porcentaje total de empresas de la CAPV asociadas a Gizatea que cuentan en su plantilla con inmigrantes internacionales es del 89 %, distribuidas de modo desigual por provincias (Gráfico 1). Es decir, aproximadamente nueve de cada diez empresas de inserción vascas cuentan con trabajadores de origen extranjero en sus plantillas, aunque están distribuidas de manera dispar por toda la geografía vasca. Por lo tanto, la diversidad étnica es una variable muy presente en este tipo de empresas vascas.

⁴ La nomenclatura utilizada en la referencia a las entrevistas semiestructuradas en profundidad realizadas durante el proyecto de investigación fue la siguiente: ER, responsable de redes asociativas de las empresas de inserción y de la economía social y solidaria vasca (3 en total); EP, responsable promotor de empresa de inserción (16 en total); GE, gerentes de empresas de inserción (9 en total); TA, técnicos de acompañamiento (17 en total); EI, persona de origen extranjero (40 en total); y EM, mujer en plantilla de inserción (28 en total).

Gráfico 1. Distribución de las empresas de inserción con trabajadores de origen extranjero, por provincias. CAPV, 2012

Fuente: Elaboración propia a partir del tratamiento de datos primarios de la investigación.

En cuanto a las características personales de estos trabajadores de origen inmigrante, destacan por ser un grupo claramente heterogéneo. De hecho, los inmigrantes en plantilla en las empresas de inserción vascas se distribuyen casi igualitariamente al 50 % entre hombres y mujeres y, como se refleja en el Gráfico 2, se reparten por todas las edades, a pesar de que el grupo más numeroso tiene entre 25 y 34 años (43 %). Entre los empleados de origen extranjero, son mayoría quienes están solteros (50 %), aunque solamente un 30 % declara no tener hijos a su cargo e, incluso, un 17 % manifiesta tener 3 o más hijos. Respecto a su formación, oscila entre la de quienes declaran no tener ningún tipo de formación (2 %) y la de quienes poseen estudios universitarios (9 %), pero el subconjunto más numeroso está formado por aquellos que han cursado educación secundaria (41 %).

Gráfico 2. Distribución de los trabajadores de origen extranjero empleados en las empresas de inserción, por grupo de edad. CAPV, 2012 (%)

Fuente: Elaboración propia a partir del tratamiento de datos primarios de la investigación.

Sin embargo, como rasgo destacado dentro del grupo de trabajadores extranjeros en plantilla de las empresas de inserción de la CAPV sobresale su muy variada procedencia: desde personas originarias de países asiáticos, como Pakistán o Nepal, hasta nacidas en algún Estado miembro de la Unión Europea, como Rumanía o Bulgaria. No obstante, los seis países de los que procede el mayor número de trabajadores extranjeros (Tabla 2) se reparten entre tres africanos, Marruecos (22 %), Senegal (7 %) y Argelia (6,5 %); y otros tres de Latinoamérica, Bolivia (12 %), Colombia (11 %) y Ecuador (7 %).

Tabla 2. Principales países de origen de los trabajadores de origen extranjero en las empresas de inserción. CAPV, 2012 (% sobre el total de trabajadores extranjeros)

País de origen	%
Marruecos	22,0
Bolivia	12,0
Colombia	11,0
Senegal	7,0
Ecuador	7,0
Argelia	6,5

Fuente: Elaboración propia a partir del tratamiento de datos primarios de la investigación.

El incremento de la diversidad en la empresas de inserción viene marcado por la propia idiosincrasia de este muy heterogéneo colectivo de los inmigrantes internacionales, que implica un amplio abanico de idiomas, culturas o costumbres que conviven en estos centros de trabajo vascos. Es evidente la enorme diversidad que se permea entre los trabajadores en plantilla de las empresas de inserción vascas en estos momentos. De ahí que resulte enriquecedor el análisis de las medidas y acciones que los órganos de dirección de estas empresas utilizan para gestionar tal diversidad.

3. Gestión de la diversidad en las empresas de inserción de la CAPV

Conviene indicar primeramente que la filosofía del modelo de gestión/organización de las empresas de inserción enlaza armoniosamente con la concepción del trabajo como elemento clave en la calidad de vida de las personas y de la comunidad en general, y afirma la importancia de recuperar la dimensión humana, social, política, económica, ambiental y cultural del trabajo. Su gestión/organización se sustenta en seis principios básicos (REAS-Euskadi, 2011):

1. Equidad, con un principio ético o de justicia en la igualdad como objetivo social, vinculado con el reconocimiento y respeto de la diferencia.
2. Trabajo en todas sus dimensiones, como fundamento para la calidad de vida de las personas.

3. Sostenibilidad ambiental, respeto por la naturaleza y defensa del consumo responsable.
4. Cooperación frente a la competencia, la colaboración y la generación de sinergias.
5. No lucratividad, búsqueda del beneficio integral, que contemple no solamente los aspectos económicos, sino también los resultados humanos, sociales, medioambientales, culturales y participativos.
6. Compromiso con el entorno, y defensa del desarrollo local sostenible y comunitario.

Este conjunto de principios se refleja en las medidas de gestión que ponen en marcha los órganos de dirección de las propias empresas de inserción (Gráfico 3). Como se puede observar, prácticamente 2 de cada 3 de estas empresas vascas promueven disposiciones en favor de la igualdad de oportunidades (61%) entre mujeres y hombres, y hacia la erradicación de cualquier tipo de discriminación basada en el sexo, a través de la promoción del empleo femenino, la reserva de puestos, el fomento de la contratación de mujeres en riesgo de exclusión social y la elaboración de planes de igualdad de la empresa. Como relata sobre su experiencia vital una de las trabajadoras que ha participado en el trabajo de campo realizado:

Me casé joven, con 23 años, y enseguida empecé a tener niños; tengo tres niñas. Con lo cual, he estado muchos años ocupándome de mi hogar y de las niñas. Así que no he trabajado durante mucho tiempo por ocuparme de la familia. Al divorciarme, me encontré en la situación de que tenía que hacerme cargo yo sola de mi casa y de mis tres hijas. Y por eso empecé a buscar trabajo y empecé a encontrar algún empuje laboral. Es difícil en este paro tan largo de tiempo, como son catorce años, reintegrarte a la vida laboral. Cuando te has ocupado siempre de tu casa. Y el reciclarte, también, porque la tecnología avanza, todo avanza y tú te quedas un poco obsoleta. Así que con 36 años es difícil empezar a trabajar; sobre todo con cargas familiares y siendo mujer, es bastante difícil (EM-04).

Desde nuestro punto de vista, el hecho de que las empresas avancen en políticas de igualdad logra que sus trabajadoras y trabajadores mejoren sus condiciones laborales, que se llegue a una mayor cohesión y equilibrio en las relaciones y en la posición y espacios que ocupan hombres y mujeres. Todo ello, sin duda, puede repercutir directa y positivamente en el desarrollo de la actividad de la empresa.

Son menos las empresas que aplican acciones relativas a la discriminación positiva (44%) para contrarrestar en cierta manera los posibles efectos de situaciones desfavorables para las trabajadoras y promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Respecto a la conciliación de la vida familiar y laboral, prácticamente en 3 de cada 4 empresas de inserción en la CAPV apoyan explícita-

mente poner en marcha acciones orientadas a alcanzar la conciliación la vida familiar y la vida laboral (78%). Ciertamente, poder compatibilizar horarios es una variable muy importante. Expresado en palabras de uno de los gerentes de una de las empresas:

Tenemos algunas madres solteras, o solas ahora mismo, que eso ya genera problemas con los horarios. Eso lo tenemos en cuenta y, en la medida de lo posible, lo ajustamos. Siempre digo en la medida de lo posible, porque lo primero que hacemos aquí es trabajar (GE-01).

Otro rasgo principal de estas empresas es su concienciación a favor del respeto al medio ambiente. Así, prácticamente 9 de cada 10 (un 89%) declaran adoptar medidas en favor del reciclaje. Igualmente, más de la mitad reconoce que realiza un consumo responsable (un 57%) y medidas en pro del ahorro energético (52%). Además, una más de las características destacables es que mayoritariamente aplican algún tipo de código ético o similar (54%). Sin embargo, son pocas las que han implementado actuaciones para la responsabilidad social empresarial (RSE): un 89% reconoce no adoptarlas, a pesar de que pueden ser una herramienta muy eficaz para la mejora del modelo productivo, al aunar criterios de eficiencia, sostenibilidad y prosperidad con el valor del respeto, la tolerancia y la convivencia, imprescindibles para construir una sociedad más justa y eficiente.

No obstante, prácticamente ninguna ha desarrollado acciones relativas a la gestión de la diversidad, quizá porque las diferentes iniciativas planteadas en clave de gestión de la diversidad, a pesar de contar con consenso mayoritario, no quedan al margen, lógicamente, de ciertos debates y controversias (Kirton y Greene, 2010). Entre los responsables de las empresas de inserción vascas, es común centrar la gestión en aplicar una metodología de trabajo que considera la igualdad entre las diferentes personas que integran sus plantillas, y de ahí el escaso reconocimiento de la necesidad de haber llevado a cabo tareas específicas para la gestión de la diversidad.

A pesar de declarar no haber adoptado medida concreta alguna para la gestión de la diversidad, analizando el contenido de los discursos de sus gestores y relacionándolo con las reflexiones aportadas desde la Fundación Novaterra (Martí, 2013), se sigue que existen algunas facetas en las que se aplica la gestión de la diversidad sin planes específicos. Las reflexiones propuestas, ajustables, desde nuestro punto de vista, a la gestión de la diversidad en las empresas de inserción vascas, se centrarían en dos puntos.

Por una parte, se obvian prejuicios por etnia, sexo o religión a la hora de contratar a una persona, que no son factores excluyentes o de priorización, y se da importancia a la aptitud de la persona, sin que el pasado de los candidatos se considere una cuestión determinante ni tampoco las circunstancias que hayan podido llevar a una persona a estar 'desco-

Gráfico 3. Medidas de gestión adoptadas por las empresas de inserción. CAPV, 2012 (%)

Fuente: Elaboración propia a partir del tratamiento de datos primarios de la investigación.

nectada' una larga temporada del mercado laboral. Los mandos de las empresas se esfuerzan en estar abiertos a recoger esa pluralidad, como se refleja en el siguiente discurso de uno de ellos:

Hoy en día está viniendo de todo. Hay muchos inmigrantes que vienen porque en su país no tienen nada... En principio, aceptamos a todos, no rechazamos a nadie (EP-01).

Por otra, se detalla cada puesto, y los procesos de contratación son transparentes para permitir la igualdad de oportunidades de acceso. Como testimoniaba uno de los mandos de las empresas de inserción respecto a su experiencia de trabajo y el tratamiento con la población de origen extranjero:

En cuanto a la experiencia, no distinguimos entre personas de origen extranjero y personas de aquí; para nosotros, son personas. Lógicamente, tienen dificultades diferentes. Por ejemplo, [en] el tema de la red social no tiene nada que ver una persona inmigrante con alguien que haya nacido aquí. Problemas legales, permiso de trabajo. El idioma, las diferencias culturales... Primero, en general, vienen con una idea muy clara de que lo que vienen a hacer acá es trabajar y que éstas son situaciones que tienen que aprovechar, y ¿cómo aprovecho?, haciendo algo que es útil, que les va a permitir progresar económicamente. Eso lo tienen muy claro. Desde ahí, tienen una motivación muy alta por aprender, tienen mucho interés (EP-02).

Las experiencias que estas empresas sociales articulan dentro de la progresiva diversificación de sus plantillas representan un elemento clave de actuación desde la igualdad de oportunidades y la no discriminación, como ventaja competitiva que ayuda a adaptarse al contexto plural imperante, partiendo del respeto y la puesta en valor de las diferencias y de la eliminación de barreras que impidan la participación plena de todos sus miembros. En el seno de estas empresas sociales, se ha establecido una

buena comunicación y colaboración, y son flexibles respecto a la diversidad cultural, de género y de origen de las personas trabajadoras en plantilla, al tiempo que fomentan la participación como elemento de igualdad, y no como relación de poder.

Por tanto, las empresas de inserción vascas gestionan la diversidad en general sin que ello forme parte de ningún plan ni programa específico, tratando de conciliar el principio de igualdad y la existencia de diferencias para buscar la armonía en plantillas cada vez más híbridas y compuestas por múltiples dimensiones y elementos. En la actualidad, estos agentes del subsector de la economía social y solidaria contribuyen a definir y marcar pautas que alumbran la aplicación positiva de medidas para lograr la convivencia óptima en clave de diversidad y pluralidad. En definitiva, las características intrínsecas de las empresas de inserción les confieren particularidades que las diferencian de otro tipo de agentes económicos en general, y de la economía social y solidaria en concreto particular; y tales particularidades deben ser entendidas como mecanismos útiles para alcanzar unos niveles óptimos de cohesión en una Euskadi cada vez más plural y diversa, desde una participación activa de todos sus efectivos. Todo ello repercute en un mayor nivel de justicia social, de cara a la construcción de una sociedad más cohesionada.

4. Consideraciones finales

La creciente diversidad vivida en la Comunidad Autónoma de Euskadi desde el arranque del siglo XXI, especialmente con la llegada de una fuerte inyección de personas trabajadoras procedentes de muy diferentes lugares del planeta, supone la existencia de un modelo social que ha pasado, en algo más de dos lustros, a la superdiversidad (Vertovec, 2007), cual muñeca rusa *matrioska* donde se conjugan numerosos ejes o circunstancias que generan diversidad (de género, de religión, de capacidades u orientaciones). Todo ello se proyecta en el ámbito de las empresas.

De ahí que en un entorno empresarial como el actual, caracterizado por un incremento de la diversidad en las organizaciones como resultado de unas sociedades altamente diversificadas, sea de vital importancia encarar correctamente los desafíos de la gestión de tal diversidad con eficacia y determinación, intentando no equivocarse en cómo hacer frente a la compleja situación existente.

En el marco de una sociedad desarrollada y organizada sobre parámetros democráticos como la vasca, cuyos niveles de pluralidad van en aumento, nuestro interés ha sido plantear una reflexión sobre el alcance real que tiene el tratamiento de la diversidad de ciertos perfiles dentro del marco general de la gestión de las empresas de inserción. De hecho, la principal finalidad y novedad de estas líneas, de carácter más bien descriptivo, es avanzar en la comprensión de cuáles son las disposiciones aportadas para la integración de la diferencia en las empresas de inserción vascas, muy en particular. Por esta razón, hemos tratado de investigar sobre la naturaleza de la gestión/organización de este tipo de entidades sociales, donde a pesar del importante incremento de la diversidad en sus plantillas no se han producido tensiones ni hostilidades graves. Con ello, abordamos los desafíos que el tratamiento de la diversidad plantea para el desarrollo de este tipo de empresas sociales desde un punto de partida clave de la promoción del respeto por la pluralidad y de reconocimiento de las cualidades de cada ser humano, como diferentes a la par que como complementarios, sin dejar en mero papel mojado el principio de que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derecho. En el escenario que se dibuja, estas empresas sociales pueden ser consideradas como un fértil espacio donde se articulan vivencias y acciones tendentes a la armonía entre los sujetos, máxime por su carácter dentro del contexto y principios de la economía social y solidaria en unas convulsas circunstancias como las actuales.

Los datos de nuestra investigación nos permiten afirmar que, en concreto, en cuanto a diversidad étnica o de origen, en torno a un tercio de los trabajadores de las empresas de inserción vascas son de origen extranjero y, además, que más de la mitad de las plantillas pertenecen al género femenino, estando ambas variables presentes en prácticamente la totalidad de esta tipología de empresas vascas. En definitiva, las empresas de inserción en la Comunidad Autónoma de Euskadi abogan por una organización inclusiva y plural desde una serie de valores difíciles de fomentar, como la cohesión social, la solidaridad y la propia diversidad. Tales valores mejoran el clima laboral, incrementan los niveles de eficiencia y neutralizan aspectos negativos y costes de posibles conflictos.

Sí es cierto que estas empresas vascas aplican algunas medidas en materias como la igualdad de oportunidades, la discriminación positiva, la conciliación de la vida laboral y familiar e, incluso, la responsabilidad social empresarial, en algún caso de manera escasa. Sin embargo, hasta el momento analizado, estas organizaciones empresariales no se han visto en la necesidad de dar pasos directamente encaminados a la propia gestión de la diversidad. Estas empresas sociales han abogado en su gestión por valores universales cuyo primordial punto de referencia es la persona, y han trabajado desde una gestión normalizada de la diversidad tanto étnica como de género, optando por la estrategia de no estigmatización. Es decir, frente a modelos basados en respuestas (programas, iniciativas) especiales (distintas) y específicas (dirigidas) para colectivos (*targets*) minoritarios, que se salen, supuestamente, de la norma general o corriente mayoritaria (*mainstream*), se propone una atención proactiva y respetuosa de las variadas diferencias personales que presentan todos los empleados de las empresas en el seno de entornos de trabajo intencionalmente diseñados para todas las personas. Desde nuestra perspectiva de investigación, apoyan la idea de que una empresa diversa con trabajadores diversos está también más preparada para atender a clientes diversos de una sociedad diversa. Gestionar la diversidad supone fomentar la inserción sociolaboral, y viceversa; y las direcciones de las empresas aportan su ‘granito de arena’ en pro de una verdadera ciudadanía global, donde las empresas jueguen su verdadero papel en la vida social. De ahí que sea necesario poner en valor las actuaciones para sensibilizar y reconocer la importante labor realizada en favor de la cohesión por estas estructuras productivas de la economía social y solidaria vasca.

De cara al futuro, puede ser interesante profundizar en torno a la idea de cuál es el aprendizaje que nos evidencian las empresas de inserción vascas en relación al tratamiento *de facto* de la diversidad. Asimismo, convendría replantearse discursos y modelos existentes, reflexionando serenamente para ver si el tratamiento de la diversidad desde perspectivas más integradoras debe ser un tema transversal que aúne compromisos por parte de los diferentes agentes sociales y políticos, así como que se considere en los distintos ámbitos, tanto a pie de calle, con la concienciación de la ciudadanía en general y de los medios de comunicación, como de las propias empresas –también las sociales–, colegios, sindicatos y resto de entidades. Así, se conseguirá romper tópicos, mejorar su visibilidad y fomentar la tolerancia ante una realidad social y empresarial cada vez más multidimensional.

- ARETXABALA, M. E.; y SETIÉN, M. L. (2014): *El reto de las diversidad para las empresas de inserción vascas. El empleo de inmigrantes y mujeres*, Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto.
- BERGER, P. (1994): *Una gloria lejana. La búsqueda de la fe en época de credulidad*, Barcelona, Herder.
- CASTLES, S. (2008): *Migration and Social Transformation*, serie Working Papers, Londres, LSE Migration Studies Unit.
- GARDENSWARTZ, L.; CHERBOSQUE, J.; y ROWE, A. (2008): *Emotional Intelligence for Managing Results in a Diverse World: The Hard Truth about Soft Skills in the Workplace*, Mountain View, Davies-Black.
- GIDDENS, A. (1997): "Vivir en una sociedad postradicional", en BECK, U.; GIDDENS, A.; y LASH, S. (eds.), *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid, Alianza.
- GIL, M. E.; y RAMOS, N. (2013): "Las empresas de inserción en la economía social y solidaria: perspectivas y propuestas desde FAEDEI", *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 26, nº 1, págs. 43-53.
- GIZATEA (2013): *Informe diagnóstico: impacto de la crisis sobre las empresas de inserción del País Vasco*, Bilbao, Asociación de Empresas de Inserción del País Vasco; Gobierno Vasco.
- (2012): *Las empresas de inserción en el País Vasco: memoria social 2011*, Bilbao, Asociación de Empresas de Inserción del País Vasco.
- (2011): *Las empresas de inserción en el País Vasco: memoria social 2010*, Bilbao, Asociación de Empresas de Inserción del País Vasco.
- IKUSPEGI-OBSERVATORIO VASCO DE INMIGRACIÓN (2014): *Panorámica de la Inmigración*, nº 54 [<http://www.ikuspegi-inmigracion.net/documentos/panoramicas/es/panoramica54casOK2.pdf>].
- KEIL, M. et al. (2007): *Manual de formación en gestión de la diversidad* [<http://www.idm-diversity.org/files/EU0708-TrainingManual-es.pdf>].
- KIRTON, G.; y GREENE, A. M. (2010): *The Dynamics of Managing Diversity. A Critical Approach*, 3ª ed., Oxford, Butterworth-Heinemann.
- MARCUELLO, C. (2008): *Informe sobre las empresas de inserción en España*, serie Informes, nº 4, Valencia, CIRIEC.
- MARTÍ, C. (2013): "Las 10 claves de una empresa inclusiva", *Boletín Fundación Novaterra*, marzo, pág. 28 [<http://www.novaterra.org.es/wp-content/uploads/2013/03/C-Marti-10-claves-empresa-inclusiva.pdf>].
- MOR-BARAK, M. E. (2005): *Managing Diversity. Towards a Globally Inclusive Workplace*, Thousand Oaks, Sage.
- REAS-EUSKADI (2011): *Carta de la Economía Solidaria* [<http://www.economiasolidaria.org>].
- VERTOVEC, S. (ed.) (2014): *Migration and Diversity*, Aldershot, Edward Elger.
- (2007): "Super-diversity and its implication", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 30, nº 6, págs. 1.024-1.054.
- VV.AA. (2011): *Guía para la gestión de la diversidad en entornos profesionales*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Los desafíos de la integración en el País Vasco: una perspectiva psicosocial

Miguel Ángel Navarro Lashayas

SOS Racismo

<m.lashayas@gmail.com>

Gizarteratze hitza da migratzaileei buruz eta talde horren inguruko politikari buruz hitz egitean gehien erabiltzen den hitzetako bat. Immigrazioaren inguruko hainbat plan gauzatu dira Euskadin, erakundeek bideratuta, atzeritarrak euskal gizartean txertatzen laguntzeko helburuarekin. Akademiatik gero eta tresna gehiago sortzen dira kontzeptu hori ikuspegi ahalik eta objektiboenetik neurtzeko asmoz. Hala ere, gizarteratzea baliabide ekonomikoak, lan bat edo etxebizitza bat edukitzea baino askoz ere gehiago da; zerikusia du, halaber, beste hainbat gairekin, nola diren pertsonen ongizate psikologikoa eta soziala, zehazki herritartasuna lortzeko aukera, akulturazioaren estresa, parte-hartze soziala eta politikoa, gizarte-sareak, bereizkeria, arrazismoa eta xenofobia edo gizarte-bazterketa. Artikuluak gai horiek guztiak berrikusten ditu, Euskal Herrian zentratuz.

GAKO-HITZAK:

Psikologia soziala, immigrazioa, gizarteratzea, gizarte-politikak, bereizkeria.

La palabra integración es una de las más utilizadas cuando se hace referencia a las personas migrantes y las políticas relativas a dicho colectivo. En Euskadi, se han desarrollado diversos planes institucionales de inmigración, cuyo objetivo era contribuir a la integración en la sociedad vasca de las personas extranjeras. Desde la academia, cada vez se construyen más instrumentos que tratan de medir dicho concepto desde una perspectiva lo más objetiva posible. Sin embargo, la integración es mucho más que disponer de recursos económicos, un trabajo o una vivienda; también tiene que ver con cuestiones como el bienestar psicológico y social de las personas, concretado en aspectos como el acceso a la ciudadanía, el estrés de aculturación, la participación social y política, las redes sociales, la discriminación, el racismo y la xenofobia o la exclusión social. El artículo repasa estos temas, centrándose en el País Vasco.

PALABRAS CLAVE:

Psicología social, inmigración, integración, políticas sociales, discriminación.

1. Introducción

Cuando se habla de inmigración, se emplean muchos términos que han sido asumidos socialmente, pero que en ocasiones están vacíos de contenido en su utilización, y dista mucho de haber un consenso en cuanto a su definición. Ejemplo de ello pueden ser conceptos como interculturalidad, cultura, racismo, ciudadanía, etnicidad o integración. Este último es, probablemente, el término más utilizado en el campo de la política social de inmigración, pero también en ámbito ciudadano y académico. ¿Se refieren todos a lo mismo? Cuando una persona argumenta que ‘los inmigrantes no se integran en nuestra sociedad’, ¿está concibiendo la integración de la misma manera que un político o que un estudioso de las migraciones? Probablemente no; el término integración se utiliza muchas veces como un sustituto de asimilación, y cuando se habla de integración, en realidad se hace referencia a una asimilación encubierta, esto es, ‘que sean como nosotros’. El refranero español es rico y también en esto tiene su propia fórmula: ‘allá donde fueres, haz lo que vieres’.

Sin embargo, la integración no es eso; en ningún caso debería suponer un abandono forzado de cultura e identidades propias. El problema viene al intentar delimitar lo que es. Lorenzo Cachón (2008) habla de los dilemas teóricos de la integración, resumidos en si la integración es una cuestión individual o colectiva (de grupos sociales); si hay que analizar lo objetivo (condiciones de vida) o lo subjetivo (percepciones, sentimientos de pertenencia); si es un proceso o un resultado; si afecta sólo a los inmigrantes o a toda la sociedad. Una definición básica, pero válida, es la que concibe la integración como “el proceso a través del cual uno se convierte en una parte aceptada de la sociedad” (Penninx y Martinie-llo, 2006: 127, cit. en Cachón, 2008). Otras definiciones intentan avanzar en el concepto, no vinculándolo exclusivamente a la aceptación social e incluyendo la cuestión de la ciudadanía política. Así, podemos definir la integración como “un proceso de creación o generación de nueva ciudadanía; nueva ciudadanía en un doble sentido: por cuanto que los foráneos se incorporan como tales, y por cuanto que se enriquece el concepto de ciudadanía, no excluyendo a nadie ni creando compartimentos de distintos tipos de ciudadanos” (Malgesini y Giménez, 2000).

El Gobierno Vasco no ha sido ajeno a las cuestiones que tienen que ver con la integración de los inmigrantes, y a lo largo de estos años ha creado tres planes de inmigración. En los dos primeros, se remarca la importancia del concepto de ciudadanía inclusiva, a través del reconocimiento de derechos, la asunción de deberes y la inclusión en la comunidad política receptora como medios para la integración. Para ello, se señalan una serie de áreas sobre las cuales es necesario actuar: vivienda, educación, empleo, participación política o sensibilización. El III Plan de Inmigración ofrece algunos cambios sustanciales, poniendo el acento en la basculación de la acogida hacia la integración, la convivencia, la gestión de

la diversidad y el trabajo por la igualdad y la no discriminación. Para ello, se pasa de las áreas de intervención a las líneas estratégicas: la estructuración y articulación intra e interinstitucional, el acceso al empleo, la formación y la educación, la gestión de la diversidad desde lo público, la participación, la convivencia y la lucha contra la discriminación.

Este tipo de enfoque es indispensable. Sin embargo, tiene sus limitaciones, al relegar a un segundo plano el papel de la persona migrante para decidir sobre su propio proceso de incorporación, y no tener en cuenta la visión subjetiva de los individuos objeto de las políticas, así como otros aspectos psicosociales que pueden ser claves para avanzar en los procesos de integración social.

2. La medición de la integración

La investigación acerca de los procesos de integración que ocurren en las sociedades receptoras de personas migrantes se ha centrado fundamentalmente en datos de encuestas existentes o creadas *ad hoc*, estadísticas oficiales y medidas legislativas. Buen ejemplo de ello es el Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes (MIPEX), coordinado por el Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB) y el Migration Policy Group (MPG), un indicador sintético construido mediante siete variables:

1. Acceso de los inmigrantes al mercado de trabajo, que mide la inclusión y exclusión de los inmigrantes de determinados puestos de trabajo, el ajuste del flujo de inmigrantes a la oferta de empleo, las facilidades para la obtención del permiso de trabajo y el acceso a los derechos sociales.
2. La reunificación familiar, que mide las facilidades y requisitos para hacerla efectiva.
3. La educación, que mide las facilidades de acceso a la educación pública, la enseñanza del idioma o el enfoque intercultural, entre otras cuestiones.
4. Las facilidades para la obtención del permiso de residencia a largo plazo, que mide particularmente el tiempo mínimo requerido para su concesión.
5. La participación política, que mide el derecho de asociación política y sindical, así como la participación como representante y votante.
6. El acceso a la nacionalidad, variable relativa a las exigencias de estancia temporal y los requisitos para obtener la ciudadanía.
7. Las medidas antidiscriminatorias, que miden la discriminación por motivos étnicos, raciales o religiosos, y las posibilidades de reclamar medidas de protección contra la discriminación.

La literatura internacional apoya este enfoque y subraya la importancia de algunos factores en la integración de los y las inmigrantes, tales como el acceso al empleo, la vivienda o los servicios básicos en

situación de igualdad, así como el reconocimiento de los derechos políticos y de participación ciudadana (Cachón, 2009; De Lucas y Solanes, 2009).

Recientemente se ha publicado un estudio (Godenau *et al.*, 2014) realizado por los diferentes observatorios de la inmigración de España con la finalidad de ofrecer un modelo de medición del proceso de integración de los extranjeros en la sociedad, en sus distintas dimensiones. Este modelo se basa en un sistema de indicadores amplio y variado, fundamentado en cuatro dimensiones: empleo, bienestar, relaciones sociales y ciudadanía.

Sin embargo, la necesidad de disponer de datos de fuentes oficiales que permita comparar diferentes regiones del Estado ha limitado considerablemente los indicadores que se utilizan. De este modo, para las dos dimensiones más vinculadas a la visión psicosocial, el bienestar y las relaciones sociales, se utilizan indicadores como el número de hogares que llegan con dificultad a final de mes, el gasto medio por hogar, el número medio de personas por habitación, el estado de salud, los estudios superiores, el número de hogares mixtos, la convivencia de la pareja en el hogar, el número de hogares con menores dependientes, la capacidad de comunicarse en español o la actitud de la población hacia las personas extranjeras. Como vemos, son indicadores que, al igual que el MIPEX, analizan lo objetivo, y no lo subjetivo.

3. ¿De qué hablamos al referirnos a la perspectiva psicosocial?

La perspectiva psicosocial pretende estudiar las relaciones entre algunas manifestaciones de la salud y determinados componentes del ordenamiento social, aunque sin el determinismo que defiende la prevalencia de lo social sobre lo individual, acercándonos a los sentimientos, creencias y experiencias que las personas tienen respecto a determinados aspectos del orden, la realidad y de las relaciones sociales. Desde esta mirada, el orden social no sólo ofrece datos susceptibles de convertirse en estadísticas; también está en la mente de cada uno de nosotros. Eso nos permite hablar de algunos de los componentes del orden social, no tal y como propiamente son, sino tal y como son vividos, experimentados y percibidos por los sujetos (Blanco y Díaz, 2006). De esta manera, el sentimiento de integración, de confianza en los otros y en la sociedad, de autoeficacia y capacidad de control, de utilidad social y de sentido de nuestra vida reflejan las características objetivas de la estructura y ordenamiento social. Ignacio Martín Baró (2003: 338) lo reflejó muy bien cuando afirmó que había que ver la salud “no desde dentro afuera, sino de afuera adentro; no como la emanación de un funcionamiento individual interno, sino como la materialización en una persona del carácter humanizador o alienante de un entramado de relaciones sociales”.

El concepto que mejor refleja al sujeto sociohistórico del que habla la perspectiva psicosocial, inserto en una red de relaciones interpersonales e intergrupales contextualizadas en una sociedad concreta, es el de bienestar. Albert Einstein (cit. en Blanco y Rodríguez Marín, 2007) dijo que “la preocupación por el bienestar del ser humano por su destino debe ser el principal motivo de toda empresa técnica, a fin de que las creaciones de nuestra inteligencia sean beneficiosas y no una maldición para la humanidad. No olvidéis jamás eso en medio de vuestros gráficos y vuestras ecuaciones”. La Organización Mundial de la Salud ya lo advirtió en su asamblea fundacional (1948) cuando expuso que “la salud es un estado de bienestar completo, físico, social y psicológico, y no solamente la ausencia de enfermedad o de invalidez”. La filosofía que sustenta el concepto de bienestar apunta a un modelo de intervención que, al mirar el contexto social donde está inserto el sujeto, se ve obligado a centrar su atención en el cambio social, en la variación de aquellas condiciones externas que afectan al bienestar de las personas.

Las dimensiones del bienestar abarcan el bienestar subjetivo (evaluación global del individuo), el bienestar psicológico (sentirse bien consigo mismo, tener relaciones positivas con los demás, autodeterminación, dominio del entorno, sentido de vida y posibilidad de desarrollo de las potencialidades) y el bienestar social, entendido éste como “la valoración que hacemos de las circunstancias y el funcionamiento dentro de la sociedad” (Keyes, 1998).

4. ¿Por qué incorporar la perspectiva psicosocial en el estudio de la integración?

Explorar el bienestar de las personas migrantes nos aporta una visión más global e integral de cómo se producen los procesos de integración y de qué factores pueden influir en ellos. Se trata de complementar los indicadores exclusivamente objetivos o jurídicos para medir los procesos de integración, asunto que cada vez es más cuestionado (De la Mata *et al.*, 2010; Spencer y Cooper, 2007). Esta visión se alinea con lo que se conoce como los métodos de investigación mixtos, que combinan lo cuantitativo con lo cualitativo, incorporando las experiencias y vivencias subjetivas y su interrelación con los datos objetivos (Tashakkori y Teddlie, 2010). En este sentido, variables como la discriminación percibida o el sentimiento de integración, de pertenencia o de control de la situación son ejemplos de indicadores subjetivos de gran validez cuando hablamos de integración.

Las dimensiones del bienestar que hemos visto en el apartado anterior pueden ser una buena guía para analizar los procesos de integración. Las dimensiones y sus componentes se expresan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Dimensiones y componentes del bienestar		
Bienestar subjetivo	Bienestar psicológico	Bienestar social
<ol style="list-style-type: none"> 1. Satisfacción: juicio o evaluación global de los diversos aspectos que una persona considera importantes en su vida. 2. Afecto positivo: resultado de una experiencia emocional placentera ante determinada situación vital. 3. Afecto negativo: resultado de una experiencia emocional negativa ante una determinada situación vital. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Autoaceptación: sentirse bien consigo mismo, tener actitudes positivas hacia uno mismo. 2. Relaciones positivas con los otros: mantenimiento de relaciones estables y confiables. 3. Autonomía: capacidad para mantener las propias convicciones (autodeterminación), la independencia y la autoridad personal. 4. Dominio del entorno: habilidad personal para elegir o crear entornos favorables para satisfacer deseos y necesidades propias. 5. Objetivos vitales que permitan dar sentido a la vida. 6. Crecimiento personal: empeño por desarrollar las potencialidades y seguir creciendo como persona. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integración social: sentimiento de pertenencia, establecimiento de lazos sociales. 2. Aceptación social: confianza en los otros y aceptación de los aspectos positivos y negativos de nuestra propia vida. 3. Contribución social: sentimiento de utilidad, de ser capaces de aportar algo a la sociedad en que vivimos. 4. Actualización social: confianza en el futuro de la sociedad, en su capacidad para producir condiciones que favorezcan el bienestar. 5. Coherencia social: confianza en la capacidad para comprender la dinámica y el funcionamiento del mundo en el que nos ha tocado vivir.

Fuente: Blanco y Díaz (2006).

Está claro que el bienestar no afecta sólo a la población migrante, sino a toda la población, que puede obtener unos malos resultados en este aspecto, pero es cierto que muchos de los componentes del bienestar social nos permiten situar a la persona en relación con el entorno en el que está inserta y, por lo tanto, son un buen indicador de cómo está viviendo y sintiendo la sociedad ‘de acogida’.

Por otro lado, las migraciones, tienen un importante componente estructural, cultural, social y familiar. Gran parte del sentido que encuentra la persona migrante respecto a lo que le ocurre en el país de acogida está basado en su ideología y experiencias previas, pero también en lo que habla y comparte con otros, generalmente compatriotas o personas que están pasando por su misma situación. Además, el efecto de la migración en la persona, sus comportamientos, emociones y pensamientos sólo puede entenderse en su contexto.

En definitiva, debemos considerar distintos niveles de intervención (micro, meso, macro) [Bronfenbrenner, 1979] para facilitar la integración de las personas. Por ejemplo, los cambios en la legislación sobre reagrupación familiar (nivel macro) pueden producir cambios en la estructura familiar (nivel meso), que afecta, en última instancia, al desarrollo del *locus* de control, la autoeficacia y a las estrategias de afrontamiento tanto de las personas en la sociedad de origen como en la de acogida (nivel micro). Es decir, los diferentes niveles guardan una lógica, ningún cambio en alguno de ellos por sí sólo consigue resultados si no se ve acompañado por cambios en la misma dirección en el resto.

5. ¿Cuáles son los retos futuros para la integración en el País Vasco y qué aporta a ellos la perspectiva psicosocial?

En los planes de inmigración del País Vasco, ha habido una evolución desde medidas encaminadas

a favorecer la acogida e integración, y a conseguir estructurar un entramado público capaz de liderar dichos procesos, hacia medidas donde la responsabilidad es compartida entre la sociedad de acogida y las personas migrantes, pasándose a hablar de ciudadanía y convivencia intercultural. A pesar de que en los dos primeros planes se definía la integración como “un concepto bidireccional, que implica un proceso dinámico de adaptación recíproca entre la población inmigrada y la población originaria” que “implica la posibilidad de desarrollo libre de las diversas identidades en pie de igualdad” y es “incompatible con la existencia de la categoría jurídica de irregularidad”, lo cierto es que la sociedad de acogida tenía un papel casi de espectador. Un ejemplo es que las palabras ‘discriminación’ y ‘racismo’ tan sólo aparecen en la revisiones del marco normativo internacional. El último plan de inmigración supone, en parte, superar dicha limitación, pero por el contrario, lima muchas de las críticas anteriores a la Ley de Extranjería.

En cualquier caso, hay una serie de cuestiones que se han tratado con mayor o menor profusión en los planes de inmigración y que resultan claves a la hora de definir un modelo de política de integración en el País Vasco. De las respuesta que se les dé dependerá, en gran medida, su éxito y, por lo tanto, la convivencia y cohesión social. Pasemos a analizarlas.

5.1. Acceso a la ciudadanía

El acceso a la ciudadanía hace referencia al reconocimiento de derechos plenos hacia las personas migrantes. El I Plan de Inmigración habla de ciudadanía inclusiva, desligando dicho concepto del componente nacional. Apuesta por un estatuto uniforme para todos sus titulares, que equipare a las personas en el ámbito mínimo de los derechos humanos necesarios: derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Parece que, con el paso de los años, ha ido perdiendo fuerza esta visión y hemos asistido a la pérdida progresiva de la condición de

igualdad de derechos para todas las personas. Algunas medidas que apuntan esta dirección son:

- Los cambios en la normativa de acceso a la renta de garantía de ingresos (Ley 18/2008, de 23 de diciembre regulada por el Decreto 147/2010, de 25 de mayo) que eleva el tiempo de empadronamiento para su acceso a los tres años (Ley 4/2011, de 24 de noviembre).
- La petición del año de empadronamiento para acceder a la tarjeta individual sanitaria (Decreto 114/2012, de 26 de junio).
- La imposibilidad de acceder a Etxebide para las personas que se encuentran residiendo de manera irregular.
- Restricciones en el acceso a la matriculación en la Escuela Oficial de Idiomas únicamente a las personas con permiso de residencia o trabajo.
- Modificaciones de normativas municipales, como la realizada en Bilbao para evitar la apertura de centros de culto en edificios de viviendas (Ayuntamiento de Bilbao, 2013).
- Redadas a personas en situación administrativa irregular, como la realizada el 8 de noviembre de 2013 en Zorrozaurre (Bilbao), donde fueron identificadas 54 personas, 36 de ellas detenidas y 11 enviadas al centro de internamiento para extranjeros de Aluche, para ser expulsadas posteriormente.

La desigualdad de acceso a derechos supone:

- Un refuerzo de las dinámicas psicosociales excluyentes, al crear categorías de ciudadanos diferentes dentro de la sociedad.
- Un aumento del malestar y la insatisfacción personal y social, tal y como han mostrado algunas investigaciones que vinculan la percepción de justicia social con el bienestar (Prilleltensky, 2012).
- Un agravamiento de las condiciones sociales en las que la persona migrante se debe insertar.

Este último aspecto es de especial importancia, porque tradicionalmente, al hablar de integración de las personas migrantes, se ponía el foco en el estrés de aculturación (Berry y Kim, 1988; Berry, 2001). El esfuerzo de adaptación, así como las incompatibilidades culturales y los conflictos sociales que surgen durante el proceso de asentamiento y ajuste social son la base del estrés. Las actitudes de aculturación cruzan dos dimensiones, como son la orientación hacia el país de origen y la orientación hacia el país de acogida. Esto conlleva diferentes actitudes hacia la sociedad receptora denominadas integración, asimilación, separación y marginalización. Sin embargo, son numerosos los estudios que vinculan el estrés no tanto al posible choque cultural como a las condiciones de vida en las que se tienen que desenvolver las personas migrantes. Así, por ejemplo, estudios realizados en varios países con solicitantes de asilo político muestran cómo las dificultades para legalizar

su situación, los interrogatorios, el aislamiento o el desempleo posteriores a la llegada son mejores predictores de síntomas postraumáticos que las mismas experiencias de detención o tortura en el país de origen (Markez-Alonso, Fernández-Liria y Pérez-Sales, 2009). En esta misma línea está el concepto del síndrome de Ulises (Achotegui, 2002, 2006), que relaciona el estrés con cuestiones como la soledad, el fracaso migratorio, la lucha por la supervivencia y el miedo, estresores que se ven reforzados por su multiplicidad, cronicidad, intensidad, ausencia de sensación de control y ausencia de red social de apoyo.

Un intento de aunar ambas visiones es aquel que considera la inmigración como estresante en la medida en que es sentida y vivida como tal por la persona. Esta perspectiva agrupa en un mismo modelo tanto el estrés de aculturación como los estresores sociales y desarrolla instrumentos que permiten medir el estrés en la migración (Tomás-Sábado *et al.*, 2007), cuyos componentes son la nostalgia, el choque cultural, la experiencia de discriminación y las condiciones de vida.

En todo caso, tampoco hay que olvidar el papel que la sociedad de acogida tiene en este tipo de procesos vinculados a la aculturación. Así, cada vez se avanza más en poner en valor cuestiones como la competencia cultural de los profesionales que trabajan con personas migrantes, entendiendo ésta como “el conjunto de habilidades académicas e interpersonales que permiten a los individuos aumentar su comprensión y apreciación de las diferencias sociales y culturales en y entre grupos” (Betancourt *et al.*, 2003: 293). Un ejemplo es el Instrumento para la Valoración de la Competencia Intercultural en la Atención en Salud Mental que publicó el Ministerio de Sanidad (Fernández Liria y Pérez-Sales, 2011), dirigido a las instituciones que trabajan en este campo. Sería importante que esta competencia estuviera presente en los planes de formación y gestión del personal de instituciones públicas.

5.2. Participación social y política

Estar integrado en el nuevo círculo de vida es un indicador de éxito subjetivo esencial para las personas migrantes. La red de apoyo social cumple funciones como la de apoyo emocional, que ofrece comprensión, afecto y oportunidades de participación social; apoyo informacional y estratégico, con información clave sobre la sociedad de acogida; o apoyo material e instrumental (García Fuster, Herrero Olaizola y Musitu, 1995; Hernández Plaza, Pozo Muñoz y Alonso Morillejo, 2004). Disponer de familiares, amistades y compatriotas en la sociedad de destino puede llegar a tener tanto valor explicativo del proceso migratorio como aquello que es atribuible a las acciones individuales. De esta manera, las acciones que los organismos públicos pongan en marcha para favorecer la reagrupación familiar serán positivas para la integración social. Sin embargo, no hay que olvidar

que las separaciones familiares por la migración pueden generar un importante malestar, tanto en las personas que han migrado como en las que se han quedado en el país de origen, y sería conveniente crear las estructuras de apoyo necesarias para que la readaptación de roles y funciones de la familia reagrupada no se convierta en un problema.

Por otra parte, las redes sociales no son sólo los lazos directos o indirectos que vinculan a unas personas con otras, también aquellos lazos que nos vinculan con la comunidad, con grupos, con instituciones formales o informales y con la estructura social. A pesar del obstáculo que supone la inexistencia del derecho a voto para las personas migrantes, la apertura de espacios de participación social reales es una de las mejores herramientas con las que contamos para promover la integración de las personas y su bienestar (Bess *et al.*, 2009). De esta manera, la intervención debe reconstruir el tejido social, lo que implica actuaciones en los diferentes niveles de análisis (Villasante, 1984):

- Instituciones: administraciones y poderes del Estado, pero además las escuelas, la Iglesia, la Policía, los partidos políticos, el empresariado, los sindicatos y los medios de comunicación, entre otras.
- Sector o grupo formal: grupos formales organizados, como asociaciones de vecinos, asociaciones de padres, madres y alumnos, grupos deportivos o cooperativas.
- Sectores informales: personas y contextos activos, comunicadores de información dentro de la vida cotidiana (bares, mercados, colegios o pandillas)
- Base social: en un principio, no organizada y fragmentada en diferentes perfiles (mujeres, jóvenes, pensionistas, trabajadores o inmigrantes).

Desde la psicología de la liberación, se analiza el fenómeno migratorio en términos de poder y se aboga por la transformación social como medio para alcanzar el bienestar y la justicia social. Para ello, es necesaria la organización comunitaria a través de organizaciones sociales que sean catalizadoras de cambios sociales y promotoras de bienestar colectivo (Paloma y Manzano-Arrondo, 2011).

Tampoco debemos olvidar que conceptos como el de sentido de pertenencia resultan claves a la hora de analizar la integración. El concepto hace referencia a la satisfacción de una persona al sentirse parte integrante de un grupo. El sujeto, de este modo, se siente identificado con el resto de los integrantes, a quienes entiende como pares. El sentido de pertenencia supone el desarrollo de una actitud consciente respecto a otras personas y está íntimamente vinculado a los conceptos de participación, del que acabamos de hablar, y de igualdad, que pasamos a analizar (Alleyne, 2002; Phinney *et al.*, 2001).

5.3. Discriminación, racismo y xenofobia

En la relación entre discriminación y psicología, es imprescindible hablar de actitudes. Se distinguen tres componentes en ellas (Eagly y Chaiken, 1993):

- Cognitivo: creencias estereotipadas sobre supuestos rasgos de un grupo.
- Afectivo: evaluación negativa de un grupo, junto con un sentimiento de hostilidad hacia sus miembros.
- Comportamental: tendencia hacia conductas hostiles y de marginación dirigidas a los miembros del grupo.

Sabemos que no siempre existe una relación causal entre los tres componentes: una actitud prejuiciosa (componente afectivo) no necesariamente lleva a un comportamiento congruente con aquélla (discriminación). En gran medida, dependerá de la situación y del contexto social más o menos permisivo con dichas actitudes. De ello se deriva la importancia que tiene crear un clima social favorable hacia las personas migrantes. Las figuras de los prescriptores de opinión (medios de comunicación, partidos políticos) juegan un papel fundamental, por lo que las instituciones públicas deben fomentar una visión positiva de la migración. Alguno de los programas antirrumores que están poniendo en marcha ayuntamientos vascos apunta en esta dirección, y es necesario reforzarlos para ampliar la base de personas a las que se llega con ellos.

Podemos analizar la actitud prejuiciosa de la sociedad vasca ante el fenómeno de la inmigración a través de los barómetros que realiza el Observatorio Vasco de la Inmigración desde hace años, lo que permite hacer comparaciones temporales. El último estudio (Ikuspegi, 2014) muestra que casi el 25 % de la población vasca quiere vivir en un barrio donde nadie sea de una raza o grupo étnico distinto al de la mayoría de la población; el 27 % considera que su relación con la población extranjera ha empeorado en el último año, frente al 14,6 % que lo pensaba en 2007; siete de cada diez personas consideran que, para aceptar plenamente a las personas inmigrantes, deberían abandonar las partes de su religión o cultura que entren en conflicto con nuestra legislación; tan sólo el 36,2 % ve bien que ocupen plazas y espacios públicos; un 37 %, que construyan templos para sus religiones; y un 48,3 %, que hablen su propio idioma. También hay un 65 % de personas que consideran que los inmigrantes se benefician en exceso del sistema de protección social y casi un 50 %, que pagan menos impuestos de los que luego reciben.

Sin embargo, la actitud de la población vasca hacia los inmigrantes se puede definir como ambivalente: se mezclan algunas posiciones cerradas con otras que abogan por equiparar derechos. El Observatorio Vasco de la Inmigración realiza un índice de tolerancia hacia la inmigración extranjera que resume las

opiniones, actitudes, valores, creencias y estereotipos que se van desgranando a lo largo del barómetro. El cero sería el mayor grado de intolerancia y el cien, el mayor grado de tolerancia; en 2013, el índice global se situaba en 55,35 puntos, siendo 2012 el peor año, con 53,62 puntos, y 2008 el mejor, con 58,74. El peor dato de la evolución de la actitud de la sociedad vasca hacia la inmigración es el del porcentaje de personas que, según el propio barómetro, se podría catalogar como reacias hacia la inmigración, que ha crecido del 19,3 % de 2008 al 30,2 % de 2013, situándose el porcentaje de tolerantes en el 35,9 % y el de ambivalentes en el 33,9 %.

Viendo los datos del barómetro, ¿cómo podemos incidir en un cambio de actitudes de la población vasca hacia las personas inmigrantes? Son diversas las teorías que explican los prejuicios. La definición clásica es la de Allport (1979), para quien es “una actitud hostil o prevenida hacia una persona que pertenece a un grupo simplemente por el hecho de pertenecer a ese grupo, suponiéndose, por lo tanto, que posee las cualidades objetivables atribuidas a dicho grupo”. Algunas teorías ponen el acento en las causas socioculturales, como las teorías del conflicto, que conciben el prejuicio como producto de una competición entre diferentes grupos debida a la escasez de recursos o a una amenaza que puede ser tanto real como simbólica, por ejemplo, costumbres y valores que se consideran tan diferentes que son una amenaza para la identidad propia (Stephan y Stephan, 2001). Otras teorías ponen el énfasis en las relaciones intergrupales, como la teoría de la identidad social (Tajfel y Turner, 1979); en este caso, el factor más importante en la creación de las actitudes y los estereotipos es la búsqueda de una identidad social positiva. Esta identidad es parte del autoconcepto de la persona, que deriva de su conocimiento de pertenencia a un grupo, y del valor y la significación emocional asociada a dicha pertenencia. Las citadas teorías explican el fenómeno de acentuación de las diferencias intercategoriales y las similitudes intracategoriales, del favoritismo intragrupal y de discriminación intergrupar. Por último, algunas teorías se centran en factores individuales, como los sesgos cognitivos (sesgo de confirmación, correlaciones ilusorias) o las atribuciones causales y los factores de personalidad, como la teoría de la orientación hacia la dominación social o la teoría de la personalidad autoritaria (Adorno, 1950).

La amplísima literatura en torno a los prejuicios debe servir para orientar las políticas que persiguen reducir o evitar la discriminación, el racismo y la xenofobia. A ello contribuyen también los diferentes modelos sobre la persuasión y el cambio de actitudes (Moscovici, 1985). Sin embargo, es necesario que las instituciones públicas aboguen decididamente por una estrategia clara de lucha contra la discriminación, que preste especial atención a las cuestiones que tienen que ver con programas de sensibilización, prevención y detección, y a las medidas de reparación a las víctimas de actos discriminatorios o racistas.

Por último, es necesario tomar en cuenta las nuevas formas que adquiere el racismo, el denominado neoracismo (Taguieff, 1995), consistente en:

- La traslación de la raza hacia la cultura, y la sustitución de la pureza racial por la identidad cultural auténtica.
- El desplazamiento de la desigualdad hacia la diferencia: el desprecio por las personas consideradas inferiores se complementa con la obsesión del contacto con los otros, con la fobia a la mezcla.
- El recurso a enunciados heterófilos (derecho a la diferencia) más que a enunciados heterófilos.
- El racismo simbólico o indirecto, expresado sin ser declarado, y que tiende a sustituir al racismo directo y declarado.

5.4. Exclusión

La exclusión social, para los grupos excluidos, equivale a la incapacidad de ejercer sus derechos sociales, con la imposibilidad consiguiente de una inserción e integración social plena (Laparra, Aguilar y Gaviria, 1995). Una de las definiciones de exclusión que más consenso generan alude a “un proceso de alejamiento progresivo de una situación de integración social en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad” (Fundación FOESSA, 2008: 184), “que incluye dificultades o barreras en al menos el eje económico (empleo, ingresos, privación), el eje político de la ciudadanía (los derechos políticos, pero también la educación, la salud o la vivienda) y el eje de las relaciones sociales (aislamiento, anomia)” (ibídem: 183).

La presencia desproporcionada de migrantes entre el colectivo de personas que sufren exclusión social ha sido ampliamente demostrada tanto a escala internacional (McLaren, 2003) como nacional. Los datos del VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España (Fundación FOESSA, 2008) muestran que la exclusión severa posee una sobrerrepresentación de nacidos fuera de España (31 %). La proporción de hogares afectados por procesos de exclusión en ámbitos como el empleo es del 27,2 % en las personas extracomunitarias, frente a un 12,5 % entre los españoles o comunitarios de la UE15. En la exclusión de la vivienda, las cifras son del 17,8 % entre los segundos, frente al 37 % entre de los primeros; y en el ámbito de la salud, del 10,8 % frente al 16,6 %. Es por ello por lo que el informe afirma que “la variable étnica aparece como la más determinante a la hora de distribuir socialmente las probabilidades de ser afectado por procesos de exclusión social” (ibídem: 244).

Quizá uno de los ejemplos más representativos es el de las personas sin hogar, que podemos considerar como el extremo de exclusión social. La primera gran encuesta sobre población sin hogar realizada en España por el INE en 2005 arrojaba una estimación de 21.900 personas sin hogar, de las cuales un 48,2 %

eran extranjeras. La segunda se realizó en 2012, y el número de personas sin hogar aumentó hasta las 22.938, de las cuales el 45,8 % eran extranjeras. La encuesta permite distinguir entre población sin casa (aquella que se encuentra alojada en algún recurso para personas sin hogar) y población sin techo (la que se encuentra durmiendo en la calle o en estructuras temporales). En el primer caso, las personas extranjeras suponían el 45 % del total, y en el segundo, el 54 % (INE, 2005, 2012). En la Comunidad Autónoma del País Vasco, se publicó un recuento nocturno realizado en las tres capitales vascas (SIIS, 2013), con datos aún más divergentes: el 76,9 % de las personas que dormían en la calle y el 60,3 % de las que lo hacían en centros de acogida eran extranjeras.

La Ley de Servicios Sociales del Gobierno Vasco formulada en 2008 carece de un desarrollo normativo y una cartera de servicios definidos, lo cual ha impedido que la lucha contra la exclusión social avance de manera efectiva. En la actualidad, se cuenta con un borrador de la cartera de servicios, que parece será aprobado en el futuro, en el que se establece una clara distinción entre los servicios sociales de atención primaria, cuya competencia corresponde a los ayuntamientos, y los servicios sociales de atención secundaria, cuya competencia es de las diputaciones. Entre los primeros, entran los servicios de atención diurna (que incluye comedores sociales), los servicios de acogida nocturna, pisos de acogida y viviendas tuteladas. Los servicios de competencia foral serían los centros de día para atender necesidades de inclusión social, centros de acogida nocturna y centros residenciales. La mayor diferencia entre los servicios de los ayuntamientos y los de las diputaciones estriba en que, para los segundos, se necesita una valoración y derivación previa, al ser especializados, por lo que se deberá tener un cuidado especial para no dejar fuera a las personas migrantes por cuestiones administrativas o burocráticas, articulando las medidas necesarias para evitar una doble exclusión.

También es necesario actuar en la sociedad para evitar que las personas empobrecidas y excluidas sufran lo que algunos autores denominan deshumanización normativa (Reguera, 2007) o deslegitimación (Bar-Tal, 1990). Ambos conceptos aluden al proceso que degrada y deshumaniza a un individuo, incluyéndolo entre las categorías sociales más negativas, con el propósito de excluirlo de los grupos humanos que actúan dentro de los límites aceptables en términos de normas o valores. De esta manera, la despersonalización y la deshumanización tienen un gran poder autodesinhibidor que permite maltratar al otro sin experimentar reproche alguno. Aunque la mayoría de las personas rechazan la injusticia y piensan que les resulta difícil perjudicar a otros, sin embargo son capaces de hacerlo si las víctimas han sido previamente deshumanizadas y excluidas de la pertenencia a la “comunidad moral” (Opatow, 1990). Quizá el mejor ejemplo de ello son los denominados delitos de odio, de los que apenas se tienen conocimiento en el País Vasco, no tanto porque no ocurran, sino porque no se recogen como tales en los atestados policiales.

5.5. Interacción

Los datos expuestos anteriormente muestran los diferentes planteamientos existentes en torno al binomio clase-raza, o lo que es lo mismo, mientras que para unos la posición de inferioridad del inmigrante se debe a su pertenencia a una clase social desfavorecida, para otros la clave de la marginación se encuentra en el origen racial, étnico o religioso de los grupos inmigrados. El debate de fondo es la relación que se establece entre diferencia y desigualdad, si son las desigualdades las que crean las diferencias o viceversa.

Para los teóricos de orientación marxista-económica (Castles y Kosack, 1973; Zolberg, 1989), los trabajadores extranjeros se insertan en el estrato más bajo de la clase obrera, debido a la función que este tipo de mano de obra desempeña en el sistema capitalista mundial. La función del racismo, en este caso, es la de la legitimación ideológica de un proceso de dominación y explotación económica. En la lucha contra el racismo, se rechaza tomar en cuenta cualquier visión identitaria, al considerar que el fenómeno afecta a ciudadanos, a individuos, y no a grupos definidos por su diferencia étnica, cultural o religiosa.

Otros investigadores se preguntan si la posición social de determinados grupos étnicos en las sociedades de acogida es debida exclusivamente a la distinta cualificación del conjunto de sus miembros. El resultado es que a la estratificación de clase se le superpone la racial o étnica (Freeman, 1979). Argumentan que la discriminación no se debe a la falta de cualificación de los inmigrantes, esto es, a su condición de clase, sino a la diferencia de raza. Critican el planteamiento economicista, porque no da respuesta al neoracismo. Para las teorías más centradas en los aspectos identitarios, el núcleo duro del racismo es la naturalización de las diferencias. La clave reside en la pertenencia a una cultura, raza o etnia como elemento generador de relaciones sociales específicas. A ello se le une que la vida cotidiana de los individuos y grupos no se desarrolla tanto dentro de pautas de clase como de nuevas formas de identidad colectiva, que generan formas alternativas de solidaridad.

Quizá una posición intermedia nos la ofrece Goffman (1980) cuando describe el estigma. La estigmatización ocurre cuando una persona es negativamente evaluada, en términos de atribuciones desacreditantes, negativas, de ilegitimidad percibida o de una identidad social devaluada. Esta estigmatización conlleva una pérdida de estatus social y las personas con bajo estatus, al verse afectada la estructura que rodea al individuo y le protege de circunstancias desfavorables, son las que más sufren conductas de discriminación y exclusión. Además, frecuentemente se las considera un grupo frente al cual dichas conductas están justificadas.

En cualquier caso, la respuesta que demos a la interacción existente entre diferencia y desigualdad,

marcará claramente las posibilidades de integración social en un futuro. Ello no quiere decir que se asimile inmigración con exclusión social, pero éste es un debate del que no podemos rehuir y que no parece estar en la agenda inmediata de las instituciones públicas, ni tan siquiera de las sociales, a pesar de que los datos aportados sobre exclusión social muestran claramente su incidencia en el colectivo migrante; y a pesar también de que la actitud de la población autóctona hacia la extranjera, si bien no

resulta especialmente intolerante en el caso del País Vasco, no sólo no mejora con el paso del tiempo, sino que empeora ligeramente, tal y como hemos comprobado en el barómetro de Ikuspegi. Contamos con las condiciones adecuadas para que la integración de las personas migrantes sea vivida de forma positiva, pero también hay elementos preocupantes que deben abordarse con celeridad. Del éxito de la tarea depende, en gran medida, el futuro de la cohesión social del País Vasco.

Bibliografía referenciada

- ACHOTEGUI, J. (2006): “Estrés límite y salud mental: el síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (síndrome de Ulises)”, *Migraciones*, nº 19, págs. 59-85.
- (2002): *La depresión de los inmigrantes: una perspectiva transcultural*, Barcelona, Ediciones Mayo.
- ADORNO, T. W.; LEVINSON, D. J.; y SANFORD, N. (1950): *The Authoritarian Personality*, Oxford, Harpers.
- ALLEYNE, B. (2002): “An idea of community and its discontents: Towards a more reflexive sense of belonging in multicultural Britain”, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 25, nº 4, págs. 607-627.
- ALLPORT, G. W. (1979): *The Nature of Prejudice*, Cambridge, Addison-Wesley.
- AYUNTAMIENTO DE BILBAO (2013): “Acta de la sesión ordinaria celebrada por el Excmo. Ayuntamiento. Pleno el día 25 de septiembre de 2013”, págs. 16-36 [http://www.nuevosvecinos.com/descargas/deustobarria/acta_pleno20130925.pdf].
- BARCELONA CENTRE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS; MIGRATION POLICY GROUP (2015): *Migrant Integration Policy Index* [<http://www.mipex.eu>].
- BAR-TAL, D. (1990): “Causes and consequences of delegitimization: Models of conflict and ethnocentrism”, *Journal of Social Issues*, vol. 46, nº 1, págs. 65-81.
- BERRY, J. W. (2001): “A psychology of immigration”, *Journal of Social Issues*, vol. 57, nº 3, págs. 615-631 [<http://dx.doi.org/10.1111/0022-4537.00231>].
- BERRY, J. W.; y KIM, U. (1988): *Acculturation and Mental Health. Health and Cross Cultural Psychology: Towards Applications*, Londres, Sage.
- BESS, K. D. *et al.* (2009): “Participatory organizational change in community-based health and human services: From tokenism to political engagement”, *American Journal of Community Psychology*, vol. 43, nº 1-2, págs. 134-148.
- BETANCOURT, J. R. *et al.* (2003): “Defining cultural competence: A practical framework for addressing racial/ethnic disparities in health and health care”, *Public Health Reports*, vol. 118, nº 4, págs. 293-302.
- BLANCO, A.; y DÍAZ, D. (2006): “Orden social y salud mental: una aproximación desde el bienestar social”, *Clínica y Salud*, vol. 17, nº 1, págs. 7-29.
- BLANCO, A.; y RODRÍGUEZ MARÍN, J. (2007): *Intervención psicosocial*, Madrid, Prentice-Hall.
- BRONFENBRENNER, U. (1979): *The Ecology of Human Development*, Cambridge, Harvard University Press.
- CACHÓN, L. (2009): *La ‘España inmigrante’: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Barcelona, Anthropos.
- (2008): “La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial”, *Política y Sociedad*, vol. 45, nº 1, págs. 205-235.
- CASTLES, S.; y KOSACK, G. (1973): *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, Londres, Oxford University Press.
- DE LA MATA, M. L. *et al.* (2010): “La integración de las personas migrantes: el enfoque de la psicología cultural y de la liberación”, en MELERO VALDÉS, L. (coord.), *La persona más allá de la migración. Manual de intervención psicosocial con personas migrantes*, Valencia, Fundación Ceimigra, págs. 115-146.
- DE LUCAS, J.; y SOLANES, A. S. (eds.) (2009): *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Madrid, Dykinson.
- EAGLY, A. H.; y CHAIKEN, S. (1993): *The Psychology of Attitudes*, San Diego, Harcourt Brace Jovanovich.

- ESPAÑA (2000): “Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 10, 12-1-2000, págs. 1.139-1.150 [<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-544>].
- FERNÁNDEZ LIRIA, A.; y PÉREZ-SALES, P. (2011): *Instrumento para la Valoración de la Competencia Intercultural en la Atención en Salud Mental (IVCI)*, Madrid, Dirección General de Salud Pública y Sanidad Exterior del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- FREEMAN, G. P. (1979): *Immigrant Labor and Racial Conflict in Industrial Societies: The French and British Experience*, New Jersey, Princeton University Press.
- FUNDACIÓN FOESSA (2008): *VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*, Madrid, Fundación FOESSA.
- GARCÍA FUSTER, E.; HERRERO OLAIZOLA, H.; y MUSITU, G. (1995): *El apoyo social*, Barcelona, PPU.
- GOBIERNO VASCO (2011): *III Plan Vasco de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural 2011-2013*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- (2007): *II Plan Vasco de Inmigración, 2007-2009*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- (2003): *I Plan Vasco de Inmigración, 2003-2005*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- GODENAU, D. et al. (2014): *La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional*, serie Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, nº 30, Madrid, Observatorio Permanente de la Inmigración.
- GOFFMAN, E. (1980): *Estigma: la identidad deteriorada*, Buenos Aires, Amorrotu.
- HERNÁNDEZ PLAZA, S.; POZO MUÑOZ, C.; y ALONSO MORILLEJO, E. (2004): “Apoyo social y bienestar subjetivo en un colectivo de inmigrantes: ¿efectos directos o amortiguadores?”, *Boletín de Psicología*, vol. 80, nº 80, págs. 79-96.
- IKUSPEGI (2014): *Barómetro 2013. Percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera*, Bilbao, Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración.
- INE (2012): Encuesta sobre las Personas sin Hogar (Personas). Año 2012, Madrid, Instituto Nacional de Estadística.
- (2005): Encuesta sobre las personas sin hogar (personas). Año 2005, Madrid, Instituto Nacional de Estadística.
- KEYES, C. (1998): “Social well-being”, *Social Psychology Quarterly*, vol. 61, nº 2, págs. 121-140.
- LAPARRA, M.; AGUILAR, M.; y GAVIRIA, M. (1995): “Aproximación teórica al concepto de exclusión”, en ÁLVAREZ-URÍA, F. et al., *Desigualdad y pobreza hoy*, Talasa, págs. 133-200.
- MALGESINI, G.; y GIMÉNEZ, C. (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Madrid, Libros de la Catarata.
- MARKEZ-ALONSO, I.; FERNÁNDEZ-LIRIA, A.; y PÉREZ-SALES, P. (2009): *Salud mental y violencias institucional, estructural, social y colectiva*, Madrid, Asociación Española de Neuropsiquiatría.
- MARTÍN-BARÓ, I. (2003): *Poder, ideología y violencia*, Madrid, Trotta.
- MCLAREN, L. M. (2003): “Anti-immigrant prejudice in Europe: Contact, threat perception, and preferences for the exclusion of migrants”, *Social Forces*, vol. 81, nº 3, págs. 909-936.
- MOSCOVICI, S. (1985): *Psicología social: influencia y cambio de actitudes: individuo y grupos*, Barcelona, Paidós.
- OPOTOW, S. (1990): “Moral exclusion and injustice: An introduction”, *Journal of Social Issues*, vol. 46, nº 1, págs. 1-20.
- PALOMA, V.; y MANZANO-ARRONDO, V. (2011): “El rol de las organizaciones desde la psicología de la liberación: aplicaciones en el estudio de las migraciones”, *Psychosocial Intervention*, vol. 20, nº 3, págs. 1-11.
- PAÍS VASCO (2012): “Decreto 114/2012, de 26 de junio, sobre Régimen de las Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el Ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 248, 31-12-2013 [<http://www.euskadi.eus/r47-bopvvaci/es/bopv2/datos/2013/12/1305620a.pdf>].
- (2010): “Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 114, 17-6-2010 [<http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-vacia/es/bopv2/datos/2008/12/0807235a.pdf>].
- (2008): “Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 246, 24-12-2008, págs. 31.840-31.924 [<http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2008/12/0807143a.pdf>].
- (2008): “Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 250, 31-12-2008, págs. 32.729-32.804 [<http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-vacia/es/bopv2/datos/2008/12/0807235a.pdf>].
- PHINNEY, J. S. et al. (2001): “Ethnic identity, immigration, and wellbeing: An interactional perspective”, *Journal of Social Issues*, vol. 57, nº 3, págs. 493-510.
- PRILLELTENSKY, I. (2012): “Wellness as fairness”, *American Journal of Community Psychology*, vol. 49, nº 1-2, págs. 1-21 [<http://dx.doi.org/10.1007/s10464-011-9448-8>].
- REGUERA, G. B. (2007): “La demonización del otro, la deshumanización y el racismo”, *Cuadernos del Ateneo de La Laguna*, nº 24, págs. 18-28.
- SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2013): *Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV*, Vitoria-Gasteiz, Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.
- SPENCER, S.; y COOPER, B. (2007): *Social Integration of Migrants in Europe: A Review of the European Literature 2000-2006*, Oxford, Centre on Migration, Policy and Society.

- STEPHAN, W. G.; y STEPHAN, C. W. (2001): *Improving Intergroup Relations*, Thousand Oaks, Sage.
- TAGUIEFF, P. A. (1995): “Las metamorfosis ideológicas del racismo y la crisis del antirracismo”, en ALBITE, J. P. (coord.), *Racismo, antirracismo e inmigración*, Donostia, Gakoa, págs. 143-204.
- TAJFEL, H.; y TURNER, J. C. (1979): “An integrative theory of intergroup conflict”, en AUSTIN, W. G.; y WORCHEL, S. (eds.), *The Social Psychology of Intergroup Relations*, Monterey, Brooks-Cole, págs. 33-47.
- TASHAKKORI, A.; y TEDDLIE, C. (eds.) (2010): *Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research*, Thousand Oaks, Sage.
- TOMÁS-SÁBADO, J. *et al.* (2007): “Construction and preliminary validation of the Barcelona Immigration Stress Scale”, *Psychological Reports*, vol. 100, nº 3, págs. 1.013-1.023.
- VILLASANTE, T. R. (1984): *Comunidades locales. Análisis, movimientos sociales y alternativas*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local.
- ZOLBERG, A. R. (1989): “The next waves: Migration theory for a changing world”, *International Migration Review*, vol. 23, nº 3, págs. 403-430.

Oinarritzko Errenta Unibertsala: errealitatea ala fikzioa?

Maialen San Sebastian Kortajarena

Bergarako Udala
<maialenss@gmail.com>

Artikulu honetan aztertzen da Eusko Jaurlaritzak martxan jarri dituen Oinarritzko Errentek arazo sozialei erantzun eraginkor bat proposatzea lortu ote duten. Horretarako, alde batetik oinarritzko errentak EAEn izan duen bilakaera, bere testuinguru politiko, ekonomiko eta soziala kontuan hartuz ikertu da. Bestetik, beste herrialde batzuetako egoera eta ereduak landu dira, beste herrialde batzuetan eta beste eredu batzuekin nola funtzionatu den eta zein emaitza lortu diren ikusteko. Kontuan izanik indarrean dagoen eta egon den oinarritzko errentaren ereduarekin ez dela lortu asistentzia sistema eta aktibazio sistema batetik haratago joatea, erantzun egoki bat emateko bidean Oinarritzko Errenta Unibertsala bidea izan daitekeen garatu da.

GAKO-HITZAK:

Dirulaguntzak, Oinarritzko Errenta, Oinarritzko Errenta Unibertsala, kritika.

En este artículo se estudia si la renta básica propuesta por el Gobierno Vasco ha logrado dar una respuesta eficaz a los problemas sociales. Para ello, por un lado se ha analizado su evolución, teniendo en cuenta el contexto social, económico y político. Por otro lado, se han estudiado las situaciones y los modelos de otros países para ver cómo funcionan o han funcionado, y los resultados obtenidos. Considerando que con el modelo vigente de renta básica no se ha conseguido ir más allá de un sistema de atención y activación, la renta básica universal puede representar una alternativa adecuada.

PALABRAS CLAVE:

Prestaciones económicas, renta básica, renta básica universal, crítica

1. Sarrera

Oinarrizko errenta, 1986ko pobrezia-aren inguruko inkestak erakutsitako emaitzei erantzun bat emateko sortu zen, hau da, bazterkeria egoerei erantzun bat eman ahal izateko. Ordutik, ia 30 urte igaro dira, eta Euskal Autonomia Erkidegoan lege eta politika ezberdinak egon dira indarrean arazo sozial honi erantzun ahal izateko. Indarrean dagoen eta egon den oinarritzko errentaren ereduarekin ez da lortu asistentzia eta aktibazio sistema batetik haratago joatea. Aurrera eraman den politikaren gabeziak direla eta, (gizarteratzea ez da eskubide eta betebeharrak moduan ulertzen, pertsonaren aktibazioa ez du bermatzen, pobrezia-aren eta bazterkeria-aren arazoari oinarritik heldu beharrean asistentzia arloko erantzun bat ematen du, etab.) bazterketa eta pobrezia-aren egoerari ez zaio erabateko erantzuna eman.

Jarraian aurkezten den artikulua-aren helburu nagusia da hurrengo galderari erantzutea: 1989az geroztik Eusko Jaurlaritzak martxan jarri duen Oinarrizko Errentak, moldaketa eta egokitzapenak ezagutu dituela jakinik, lortu ahal du behartasunak eta bazterketa sozialak irudikatzen dituen arazo sozialei erantzun eraginkor bat proposatzea? Horretarako, lehenik ezagutu behar da zein testuingurutan kokatzen garen, eta ondoren marko honek dituen eta izan dituen gabeziak aztertuko dira. Azkenik, egoera honi erantzuteko aukerak proposatuko dira, erantzun egoki bat lortu ahal izateko bidean Oinarrizko Errenta Unibertsalaren rola zein izan daitekeen aztertuz.

2. Oinarrizko errenta

2.1. Oinarrizko errenten ezaugarriak

Oinarrizko errentaren ildoan, definizio ezberdinak topa ditzakegu, hala nola:

- Oinarrizko errentak, prestazio ekonomikoak dira, eta pertsonak bizi ahal izateko gutxiengo ekonomiko bat izatea helburu dute; babes sozialaren gutxiengo maila markatzen dute (Milano, 1990).
- Baliabide eta tresna ezberdinez eratutako neurria, eta gutxiengo bizibide eta gizarteratzeko minimo batzuek hornituko dira, euren kabuz sortu ezin dituzten pertsonentzako (Moreno, 2000: 62).
- Azkeneko babes sistema eta segurtasun ekonomikoa. Estatuak transferentzia ekonomikoak egingo dizkie familiei, izaera bereizgarria izango dute, eta baliabideen egiaztatzeari lotua egongo da. Baldintza zehatz batzuk betetzean eta ohikoak diren prestazio sozialetarako (langabezia saria, pentsioak, etab.) eskubidea ez izatean onartuko dira (Noguera eta Ubasart, 2003).
- Pertsona edo familia guztiek duten eskubidea, lan merkatuan eta gizarte bizitzan gizarteratu ahal izateko eta oinarrizko beharrak asetzeko, gutxiengo bat bermatua izateko gizarteratze prozesuan zehar.

Definizio ezberdinak topatu arren, ezaugarri komunak ere erakusten dituzte (Euzéby, 1991: 95-96):

- Orokorrean, programa hauek asistentzia-aren arloan kokatzen dira eta euren helburua gutxiengo ekonomiko batzuk bermatzea eta pertsonaren gizarteratzea lortzea da.
- Gizarte segurantzaren sistemaren osagarri gisa funtzionatzen dute. Baliabide ekonomiko eskasak dituzten pertsonentzat, segurtasunaren azkeneko sare gisa funtzionatzen dute.
- Baldintzatuta daude. Oinarrizko errenta lortu ahal izateko baldintza batzuk bete behar dira (adina, errolda, konpromisoak, etab.).
- Eskubide gisa definitu arren, zenbait herrialde-tan egoera ekonomikoari lotuta dago eta honen arabera, mugak ezartzen dira.
- Prestazioa jasotzeko eskubidea normalean ez da egoten denboran mugatua.

2.2. Oinarrizko errenten bilakaera

Oinarrizko errentak 90. hamarkadan eratu zirela dirudien arren, XX. mendearen erdialdean, zenbait Estatutan diru sarrera gutxiengo batzuk bermatzera zuzenduriko neurriak sortu ziren. Hala ere, 80. hamarkadatik aurrera eratu ziren gaur egun ezagutzen ditugun oinarrizko errentak; laguntza ekonomikoaz gain, gizarteratzea bultzatu nahi dute.

Hasierako oinarrizko errentetara itzultzen bagara, langabezia apaleko eta garapen handiko Europa batean aurkituko gara. Testuinguru honetan, oinarritzko errentak, prestazio sozialen barnean beste prestazio bat bezala azaltzen dira, eta bere izaera guztiz ekonomikoa da. Helburu nagusia da biztanleriari gutxiengo ekonomiko batzuk bermatzea.

1970-1990 artean eman zen krisi ekonomikoak, langabezia tasaren igoera bat ekarri zuen, eta honi lotuta, pobrezia egoeren gorakada. Hori dela eta, oinarrizko errentei loturiko balorazio soziala guztiz aldatu zen, eta horrek, politika publikoak aldatzea bultzatu zuen.

Hasierako laguntza prestazioari egiten zitzaion kritika hurrengoak zen:

- Alde batetik, prestazio honen onuradunak diren pertsonak, mendekotasun horretara egokitzen dira, eta, ondorioz, egoera horretatik ateratzen lagundu beharrean, horrela geratzea bultzatzen du.
- Beste aldetik, programa honen finantziarioa ahalbidetzen duen gizarte zatiarentzat, garestiak direnaren pentsamendua nagusitzen da, eta euren garapen ekonomikoa baldintzatzen duela.

Kritika hauen ostean, asistentzia programen erreforma bat etorri zen. Zentzu honetan, lanaren balioaren handitze bat egin zen eta ongizatea lortu

ahal izateko oinarrizko osagai bihurtu zen. Horrela, prestazio ekonomikoa eta gizarteratzea partekatzen dituen eredu bat eratu zen. Filosofia berri hau, Europar Batasuneko 92/411 Aholkuan, babes sozialeko sistemaren baliabide eta prestazioei buruzko oinarrizko irizpideen ingurukoan islatzen da. Aholku honek, bazterketa sozialaren aurkako borroka bultzatzen du eta duintasunean bizi ahal izateko pertsonen baliabide eta Estatuak prestazioetarako duten eskubidea onartzera bultzatzen ditu.

Eskubide honen aitortza, ondorengo printzipio komun hauei jarraituz egin dezatela aholkatzen du:

- Pertsonaren duintasunean oinarritutako eskubidea da.
- Baliabide nahikorik ez duten pertsonen onartuko zaie.
- Lan adina duten pertsonen eta osasun edo familia baldintzekin uztartzen duten pertsonen, eskubidearen onarpena lan eskaintzak onartzearekin lotura izango dute.
- Ez du epe mugarik izango.
- Onuradunen gizarteratze ekonomikoa eta soziala bultzatzen duten neurriekin lotuta egon beharko luke.

Aholku honetan, Estatu kideei eskubide hau hurrengo pausoak jarraituz onartu dezatela eskatzen zaie:

- Oinarrizko errentaren gutxieneko kopuruak, bizi-kidetzaren unitate motaren eta tamainaren arabera erabakiko dira, kontuan hartuz herrialde horretako bizitza maila.
- Kopuru osagarriak ezartzeko aukera egongo da, behar zehatzak ase ahal izateko.
- Adierazle egokiak aztertutik erabakiko dira laguntzaren kopuruak, hau da, kontsumo familiarreko estatistikak, lanbide arteko gutxieneko soldata, prezio maila, etab.
- Aldizkako berrikuspen arauak ezarriko dira, prozedura administratiboak sinplifikatuko dira eta errekurtsioak jartzeko aukera emango da.
- Lan bilaketarako pizgarriak mantenduko dira.
- Laguntza ekonomikoa osagarria izango da, eta familiaren diru sarreraren eta beharrak asetzeko ezarritako dagoen gutxiengoaren arteko aldea aseko du.

Orokorrean, Europar gailendu den ereduak, gutxiengo batzuk bermatuko dituen sistema unibertsal edo ia unibertsalak onartzen ditu baina eskubide hau, beti gizarteratze printzipioari lotuta egongo da. Horrela, diru sarrera minimo batzuk jasotzeko eskubidea, gizarteratze prozesu bati lotuta egon da. Ideia honen helburua da prestazioarekiko mende-kotasunarekin apurtzea eta egoera horretatik ahalik eta azkarren ateratzeko baliabideak eskaintzea.

Hala ere, maila teorikoan puntu honetan egon arren eta Europar Batasunaren norabidea zentzu honetan

izan arren, ez dago legedi komun bat Estatu guztientzat eta beraz, bakoitzak bere legedi propioa du bere baldintza, ezaugarri eta estrategiek.

Azkenik, beharrezkoa da azpimarratzea, egungo joerei jarraitutik, pobrezia eta bazterkeriaren aurkako politikak ondorengo moduan ezaugarritzen direla:

- Babes ekonomikoa mugatuko ereduak, bizirautea orientatuta, laguntza osagarri mugatuak, eta prestazioen sarrerarako epe zehatz batean emateko betekizuna dute.
- Onuradunen betebeharrak indartuko dira. Betebehar berriak, lanerako sarrera sustatzera bideratuko dira, prestazio ekonomikorako eskubidea gizarteratzeko kontratu bat izenpetzea behartuta egotearekin lotuz.
- Enplegurako zeharkako pizgarriak. Honekin, diru sarrera apaleko lanen errentagarritasuna hobetu nahi da.
- Ekintzen deszentralizazioa.

2.3. Oinarrizko errentak Espainian

Azterketa honetan aurrera eginez, orokortasunetik zehaztasunera igarotzen joango gara. Hori dela eta, behin Europako egoera aztertu ostean, Espainia mailara igaroko gara.

Espainia mailan, babes sozialaz hitz egiten denean, hurrengoari egiten zaio erreferentzia (Martínez Torres, 2004): pertsonen edo familien oinarrizko beharrak estaltzen direla bermatzeko erabiltzen den tresna.

Illo honi jarraituz eta estaldura hori bermatu ahal izateko, bi sistema mota sortzen dira:

1. **Gizarte Segurantzaren**: gizarteak, bere kideei eskaintzen dien babesa hainbat neurri publikoren bidez, muga ekonomikoa eta sozialei aurre egiteko. Neurri hauek eskainiko ez balira, diru sarrerak gutxitzea edo desagertzea emango litzateke gaixotasun, amatasun, lan istripu, langabezia, elbarritasun, zahartzaro eta heriotza kasuetan. Gainera, laguntza medikua eta seme alabak dituzten familiei babes laguntza ere eskaintzen die.
2. **Gizarte laguntza**: gizarte segurantzatik kanpo dagoen babes sistema da. Premia egoera zehatzetara aurre egiteko babes sistema moduan agertzen da. Gizarte laguntzaren oinarrizko ezaugarriak unibertsaltasuna, premia egoera frogatu beharra eta izaera subsidiarioa dira.

Horrela, administrazio publiko ezberdinek prestazio ekonomikoak ondorengo hiru maila osagarri hauetan antolatu dituzte:

1. **Gizarte Segurantzaren barruan** aurkitzen diren prestazio ekonomikoak (langabezia saria, kontrabuzio pentsioa, etab.).

1. irudia. Gastu sozialaren antolaketa

Iturria: Martínez Torres (2004), egileak itzulita.

2. Gizarte Segurantzaren luzapenak diren prestazio ekonomikoak (kontribuzio gabeko pentsio, langa-bezia dirulaguntzak, etab.).
3. Maila autonomikoan eta lokalean ematen diren prestazio ekonomikoak (orokor edo espezializatuak).

Behin maila hauek zehaztuta, Estatuko administrazioak Gizarte Segurantzaren barruan kokatzen diren prestazioen bidez bermatuko ditu premia espezifikoak, eta, aldiz, bazterkeriaren aurkako babes orokorra geratuko da Autonomia Erkidegoen esku¹.

1. irudiaren bidez, errazago ulertuko dugu non kokatzen diren bazterketa sozialaren aurkako programak gastu sozialaren barnean.

Espanian, bazterkeriaren aurka lan egiteko programen artean hurrengoak aurkitzen dira: gutxieneko errentak, gizarte zerbitzuak, gizarte segurantzako laguntza prestazioak, etab. Beraz, gizarteratzeko edo bazterkeriaren aurkako gutxieneko errentak azken neurri gisa kokatzen dira, eta autonomia erkidegoen eskumen bezala kokatzen dira.

Azken sistema honen barruan, aldizkako errentak nahiz egoera zehatzei aurre egiteko larrialdietarako laguntzak aurkitzen dira, eta Ayalaren (2000) arabera, oinarritzko lau printzipio hauei jarraitzen die:

1. Elkartasuna: birbanaketa.
2. Gizarteratzea: giza kapitalean inbertsioa.
3. Egituraketa soziala.
4. Eskubide sozialen luzapena: ongizate soziala.

¹ Espainiar konstituzioko 148 eta 149 artikuluetan, Estatuaren eta autonomia erkidegoen eskumenak zehazten dira bakoitzaren eginbeharrak markatuz.

Gutxieneko errentak 90. hamarkada hasieran jarri ziren martxan, eta EAE izan arren aurrenekoa errenta hauek martxan jartzen, eta, urte gutxitan, autonomia erkidego gehienetara zabaldu zen. Prestazio hauen onarpena ez zen oso ohikoa izan, autonomia erkidegoek eraman baitzuten aurrera, Gobernu zentralaren oposizioarekin. Programa hauen jatorrian ez zen aurkitzen bazterkeriari eta pobrezia aurre egiteko planteamendurik, ez eta horri aurre egiteko hausnarketarik. Orokorrean, maila politiko eta sindikalean ematen ari zen negoziazioari jarraiki onartu ziren, eta, ondorioz, erreferentzia politiko argien falta, komunikabideen ezjakintasuna eta interes falta eta gizartearen ezjakintasuna topatzen ditugu.

Ezberdintasunak egon arren, autonomia erkidego bakoitzak indarrean jarritako oinarritzko errentetan, orokorrean denak eredu frantsesari jarraitzen diote, eta eskubide bikoitz honetan oinarritzen da: gutxiengo diru sarrera batzuk izateko eskubidea eta gizarteratzeko eskubidea. Hala ere, oinarritzko errentaren moduan jarraitzen duen eredu bakarra EAEkoa dela esan dezakegu, eta atzetik Katalunia, Madril edo Nafarroa aurkituko lirateke. Gainontzeko autonomietan oso zaila da oinarritzko errenta batez hitz egitea, euren babes txikia dela eta, dituzten mugak edo eskubide subjektibo moduan ez ulertzeagatik.

Honela, lau multzo bereizi ditzakegu, baina taula aztertu baino lehen ondorengo kontzeptu hauek argitzea komeni da:

- Oinarritzko errenta: prestazio ekonomikoa gizarteratzeko ekintza batzuei lotuta dago, eta onuradunaren betebeharra izango da ekintza horiek burutzea.
- Lan sozial babestua: lan sozial babestuez hitz egiten dugunean, *workfare* filosofiari jarraitzen dioten programez ari gara, hau da, premia

1. koadroa. Oinarrizko errenten inguruko sailkapena		
Oinarrizko errenta programa motak		
Programa mota	Oinarrizko errenta	Lan sozial babestua
Oinarrizko errenta (zentzu osoan)	Euskal Autonomia Erkidegoa	—
Oinarrizko errenta (muga batzuekin)	Madril Katalunia	Nafarroa
Araututako babes laguntzak	Aragoi Galizia Murtzia Errioxa	Asturias Gaztela Mantxa
Babes maila baxuko programak	Kanariar Uharteak Kantabria Gaztela Leon Valentzia Extremadura	Andaluzia

Iturria: Arriba (1999), egileak itzulita.

egoerari erantzuteko lehen neurri moduan erabilerazko aldizkako lan bat eskaintzen da, eta azken neurri moduan onartzen da dirulaguntza edo prestazio ekonomikoa.

- Araututako babes laguntzak: garai bateko pobreenzako babes prestazioekin lotzen dira ez baitute inolako berrikuntzarik orduko sistemarekin alderatuz gero.

Espainia mailako eredu ezberdinak ikusi eta gero, hauen txertaketa denboran zehar nola izan den aztertuko da (Rodríguez Cabrero, 2009).

Aipatu dugun moduan, autonomia erkidegoen artean eredu ezberdinak topa ditzakegu, eta batzuk oinarrizko errentaren eredura beste batzuk baina gehiago gerturatu arren, ezaugarri komun batzuk ematen dira Aguilar, Laparra eta Gaviriak (1995, 1996) azaltzen duten moduan:

- Izaera subsidiarioa du.
- Izaera finalista du. Oinarrizko beharrak asetzeko erabili behar da.
- Izaera pertsonala du, beraz, besterenezina da. Ezin dira enbargatu edo betebeharren berme gisa erabili.
- Erreferentzia unitate gisa familia hartzen da.
- Baliabideen urritasuna frogatu behar da prestazioa jaso ahal izateko.
- Onuradunak izan ditzakeen diru sarreraren osagarria da.
- Autonomia Erkidegoen artean mugikortasuna ekiditeko mekanismo bat dute.
- Prestazioaren onarpena denbora zehatz baterako izaten da, nahiz eta luzapenak egiteko aukera dagoen.
- Prestazio ekonomikoa gizarteratzeko ekintzei lotua dago.

Hasieran aipatu dugun moduan, Oinarrizko Errentak Espainian ez du izaera unibertsala. Autonomia Erkidego bakoitzak bere legedia izan arren, eta bakoitzak bere baldintzak ezarri arren, denetan topa ditzakegu hurrengo alderdiekin zerikusia duten baldintzak: nazionalitatea, egoitza, adina, bizikidetzaren unitate

tea eta baliabide ekonomikoak, beraz, ezin dugu eskubide unibertsalez garbi hitz egin.

3. Oinarrizko errenta EAEn

Oinarrizko errenten inguruko azterketa honetan, maila zehatzenean autonomiak aurkitzen dira kasu honetan, Euskal Autonomia Erkidegoan kokatuz.

3.1. Pobreziaren eta bazterketa sozialaren egoera

Pobrezia eta bazterketa sozialaren egoera aztertzen hasi aurretik, kontzeptu hauek argitzea komeni da (Justizia, Lan eta Gizarte Segurantzaren Saila, 2008: 15 eta 43):

- Pobrezia: dena delako gizarteko ongizateko erdiko mailak dituen ondasun eta zerbitzuak eskuratzeko zailtasuna edo ezintasuna. Pobreziaren barruan hurrengo sailkapena egiten da:
 - Mantentze pobrezia: epe motzean erantzun beharreko beharrei (premia arruntei) ihardes-teko behar adinako diru sarrerak edo errenta ez izatea.
 - Metatze pobrezia: epe ertain eta luzean bizi maila egokia mantentzeko beharrezko kontsumo ondasun iraunkorrak eskuratzeko gai ez izatea (egoera onean eta behar bezala hornituta dagoen etxebizitza, etab.).
 - Ezkutuko pobrezia: nork beregaintasuna lortzeko prozesuak oztopatzearen ondorioz, beregaintasuna lortuz gero izango lukeen pobrezia ezkutuan geratzea.
- Bazterketa: gizarte eskubideak gauzatzeko ezintasuna edo gaitasunik eza da, batez ere lan egiteko eskubideaz baliatzeko ezintasuna, baina baita hezkuntza eta prestakuntza jasotzeko eskubidea, kultura, osasuna, etxebizitza duina izateko eskubidea edo gizarte babesa jasotzeko eskubidea ere.

José Felix Tezanosen (2004: 31) arabera ezaugarri hauek bereizi ohi dira pobrezia eta bazterketa (2. koadroa).

2. koadroa. Pobrezia eta bazterketaren ezaugarriak		
Bereizgarriak	Pobrezia	Bazterketa
Egoera	Egoera	Prozesua
Izaera	Pertsonala	Egiturazkoa
Subjektuak	Banakakoak	Taldeak
Aldeak	Funtsean, bakarra (gabezia ekonomikoa)	Askotarikoak (lanekoa, ekonomikoa, soziala, kulturala)
Esparru historikoa	Gizarte industrialak (edo tradizionalak)	Industria ondoko gizarteak edota teknologia arloan aurreratutak
Analisia egiteko aplikatu daitezkeen ikuspegia	Desbideratzearen soziologia	Gatazkaren soziologia
Funtsezko aldagaiak	Kulturalak eta ekonomikoak	Lanekoak
Kidetutako gizartearen joerak	Pobretzea	Gizartearen dualizazioa
Arrisku gehigarriak	Marjinazioa	Gizartearekiko loturen krisia
Alderdi pertsonalak	Porrota, pasibotasuna	Afiliazio eza, erresumina
Bilakaera	Hondarrak	Gero eta handiagoa
Gizarte barneko distantziak	Goitik beherakoa	Barnetik kanporakoa
Eragina duten aldagai ideologiko politikoak	Laguntza ematearen aldekoa ez den liberalismoa	Arauk haustearen aldeko neoliberalismoa

Iturria: Tezanos (2004), egileak itzulita.

Hasieran, bazterketa eta pobrezia kontzeptuak balio-kide gisa erabili ziren, baina 1980ko hamarkadatik aurrera Europako Batzordea bazterketa hitza erabiltzen hasi zen pobrezia terminoaren ordez, bazterketa nozioak zentzu zabalagoa duela oharturik.

3.2. Gizarte zibilaren eskaera eta egoera horren trataera politikoaz

1973ko krisiaren aurretik, EAEn hazkunde ekonomikoko urteak bizi izan ziren, eta ia ez zegoen lan-gabeziarik. 1984ean, aldiz, % 22,5ekoa zen. 1970eko hamarkadaren amaiera aldeko eta 1980ko hamarkadaren hasiera aldeko krisiak EAEn ere eragin handia izan zuen, eta hori, Euskadin pobrezia ofizialki aztertzeko lehenengo ahaleginaren testuingurua izan zen. Hain zuzen ere, krisialdiarekin batera langabezia eta pobrezia bezalako fenomenoak birsortu ziren.

Atzeraldi ekonomiko horrek sortutako kezak administrazioa hainbat neurri hartzera bideratu zuen, hala nola, lan eta heziketa arloko ekintzak eta pobreziaren inguruko ikerketa bat martxan jartzea. Kontuan izan behar da Europa mailan zentzu honetan ari zirela lan egiten, eta une horretan administrazioak horrelako ikerketa bat egiteko dirua zuela. Ikerketa hau kasualitate multzo baten ondorio dela esan daiteke, une horretan ez baitzegoen presio sozialik gai honen inguruan (familiek erantzuten zuten pobrezia egoeretan), eta aurrez ere ez zen azaldu ildo honetan ekintzak martxan jartzeko borondate politikorik. Hala ere, kasualitate horien emaitza izan zen 1986an sortutako *Euskadiko gizarte-arloko egoera txarrei buruzko azterlana*.

² Gizarte politikak EAEn laburpena eta taula osatzeko, Sartu Federazioa (2010) erabili dut, eta arlo hau lantzeko Jaione Mondragon (2006).

Azterketa honen berezitasuna pobreziaren dimentsio anitzeko izaera kontuan hartzean datza, eta bertan mantenu pobrezia, metatze pobrezia eta ezkutuko pobrezia bereizten ziren, eta, aldi berean, hauen barruan, pobrezia mailak ezberdintzen zituen.

Azterketaren emaitzek eragin handia izan zuten maila sozialean eta maila politikoan, izan ere, espero ez ziren datuak islatu baitzituen. Datuen arabera, EAEko etxebizitzaren % 38,5 pobrezia egoeran aurkitzen zen, horrek zekartzan ondorioekin. Gainera, pobrezia gehien jasaten zuten 65 urtetik gorako pertsonak eta gurasobakarreko familiek (ama eta seme alabek osaturiko familiek).

Lortutako datuen ostean, neurriak hartzea erabaki zen, eta gaia agenda politikoan txertatu zen. Ondorioz, arazoari aurre egiteko kohesio sozialeko programa bat behar zela adostu zuten, eta, horrela, Pobreziaren Aurkako Osoko Plana abian jarri zuten. Ondorengo hiru mailatan egituratu zen Plana:

1. Inolako diru sarrerarik ez duten pertsonen arreta.
2. Gizarte larrialdiko egoerei arreta.
3. Pobreziaren aurkako neurri sektorialen aplikazioa.

Plan honen barnean, orain aztertuko ditugun dispositibo eta neurriak onartu ziren.

3.3. Familien Gutxiengo Errenta

Aipatu dugun moduan, Pobreziaren Aurkako Osoko Plana 1988an onartu zuen lehendakariak eta bere gauzatzea 1989ko hasieran eman zen, Familien Gutxiengo Errenta eta Gizarte Larrialdietarako Laguntzen dekretua onartzean. Horrela, 1989ko

ekainerako bi maila hauek martxan jarri ziren. Dinamika honi jarraituz, 1989ko abuztu amaieran neurri sektoriale ziegokion dekretua onartu zen, planaren oinarri juridikoak finkatuz. Ondorengo hiru arazo edo galderei erantzun nahi zitzairen horrela:

- Pobrezia muga bezala ezarrita zegoen kopurutik behera zuten pertsona edo familiei diru sarrera batzuk bermatzea.
- Pobrezia egoeran aurkitzen ziren pertsona edo familiei oinarritzko bizi kalitatean kokatu zitezen diru sarrera bat bermatzea.
- Eusko Jaurilaritzako sail ezberdinek modu koordinatuan ekintza ezberdinak garatzea, ezberdintasunak ekidin eta bazterketa eragiten duten faktore nagusiak ezabatzeko (Raya, 2002).

Dekretuaren zioen adierazpenean agertzen den moduan, ondorengo hiru irizpide nagusiei jarraitzen die:

- Ez da inolaz ere gaur egun dauden gizarteratzeko egitarau ezberdinen ordezkari egindako egitaraua.
- Bere asmoa ez da talde pasibo berri bat eta egoera hori iraunaraz dezan talde pasibo berri bat sortzea.
- Familiaren gutxienezko diru sarrerak eman behar dizkio hartzekodunari egitarauak, eta bertan egoteko zioak uzteko eta bazterketa egoeratik ateratzeko bidea.

Diru sarrera horiek sendientzat baino ez ziren izango, eta premia egoeran zeuden norbanakoentzako laguntza, gizarte larrialdietarako dirulaguntza egitarauaren edo udaletan zeuden egitarauen babespean utzi ziren.

Beraz, irizpide nagusi horiei jarraituz, dekretuaren xedea hurrengoa zen:

Familiaren gutxienezko diru sarrera izena hartu eta itzultzerik gabeko sorospen izaera ordezkagarria du, eta, behar balitz, indarrean dauden legeetan aurreikusitako noizbehinkako prestazioen osagarria sortzea da; ezarritako baldintzen arabera, bizitzeko premiazkoak diren beharrei erantzuteko diru sarrera nahikorik ez duten sendientzako da, gaur egun duten baztertu egoera uzteko baliagarria izan dadin (39/1989 Dekretua).

Baldintza nagusien artean adina (25 urtetik gorakoa eta 67 urtetik beherakoa izatea) eta errolda (3 urteko errolda EAEko edozein udalerritan) aurkitzen ziren.

Administrazio mailako antolaketa dagokionez, udalei zegokien eskariak jasotzea, espedienteak izapidetzea eta Foru Aldundira bidaltzea zegokion proposamenarekin. Foru Aldundiek diru sarreraren aitortza, ukatzea edo aldatzea, etetea zein indargabetzea eta ordainketak egingo zituzten. Eusko Jaurilaritzak, aldiz, laguntzaren kontrola eta ebaluaketa orokorra egingo zituen.

Dekretu hori onartu eta hurrengo legea onartu bitartean, hiru dekretu eta bi agindu jarri zituen indarrean Eusko Jaurilaritzak, dekretuaren garapena, Gizarte Larrialdietarako Laguntzen araudia edo dekretuaren luzapena, adibidez.

1989 amaieran hurrengo legearen proiektua onartu zen, baina hau indarrean sartu bitartean eta hutsunerik ez egoteko, dekretuaren luzapena burutu zen.

3.4. Gizarteratzeko Gutxiengo Errenta

Aurreko atalean azaldu den moduan, 1989 amaieran lege honen proiektua onartu zen, Pobreziaren Aurkako Planaren lehen mailarekin bete ahal izateko, hau da, inolako diru sarrerarik ez duten pertsonen arreta eskaintzeko mailarekin bete ahal izateko.

1990eko maiatzaren 3an, Legebiltzarrak Gizarteratzeko Gutxiengo Errentaren Legea onartu zuen. Lege honek aurreko dekretuaren filosofiarekin jarraitzen zuen. Zioen adierazpenean azaltzen den moduan, Familien Gutxiengo Errentak izandako akats edo hutsuneetatik abiatzen da baina betiere, dirulaguntza horren filosofiari jarraituz. Horrela, diru sarrera horrek, iritzi aurrerakoiak ditu sorburu, gizakiengana errespetuan oinarrituz. Aurreko dirulaguntzarekin alderatuz, ezberdintasunak topa ditzakegu, baina horiek aztertu baino lehen, ikus dezagun dirulaguntzaren ondorengo definizioa:

Gizarteratzeko Gutxiengoko diru sarrera diruzko gizarte laguntza gisa erabiltzen da. Indarrean dauden legeetan oinarritutako antzeko baliabide eta laguntza guztien ordezkioa, eta, hala badagokio, osagarrietakoa izango da. Eman, janaritarako eta izendatzen zaion horrentzat bakarrik izango da, eta ez du bahikuntzarako gai edo euskarri izan behar, ez eta zorren berme gisara ematerik ere izango (2/1990 Legea).

Hauek dira bi dirulaguntzen arteko ezberdintasun nagusiak:

- Familien Gutxiengo Errenta izatetik, Gizarteratzeko Gutxiengo Errenta izatera igarotzen da. Lehenengoa, familientzako prestazio ekonomiko bat zen, eta bigarren aldiz, familiez gain, banakako pertsonak artatzera igaro zen, eta familiako kide gisa ez ditu soilik seme alabak hartzen.
- Gizarteratzeko Gutxiengo Errenta ez da soilik asistentzia prestazio bat, egoera kronikoak ekidin nahi ditu, eta horretarako dirulaguntzak lan eta heziketa ekintzekin lotzen ditu.

Legea onartu eta hurrengo bi urteetan, dekretu eta agindu bidez garatu ziren, eta indarrean jarri ziren Gizarteratzeko Gutxiengo Errenta eta Gizarte Larrialdietarako Laguntzak. Lehenengoa, aurrez definitu dugu, eta bigarrenak Pobreziaren Aurkako Planak zenbait arlotan sortzen dituen zehaztugabetasuna biltzea zuen helburu. Horrela, metatze pobreziarekin zerikusia duten arloei erantzun nahi zien, hiru

kontzeptu hauetan dirulaguntzak onartuz: etxebizitzaren mantenu eta alokairu gastuak, etxebizitzaren egokitzapenerako inbertsio gastuak eta larrialdiko gastuak.

Plan Integrala 1988-1992 urteetarako onartu arren urtez urte luzatzen joan zen, eta honekin batera, baita lege eta dekretuak ere. Luzapen hauekin, 1992an egin-dako ebaluaketa txostena aztertu eta gaiaren inguruan eztabaidatzea bilatzen zen, eta, aldi berean, alderdi politiko ezberdinen artean, aurrera begira landu beharreko ildoei begira adostasunak lortzea.

Luzapen urte hauetan zehar, ez zen inolako neurririk garatu pobreziaren aurka. Aurreko neurri eta legedien aldaketa batzuk eman ziren aurrera, baina 1998 arte ez zen urrats berririk eman.

Aldi honetan, Gizarte Zerbitzuen legea onartu zen, hau da, 5/1996 Legea eta pobreziaren aurka neurri zehatzik ez izan arren, gizarte zerbitzuen plangintza eta antolaketa bat bideratzen zuen, prestazioen, pobreziaren aurkako neurrien eta administrazio ezberdinen arlo operatiboan eraginez.

3.5. Gizarte Bazterkeriaren Aurkako Legea

Pobreziaren Aurkako Osoko Planaren hamar urteko ibilbidea kontuan izanik, Eusko Jaurlaritzak Gizarte Bazterkeriaren Aurkako Legea onartu zuen maiatzaren 22an. Zioen adierazpenean azaltzen den moduan, bazterkeria honela definitzen du:

Gizarte bazterkeriaz jardutean, ez gara pobreziaz hitz egiten ari, pobrezia dena delako gizarte ongizate erdiko mailak dituen ondasun eta zerbitzuak eskuratzeko zailtasuna edo ezintasuna dela uste badugu. Harreman sarearen prekario izaerarekin batera, pobrezia da gizarte bazterkeriaren agerpenik bistakoena, baina ez da gizarte bazterkeriaren muina. Bazterkeria gizarte eskubi-deak gauzatzeko ezintasuna edo gaitasunik eza da, batez ere lan egiteko eskubideaz baliatzeko ezintasuna, baina baita ere hezkuntza eta prestakuntza jasotzeko eskubidea, kultura, osasuna, etxebizitza duina izateko eskubidea, edo gizarte babesa jasotzeko eskubidea (Gizarte Bazterkeriaren Aurkako 12/1998 Legea).

Definizio honetatik abiatuz, aurreko legearekiko aldaketak ezarri zituen, baina aldaketa horiek kritikak ere jaso zituzten (3. koadroa).

Legeak jarraitutako prozesu juridikoa aztertuz gero, aurrekoaren ildo jarraitu zuela ikusiko dugu. Bere garapena bi dekreturen bitartez izan zen, eta horietan arautzen ziren Gizarteratzeko Gutxieneko Errenta eta Gizarte Larrialdietarako Laguntzak. Hala ere, azpimarratzekoak diren ondorengo berrikuntza hauek ere eman ziren:

- Gizarteratzeko hitzarmenak arautzen zituen dekretua (1/2000 Dekretua) onartu zen. Dekretu honekin, hitzarmenaren inguruko alderdi ezberdinak arautu nahi ziren, adibidez, onuradunaren betebeharrak, hitzarmenetan sar zitezkeen ekintzak edo hitzarmenaren muga. Aldi berean, Gizarteratzeko Hitzarmenak definitu zituen.
- Gizarteratzeko Hitzarmenak programa dokumentuak dira, eta horietan, parte hartzen duten aldeek, ados jarrita, berariazko gizarte ekintza batzuk zehazten dituzte, hain zuzen ere elkarbizitzako unitate ekonomiko independentean bizi diren kideak gizarteratzeko eta lan munduan sartzeko edo horiek baztertuta izateko duten arriskuari aurre hartzeko. Dokumentu irekiak dira eta gizarteratzeko prozesu bat ezartzeko bideratzen dira.
- Gizarteratzeko Gutxieneko Errentaren eta Gizarte Larrialdietarako Laguntzen onuradunei aplikatzekoak diren lanerako pizgarrien agindua (2001eko otsailaren 14ko Agindua) onartu zen. Honekin, laneko diru sarrerak dituzten pertsonei pizgarri batzuk aplikatzen zaizkie sarreraren konputua kalkulatzeko garaian.
- 12/1998 Legeari lau aldaketa aplikatu zitzaizkion dekretu bidez, uneko errealitate eta beharrei egokitzeko.
- 8/2000 Legea: gutxieneko diru sarreraren eskubideduna izateko, beharrezkoa da 25 urtetik gorakoa izatea, eta, kasuan kasuko legerian, zahartzaroa dela eta pentsio publikoa eskuratu ahal izateko gutxieneko adina (65 urte) baino gutxiago izatea. Egoera hori konpontzeko, 65 baino urte gutxiago izatearen baldintza kendu zen.

3. koadroa. 12/1998 Legearen inguruko hausnarketa	
Lege berriak ekarritako aldaketak	Kontrako iritziak
Gizarteratzeko Hitzarmenei balio handia ematen zaie.	Zalantzan jarri ziren hitzarmenak; batez ere, gizarteratzea eskubide sozial gisa hitzarmenetan oinarrituz eginez gero, kontrol burokratiko tresna soil bat bihurtuko zela pentsatzen baitzen.
Legearen helburua: azken sarea ziurtatzea, gutxieneko oinarri ekonomikoa bermatzeko.	Eusko Jaurlaritzak pobreziaren ondorioz sortutako arazoak arintzeko politikari ematen zien lehentasuna, bazterketaren arazoari aurre hartzeko neurririk hartu gabe.
Pobrezia eta bazterkeriaren aurkako ekintzak ohiko eskuartze marko batean kokatzen dira, ezohiko izaera alde batera utziz.	Aurreko neurrien jarraipen bat da, planteamendu berri bat alde batera uzten duena.

Iturria: Sartu Federazioa (2010).

- 9/2000 Legea: Gizarte Larrialdietarako Laguntzen kudeaketan foru aldundien bitartekaritza kentzea eta zuzenean Eusko Jaurlaritzaren eta udalen artean egitea.
- 4/2003 Legea: oinarritzko errenta eskuratu ahal izateko baldintzetako bat 25 urte baino gehiago izatea da. Baldintza horrek, gazteriaren zati garrantzitsu bat oinarritzko errentaren eskubidetik kanpo uzten du. Ondorioz, beharrezkotzat jo da oinarritzko errenta eskuratu ahal izateko gutxieneko adina 23 urtera jaitea, muga hori hobeto egokitzen baita gazteriaren eta, oro har, gure gizartearen helburuetara.
- 4/2007 Legea: adin muga 23 urtetara jaisteaz gain, salbuespen egoerak egon daitezkeela aurreikusten da. Prestazioaren zenbatekoa kalkulatzeko 10/2000 Legean oinarrituko da araudia, eta Gizarte Larrialdietarako Laguntzei dagokionez, egoerak dirauen artean laguntza jasotzeko eskubidea izango dutela eranstean da.

1999-2003 aldiaren ezaugarri nagusia gizarteratze aktiboaren politiken gorakada izan zen. Bide honi bultzada bat emateko, lan gizarteratzearen ildoan ondorengo neurri ezberdin hauek sartu ziren indarrean:

- Lanerako babes neurriak.
- Lanerako pizgarriak.
- Auzolan programa: 199/2002 dekretuak honela definitzen ditu; Laguntza ekonomikoak eta baliabide sozialak arautzen dituen programa da. Helburu nagusia da bazterketa egoerak saihestea eta baliabide pertsonal, sozial edo ekonomiko nahikorik ez duten pertsonen laneratzeko laguntzea.
- Gizarteratze enpresak (147/2010 Dekretua eta 4/2011 Dekretua): laneratzeko enpresatzat hartuko dira honako ezaugarri hauek dituzten ondasun edo zerbitzuen ekoizpen egiturak: gizartean baztertuta edo desabantailan dauden taldeak lan merkatuan sartzeko helburua dute, eta, gainera, gizarteratzeko banan banako proiektuak egiten dituzte, ikasketa prozesu egoki baten bidez, eta prozesu horrekin, enpleguaren baldintzak hobetzen laguntzeko trebetasun sozialak, laneko trebetasunak, oinarritzko prestakuntza, laneko kualifikazioa eta merkatuari buruzko ezagupenak barneratzen dituzte.

3.6. Herritarren Oinarritzko Errenta

Aldaketa garai honetan, pobrezia eta bazterkeriari aurre egiteko bidean, herri ekimen baten bidez Herri-tarren Oinarritzko errenta edo Gizarte Eskubideen Agiria onartu zen (10/2000 Legea).

Herri ekimen hau 1996ean sortu zen, langabezia tasa % 20an kokatzen zenean eta estaldurak murriztak zirenean. Egoera honi erantzuteko, *Gogoa* plataformak bultzatuta (200 herritar elkartek osatutako sarea) gizarte arloa arautzea helburu zuen herri eki-

mena sortu zuen eta 83.000 sinadura lortu zituzten. Kontuan izan behar da, une honetan, Eusko Jaurlaritzatik pobrezia eta bazterkeriaren aurkako borrorakako lege berri batean ari zirela lanean.

Herri ekimenetik abiatutako Gizarte Eskubideen Agiriak, hiru printzipio nagusi jarraitzen zituen eta bi proposamen egiten zituen:

- Printzipioak:
 1. Eskubide unibertsalak berrezartzea, batez ere, lan merkatura sartzeko zailtasunak izan eta diru sarrerarik gabe dauden pertsonen.
 2. Oinarritzko Errenta baterako eskubidea, lan eskatzaile izan eta topatzen ez dutenentzat.
 3. Lan denboraren banaketa, lana eskatzen dutenen artean.
- Proposamenak:
 1. Enpleguari buruzkoak: lanerako eskubidea oinarritzko izango da; lana funtsezkoa izango da.
 2. Oinarritzko Errenta: lagungarria izango da eta ez du izaera unibertsala eta ez da baldintzarik gabea izango. Oinarritzko errenta, Lanbide arteko gutxieneko soldataren parekoa izango da.
 3. Herri ekimen honen lorpen nagusienetako bat izan zen mugimendu sindikala bateratzea eta oinarritzko errentaren inguruko eskakizunak bateratzea, baina ez zuen eragin bera lortu administrazio publikoaren mailan. Ekimen hau kontuan hartzea lortu zen eta izapidetza parlamentarioari ekin zion, baina denbora asko behar izan zuen bere onarpenerako eta hasierako lege proposamenetik, onartu zen legera ezberdintasun handiak zeuden (4. koadroa).

10/2000 Legeak oinarritzko errenta baterako eskubidea ezarri zuen, baina izaera orokor batekin. Oinarritzko errenta honek Gutxieneko oinarritzko errenta ordezkatzeko du, baina azken batean, ez du bere izaera juridikoa aldatzen ezta prestazioaren oinarriak ere. Ondorioz, kontzeptuak argitu beharrean, nahasi besterik ez ditu egiten; lege honek planteatzen duen oinarritzko errenta ezin baita oinarritzko errenta unibertsal batekin bateratu.

3.7. Dispositiboaren azken erreforma

Pobreziaren aurkako borrokan, azken hamarkadan indarrean egon da Gizarte Bazterkeriaren Aurkako Legea (1998). Aurrez azaldu den moduan, 2000. urtean herri ekimen baten bidez oinarritzko errenta unibertsal baten lege saiakerak bat egon zen, baina azken batean, oinarri sendorik gabeko lege baten onarpen hutsean geratu zen.

Azken hamarkada honetan, 1998ko legeak zituen hutsune eta arazoengatik inguruan eztabaidatu eta hausnartu izan da eta gogoeta horietatik iritsi da dispositiboaren azken erreforma, hau da, 18/2008 Legea eta bere garapenerako dekretuak.

4. koadroa. Herritarren Oinarrizko Errentaren proposamenaren eta onartutakoaren arteko ezberdintasunak	
Lege proposamena	10/2000 legea
Zioen azalpenean, EAEko langabezia eta pobrezia egoera azaltzen zuten zenbakitan.	Ez ditu zenbaki errealek aipatzen, milaka lagunez hitz egiten du.
Helburua: Euskadiko herritar guztiek lana eta oinarrizko errenta izateko aukera izan dezaten ziurtatzea.	Helburua: Lan merkatuan sartzeari ahalbidetzea eta oinarrizko errenta bat ziurtatzea.
Lana banatzeko politika baten beharra adierazten zuten, ezin eztabaidatzeko moduan.	Enplegua sustatu beharra aipatzen du Legeak eta, horretarako, ekintza positiboko neurriak proposatzen ditu funtsean, laneratzeari bide emateko.
Ez zuten xedatzen behar egoera egiaztatzeko inolako agiririk aurkeztu beharrik. Oinarrizko errentaren eta lanbide arteko gutxieneko soldataren zenbatekoa parekatzen zituen.	Oinarrizko errentaren onuradunak mugatzen ditu eta, oinarrizko errenta eskuratu ahal izateko, eskatzaileek premia egoera egiaztatzen behar dute. Oinarrizko errentaren zenbatekoa lanbide arteko gutxieneko soldataren %75ean kokatzen du.
Nahitaezkoa?	Gizarteratzeko eta laneratzeko eskubidea biltzen ditu, eta hura erabiltzeko Euskadiko administrazio publikoek sustatzen dituzten gizarteratzeko hitzarmenetan nahitaez parte hartzera behartzen du.
Oinarrizko errenta unibertsala	Oinarrizko errentaren esanahia gizarteratzeko gutxieneko diru sarrerarekin lotzen du.

Iturria: Sartu Federazioa (2010).

20 urte hauetan, Gizarteratzeko Plan ezberdinak egon dira indarrean, betiere, martxan jarri nahi ziren edo jarri ziren mekanismo guztien artean koherentzia ezartzeko eta neurri aktiboagoak martxan jartzeko. Ildo honetan, 2004ean, Pobreziari eta gizarte desberdintasunei buruzko inkesta egin zen, eta bertan lortutako datuek hainbat neurri hartzea eta aldagetak bultzatzea ekarri zuten (Pobrezia eta Gizarte desberdintasunei buruzko Inkesta, 2004). Inkestako datuen arabera, pobrezia tasak hobera egin zuen epe luzean, baina egonkor bihurtzeko joera hartu zuen. Hori dela eta, hurrengo neurriak jarri ziren martxan:

- 2004an, EAEko gizarte zerbitzuen erabiltzaileen eta profesionalen eskubideen eta betebeharren gutuna eta iradokizunen eta kexen araubidea onartzeko apirilaren 6ko 64/2004 Dekretua onartu zen.
- 2007an, Gizarteratzeko Erakunde arteko II. Plana onartu zen.
- 2008an, Gizarte Zerbitzuei buruzko abenduaren 5eko 12/2008 Legea onartu zen.
- 2008an, Gizarteratzeko eta diru sarrerak bermatzeko abenduaren 23ko 18/2008 Legea onartu zen eta 2010 eta 2011 urtean legea garatzeko dekretuak onartu ziren.

Gizarte zerbitzuen azken lege honek, gizarte zerbitzuen euskal sistemako prestazio eta zerbitzuen katalogoa eta kartera arautzen ditu, eta bertan zehazten da prestazio ekonomikoen arloa. Prestazio hauen barruan kokatzen dira gizarteratzea edota autonomia errazteko eta gizarte larrialdietan erantzuna emateko prestazioak.

Ildo honi jarraituz, 2008ko abenduan, Gizarteratzeko eta diru sarrerak bermatzeko Legea onartu zen bi helburu orokor betetze aldera. Alde batetik, sortu diren premia berriei erantzun egoki bat emateko bitarteko egokienak jartzea, eta, beste aldetik, indarrean dauden tresnetan antzeman diren akatsak edo

hutsuneak konpontzea. Horretarako, ondorengo bi berrikuntza nagusi hauek ditu legeak:

1. Diru sarrerak bermatzeko errenta ondorengo bi modutan antolatzea:
 - Gizarteratzeko eta gizarte babeserako oinarrizko errenta: lan errentarik ez duten bizikidetzak unitateei zuzendua dago. Prestazio ekonomikoarekin batera, laguntza espezifiko batzuk ematen dira gizarteratzen laguntzeko.
 - Laneko diru sarrerak osatzeko errenta: laneko errenta izan arren, hileroko sarrerak gizarteratzeko oinarrizko errentaren azpitik geratzen diren bizikidetzak unitateei zuzenduta dago. Prestazioarekin batera, lan egoera hobetzen laguntzeko laguntza espezifiko batzuk ematen dira, baita gizarteratzen laguntzeko bestelako laguntza batzuk ere, gizarte zerbitzuek beharrezkoa irizten badiote.
2. Etxebizitza gastuetarako prestazio osagarria eratzea: diru sarrerak bermatzeko errentaren onuradun diren horiei etxebizitza eskuratzeko eta gastuak ordaindu ahal izateko (alokairu kasuetan) laguntza ematea du helburu.

Bi berrikuntza hauek gain, legeak Gizarte Larrialdietarako Laguntzak eta Gizarteratzeko Hitzarmenak ere aipatzen ditu, eta aurrerago dekretuetan garatuko dira.

Adierazi den moduan, lege honen sorburua aurreko akatsak eta ahuleziak zuzentzean datza. Honetarako, aldageta batzuen premia beharrezkoa zen eta horregatik, aurreko berrikuntzaz gain, hurrengo aldagetak eman ziren:

- Eskubide bikoitzaren printzipioa finkatzea: baliabide ekonomikoak izateko eta laneratzeko eta gizarteratzeko laguntza pertsonalizatua jasotzeko eskubidea, gizarteratzeko hitzarmen

batean derrigorrez parte hartuz (elkarrekikotasun printzipioa).

- Enpleguaren nagusitasuna gizarteratzeko tresna gisa.
- Gizarte arloko politikak aktibatzea eta enplegua errentagarri egitea.

Aldaketa hauetan ikusten den moduan, gizarteratze aktiboari eta enpleguari berebiziko garrantzia eman nahi zaio, hori dela eta, bi arlo hauei aipamen berezi bat egiteaz gain, prestazio ekonomikoak gizarteratze aktiboaren printzipioarekin batzen ditu.

4. Dispositiboaren gabeziak

4.1. Oinarritzko Errenta ezberdinen ezaugarriak

Aurreko ataletan landu den moduan, bai Europa mailan bai Espainia mailan ez dago oinarritzko errenta eredu komun bat ezarrita, eta ondorioz, puntu komunak baina baita ezberdintasunak dituzten ereduak aurkitzen dira. Hala ere, eredu hauek dituzten mugak aztertzean, ezaugarri batzuk partekatzen dituztela esan dezakegu, Ayalak (1994) aipatzen duen moduan.

4.1.1. Muga finantzariak

Alde batetik, atzerapen ekonomikoek, oinarritzko errenten garapenean mugak ipintzen dituzte, eta ondorioz, babes sistemaren garapen potentziala oztopatzen dute. Horrela, bai kopuru aldetik bai helburuen aldetik ere, mugak egon dira.

Beste aldetik, finantzaketa iturriei dagokionez, ez dago eredu edo patroik komunik, eta horregatik, Estatu bakoitzak bere finantzaketa bideak ditu; Estatu finantzazio bide bakarra izatek lurralde bakoitzeko administrazioak finantzazio iturri bakarrak izateraino, tartean dauden egoera guztiak baliatuz. Ondorioz, ezberdintasun handiak ematen dira Estatu batetik bestera. Gainera, finantzaketa sistema zentral bat ez egoteak eta prestazioaren mailak ez zehazteak, epe luzera administrazioen zorra handitzea eta defizit publikoa igotzea ekartzen ditu.

4.1.2. Balizko onuradunengana iristeko zailtasunak

Programen izaera eta ezaugarriak direla eta, prestazioa ez da iristen balizko onuradun guztietara. Honek bi arazo sortzen ditu: alde batetik, ezberdintasun horizontal bat sortzen da, hau da, antzeko egoeran aurkitzen diren familien artean batzuek prestazioa jasotzen dute eta besteek ez. Beste aldetik, ezberdintasun bertikal bat ere ematen da, hau da, prestazioa jaso beharko ez luketen zenbait familiek prestazioa kobratzen dute.

Arazo horien arrazoi edo faktoreak aztertzeak unean, informazio faltaz hitz egiten da, baina arrazoiak

haratago doaz. Ondorengo hiru mailatan aztertuko ditugu faktoreak:

- Dirulaguntzen egiturari dagokiona: oinarritzko errenten sistemak egitura konplexua izan ohi du, eta askotan, legeak ez ditu garbi zehazten zeintzuk diren baldintzak eta betebeharrak.
- Administrazioa: zerbitzua batzuetan kontrol sistema moduan erabiltzen da, eta erabiltzaileek ematen zaien tratua desegoki moduan ikusten dute. Gainera, eskaintzen den informazioa eskasa eta kalitate apalekoa dela azaldu ohi dute.
- Onuraduna: jende askok ez daki dirulaguntzen sistema bat dagoela edo ez daki nola dabilen. Hori, estigma sortzearen beldurra gehitu behar zaio eta mendekotasun sentsazioa.

4.1.3. Gizarteratzeko mugak

Azken etapako oinarritzko errenten berrikuntza nagusia prestazio ekonomikoa gizarteratzearekin lotzea da. Egoera honek, hala ere, prestazioaren izaera unibertsala edo eskubide izaera zalantzan jartzea dakar, prestazioaren onarpena kontraprestazio bati lotuta baitago.

Gizarteratzearen dispositiboak ere mugak aurkitzen ditu. Aurrez aipatu dugun atzeraldi ekonomikoaren ondorioz, muga finantzariak topatzen dira alde guztietan. Oinarritzko errentei lotutako neurriek berritzaileak eta malguak izan behar dute onuradunen egoera guztiei egokitu ahal izateko eta berez zaila bada horrelako neurriak indarrean jartzea, muga finantzariak ere gehiagoan zaildu egiten dute.

4.1.4. Lan merkatuari begira ezartzen diren pizgarriak

Ohiko kritiken artean, lan merkatuan txertatzeko pizgarriak ez duela uste izaten da. Ematen diren kopuruak garaiegiak dira, jendeak lan merkatuan sartu nahi izateko, eta ondorioz, lan bilaketan eragin ezkorrak ditu. Kritika edo ikuspegi hau gizartean nahiko hedatua dago.

Behin muga orokorrak ikusita, EAeko dispositiboak zehazki dituen zailtasun edo gabeziak aztertuko dira hurrengo ataletan.

4.2. Lanera itzultzeko eraginkortasun eskasa

Behin eta berriz errepikatu da testuan zehar gaur egungo dispositiboaren eredu eta filosofia gizarteratze aktiboaren kontzeptuan oinarritzen dela. Hori dela eta, lehen pausoa gizarteratze aktiboa zer den definitzea izango da:

Politika, neurri eta tresna multzoa, prestazio ekonomikoak jasotzen dituzten langabeak lan merkatuan integratzeko eta horrela haien gizarte eta ekonomia gizarteratzea hobetzeko abian jar-

5. koadroa. Gizarteratze politika aktiboen arloan dauden politika eta programak				
Politika	Ekintza programak		Helburuak	Hartzaileak
Lan sustapenerako politikak	Sustapen programak	Auto enplegua eta enpresen sorkuntza, lan poltsak, Inemeko dirulaguntzak, etab.	Izaera ekintzailea, lan autonomoa, enpresen sortzea sustatu, etab.; lana eta kualifikazioa hobetu	Nagusiki, langabetuak eta bazterketa arriskuan dauden kolektiboak
Prestakuntzarako politikak	Prestakuntza programak	Lanerako prestakuntza profesionala, ofizio etxeak, lan tailerrak, prestakuntza eta lan gizarteratze tailerrak, etab.		
Orientazio eta enplegu zerbitzu politikak	Orientazio programak	Enplegurako eta autoenplegurako orientazio ekintzak eta zerbitzuak		

Iturria: Calvo eta Lerma (2009), egileak itzultita.

tzen direnak. Oinarrizko printzipio dira aktibazioa, indibidualizazioa, enpleguari lehenasuna ematea eta kontratuko printzipioa (Moreira [2008], Eguía-Careaga Fundazioaren [2012a] liburuan aipaturik).

Gizarteratzeko politika aktiboen ezaugarriak: izaera konpontzailea, erabakigarria, ekintza zehatzak, integratzailea eta esperimentalak. Ezaugarri horiek eta jarraitzen dituen helburuak aintzat hartuta, 5. koadroako politika eta programak garatu dira.

Gizarteratze politikei ondorengo hiru kritika nagusi hauek egin zaizkie (Calvo eta Lerma, 2009):

- Kritika formala: azken urteetan aurrera eraman diren politika aktiboak ez dira egokitu gizartean eman diren aldaketa sozial eta ekonomikoetara. Hau da, gizarteak aldaketak jasan dituen bitartean, gizarteratzeko politika aktiboak egonkor jarraitu dute. Malgutasun falta honek egungo politikak eta egungo gizartearen beharrak bat ez etortzea ekarri du.
- Eraginkortasunaren inguruko kritika: orokorrean, eredu finalista izaten jarraitzen du. Ebaluaketarako datu kuantitatiboak erabiltzen ditu, batez ere, gastuaren justifikazioan oinarrituta, eta ez dira neurtzen datu kualitatiboak edo zentzu honetan lortu diren lorpenak. Ebaluaketarako adierazle gutxi neurtzen dira eta gainera, mekanismo gutxi aurreikusten dira honetarako. Epe motzerako ikuspegiarekin neurtzen dira lorpenak.
- Kritika instituzionala: enplegu arloan eskumena duten administrazio ezberdinen arteko koordinazio eza. Askotan, ez dira helburuak mantentzen arau mailan eta exekuzio mailan.

EAEko kasu zehatzera jotzen badugu, gizarteratze aktiborako politikak batez ere enpleguan oinarritu direla esan daiteke. Bazterkeriaren atzean arrazoi ezberdinak eta ugariak daudela onartzen den arren, honi aurre egiteko neurriak batez ere lan arloari zuzenduta garatu dira; laneratzea lortuz gero bazterkeria eta pobreziarekin amaituko dela pentsatuz. Horrela, epe baterako lan kontratazio, praktika kontratu eta antzekoak sustatu dira, baina honek ez ditu egiturazko arazoak konpondu. Neurri

hauekin pertsona denboraldi baterako lan merkatuan txertatzea lortzen zen, une batez bere gizarteratzea hobetuz, baina kontratuaren epea amaitu ostean, erabiltzaile asko eta asko beren hasierako egoerara itzultzen ziren.

Eredu honen beste akatsetako bat izan da kolektiboaren perflera ez egokitzea. Dispositibo honen onuradun diren pertsonen perfla aztertzen badugu, gurasobakarreko familiekin, sare sozial apaleko pertsonekin, ezintasun bat duten pertsonekin eta beste batzuekin topatzen gara, eta ondorioz, lan merkatuko ezaugarrietara egokitzeko zailtasunak dituzten pertsonak dira. Gizarteratzeko politikek askotan ez dute kontuan hartu pertsona horien egoera pertsonala, eta ondorioz, askotan zailtasunak edo ezintasunak eman dira programak eta egoera pertsonalak uztartu ahal izateko. Frustrazioaz gain, motibazio eza eta pasibitatea eragiten ditu horrek.

Soilik dirulaguntzak eta lana elkartzean, horrelako egitarau eta tresnen atzean beste sistema batzuen bateratzeak ere kontuan hartu behar direla ahaztu da. Kasu batzuetan lan arloa zaintza familiarrekin lotu behar da, beste batzuetan, lan arloa eta osasun arloa elkartu behar dira, eta horrek babes sistema ezberdinen arteko koordinazioa eskatzen du.

Hutsuneak aipatzerakoan, lan pizgarriak ere kontuan hartu behar dira. Aktibazioa lortu ahal izateko, erakargarria izan behar du, eta eskubide bat dela aipatzeaz gain, honekin lortzen diren onurak landu behar dira. Soilik lanarekin lotzen bada, arlo ekonomikoaren inguruko konparaketa egiten da batez ere, eta ondorioz, lan eginez lortzen den eta prestazioarekin lortzen den etekin ekonomikoa alderatzen dira. Kasu askotan, lan eginez etekin ekonomiko gehiago lortzen dela ikusten da, baina prestazioaren onuraduna ez izatean, beste hoberi batzuk galtzen dira (bekak, hainbat gastutarako laguntza edo onurak, eta ondorioz, ez da errentagarria lan egitea. Egia da laneko diru sarrerak dituztenei lan pizgarriak aplikatzen zaizkiela, eta horrela, lan eginez diru sarrera handiagoak lortzeko aukera dagoela, baina baremoen muga aurkitzen diren pertsonen hainbat kasutan onura gehiago galtzen dituzte lan merkatuan parte hartuta. Ondorioz, zailtasun jarri izan da kasu

batzuetan zenbateraino den onuraduna lan merkatuan partehartzea edo dirulaguntzen onuraduna izatea.

Beraz, esan daiteke arazoa errotik konpondu beharrean horren eragina gutxitzea eta kontrolatzea izan dela aktibazio politiken helburua.

4.3. Lanbideren desantolaketa

Dispositibo honek izan duen beste aldaketa bat izan da kudeaketaren inguruko eskumen aldaketa. 2010eko urte amaieran, enpleguko politika aktiboen eskumen transferentzia burutu zen, eta 2011ko urtariletik aurrera, Eusko Jaurlaritzak (Lanbideren bitartez) enpleguko politikak kudeatzen hasi zen. Politika aktibo hauen barruan, gizarteratze politikez gain, dirulaguntzen kudeaketa ere sartzen zen.

Eskumen aldaketa hau etorriko zela aurreikusirik, dirulaguntzak enpleguko politika aktiboen barnean kokatu nahi zituzten, gizarteratzeko politika aktiboen parte direla ulertzen baita, eta horregatik, euren kudeaketa Lanbideren barnean ulertzen zen. Hau egoki kudeatu ahal izateko eta etorriko zen aldaketarako prest egoteko, esperientzia pilotuak ipini zituzten martxan 2010eko ekainean ondorengo zortzi herritan: bi Araban (Agurain eta Amurrio), hiru Gipuzkoan (Elgoibar, Lasarte eta Irun) eta hiru Bizkaian (Basauri, Erandio eta Portugaleta) eta, printzipioz, urte amaiera arte egongo zen martxan.

Aldaketa horren bitartez, lan aktibazioari eman nahi zitzaion indarra. Lanbideren bitartez, prestazioaren onuradunei lanerako aktibatuko zitzaiezen euren ezaugarrietara egokitzen zen ikastaro eta heziketaren bidez. Horrela, Lanbiden bertan izenpetu zuten lan aktibaziorako kontratua.

Honez gain, kudeaketaren bizkortasuna ere lortuko zen. Prestazioaren kudeaketan hiru administrazio ezberdinek parte hartu beharrean, prozesu guztia

administrazio bakarraren esku geratuko zen, eta honek eragin zuzena izango zuen prestazioaren ebazpena azkartzean.

Azaldu den moduan, aldaketa horren arrazoi nagusia enplegu politiken ikuspegi berrian zegoen baina baita ere aurreko funtzionamenduaren akatsak edo ahuleziak konpontzeko nahian. Hurrengo kritikak egiten zitzaizkion aurreko sistemari (dirulaguntzen kudeaketa gizarte zerbitzuetatik egiteari):

1. Prestazio ekonomikoari ematen zaio garrantzia eta ez pertsonaren lan aktibazioari.
2. Asistentzia sistema bat da.
3. Pertsonak dirulaguntzen mendeko bihurtzen ditu.
4. Prestazioaren kudeaketa hiru administrazioen esku egotean, prozesuak gehiegi irauten du.
5. Gizarte langileek lan administratiboak egin dituzte gizarte langilearen betekizun propioen orde.
6. Dirulaguntzek betebeharrak batzuk dituzte eta betebeharrak hauen jarraipen eskasa egin da.
7. Eskuartzeko eta sistematizatzeko eredu estandar baten falta. Foru Aldundi eta udal bakoitzak bere sistematizazio ereduarekin funtzionatu du.

Esperientzia pilotua martxan jarri eta sei hilabete-tara, hau da, 2010eko abenduan, programa horren inguruko ebaluaketa bat egin zen Errenta Aktiboaren Plan Pilotuaren egoeraren informazioari buruzko txostenean argitaratu zena. Honen helburua, alderdi positiboak eta negatiboak ebaluatu eta aldaketak egin ahal izatea zen, programa udalerrir guztietara zabaltzeko aurretik atzemandako hutsegiteak konpondu ahal izateko. Ebaluaketa horretatik ateratako datuak AMIA analisi baten bidez irudikatu zituzten (6. koadroa).

Ebaluaketa horrek 2011. urtean udalerrir guztietara zabaltzeko zen sisteman aurkitu zitezkeen hutsune eta akatsak konpontzeko balio behar zuen. Hala ere, aipatzekoa da 2011ko maiatzaren egin zen amaierako ebaluaketa aurrekoan aipatzen ziren antzeko

6. koadroa. Lanbideko esperientzia pilotuaren ebaluaketa	
Ahuldadeak	Mehatxuak
<ul style="list-style-type: none"> • Arreta txandak hobetzeko beharra. • Aurreko sistemarekin konparatzen da. • Lan metodologia eta erabiltzen diren aplikazioak ez daude nahitaez kotasun printzipiora egokituak. • Gehiegizko barneko lan kargak derrigorrez eskatzen ditu pertsonal arloko ez diren tresnak. • Tresna osagarrien falta: garraiorako bekak, haurtzaindegiak, etab. • Funtzio hori egoki bete ahal izateko bulegoak ez daude egokituta (espazio fisikoa). 	<ul style="list-style-type: none"> • Lankidetzak arazoak bulego, udal eta diputazioen artean. • Izapidetze fasean ematen ziren kolapsoak prozesatzeko fasea igaro. • Udaletik datozen erabiltzaileak aldaketa ez onartzean sortzen dituzten arazoak. • Laguntza eteteko garaiak protokolo objektiborik ez izatea. • Arlo politikotik babes gehiago eskatzea.
Indar guneak	Aukerak
<ul style="list-style-type: none"> • Izapidetzan eta aktibazioaren egoki kualifikatua dagoen pertsonala. • Izapidetzeko itxaron denbora murriztea • Aktibazio lana hasteko aukera. • Arreta espezializatua, pertsonalizatua eta pertsonara egokitua euren lan gizarteratzea lortzeko helburuarekin. • Pertsonen lan aktibatzerako aukera errealek, tresna zehatzekin. 	<ul style="list-style-type: none"> • Espedientearen kudeaketan pertsonaren autonomia sustatzea. • Pertsonen lan gizarteratzean partehartze aktibo bat sustatzea. • Lan eta gizarteratze neurrien onarpen sozial hobea lortzea. • Arreta eta erabakitze zerbitzu juridiko tekniko bat sortzea, irizpideak bateratuz eta sistemari legitimitate gehiago emanez. • Potentzialki enplegura sartzeko ahalmena duten pertsonak sisteman geratzeko ekiditea.

Iturria: Egileak egina.

gabezia eta hutsune berberak aipatzen zirela. Hasieran, eta politikoki horrela adierazita, sistemen eskumen aldaketa 2011. urtean zehar gertatu behar zen, eta data ezberdinez hitz egin arren, eskumen aldaketa, azkenean, 2011ko abenduaren 13an egin zen. Data zehazteko garaian gorabehera handiak egon ziren, eta gutxiena espero zen unean egin zen. Urte osoan epe ezberdinak zehazten ibili ostean, azkenean 2012ko urtarrilaren 1ean izango zela erabaki zen eta, hori gauzatu ahal izateko, 2011ko abenduaren 31ean hori onartzen zuen dekretua argitaratu zen. Hala ere, gauzak ez ziren horrela izan. 2011ko abenduaren 12an, eskumen aldaketa onartzen zuen dekretua argitaratu zen, eta aipatzen zuen hurrengo egunean sartuko zela indarrean. Dekretu horren argitalpena, ordu arte arlo horretan eskumena edo kudeaketa zuten administrazio ezberdinei abisatu gabe egin zen (udalak eta foru aldundiak). Ondorioz, administrazio hauen haserre eta kexuak etorri ziren.

Eskumen aldaketa horren funtsean dauden helburuak eta lortu nahi diren emaitzak egokiak diren arren, aldaketak gauzatu ahal izateko aurrera eramaten ari den modua eta bidea ez dira egokiak izan. 2010ean, esperientzia pilotuak martxan ipini ziren esperientzia hauetatik ikasi ahal izateko, eta 2011 urte guztia erabiltzeko aukera egon zen eskumen aldaketa egoki bat egin ahal izateko (bai parte hartzen zuten administrazio ezberdinen artean bai herritarrei begira ere), baina emaitzak ez ditu aurreko ildoak islatzen.

Hasieratik, gauzak nahiko gaizki antolatu ziren, eta eskumen aldaketa egin zela urtebete pasa ostean, nire esperientzia pertsonaletik hurrengo emaitzak edo datuak eman ditzaket:

- Esperientzia pilotuetatik lortutako datu, ebaluaketa edo emaitzak ez dira argitaratu edo ez da egin horien inguruko zabalkunderik.
- Bergarako kasuari dagokionez, eskumen aldaketa egoki egiteko 2011ko abenduaren 13an udaltxetik hasi gabe genituen eskaerak Lanbidera bideratu behar genituen; gure kasuan 11 espediente (DBE eta ELO). Espediente guztiak presatatu ostean, 2012ko urtarrilaren 2an Lanbidera bideratu ziren (Gasteizko bulego orokorrera). Bertan, 2012ko urtarrilaren 5ean jaso zituzten eta une horretatik aurrera, berauen zen espedientearen kudeaketa eta ardura. Espediente horien lehenengo ebazpena otsailean iritsi zen, baina azkena, aldiz, irailean. Hilabete horietan guztietan, erabiltzaileak Lanbideko bulegoetan euren espedienteen inguruan galdetzen ibili ziren, eta inork ez zieten erantzuten. Kasu batzuetan, maiatza inguruan, esan zieten espedienteak galduta egon zitezkeela, eta badaezpada eskaera berriz egiteko. Ondorioz, hilabete horiek galdutzat eman zizkieten. Udalera ere deitu ziguten dokumentazioaren kopiak izanez gero, berriz bidaltzeko esanez, txostenak egiteko langilariaren beharra adieraziz, etab. Ondorioz, espedientearen ebazpenak azkartu beharrean atzeratu egin ziren eta kasu batzuetan hilabete asko.

- Atzerapenen ondorioz, kasurik larrienean, ia 8.000€ jaso zuten halako batean. Lehen irakurketan gauza positibo bezala ikusi daiteke baina diru hori jaso bitartean inolako diru sarrerarik gabe egon ziren. Beste alde batetik, erabiltzaile batzuen perfila ikusirik, arriskutsua izan daiteke bat batean horrenbeste diru jasotzea (kasuak eza gutzen ditugu horrelako atzerapenak jaso eta gero desagertu egin diren pertsonenak). 8.000 €ko kopurua ez da ohikoena, baina bai 3.000-4.000 € horrek duen ezegonkortasunarekin.
- Aurrez aipatutako sistema berriaren funtzionamendua eta lankidetzak moduak azaltzeko bilera bat antolatu behar zuten udal guztiekin, eta lehenengo koordinazio bilera 2012ko urriaren 2an izan zen. Bertan, Lanbidetik ezarri nahi den lankidetzak protokoloa azaldu zuten bestelako azalpenik eman gabe. Ordutik ez da harreman edo deialdi gehiago egon.
- Planteatu den sistemen arabera, lehen harremana eta orientazioa Lanbidetik egingo da, eta lan aktibazioaz gain, bestelako arloak landu behar direla ebaluatuz gero, gizarte zerbitzuetara bideratuko dituzte erabiltzaileak. Alde batetik, orientazioa eta balorazioak egingo dituen profesionalaren heziketa lizentziatura izango da, bestelako argibiderik eman gabe. Beste aldetik, 12 hilabete igaro dira orientazio eta deribazio prozesuak martxan hasi behar zutenetik, eta oraingoz, ez zaigu inolako kasu berririk iritsi.
- Lan aktibaziorako horren beharrezko diren hitzarmenak behin eta berriz aipatu dituzte, baina lehen hitzarmenak orain hasi dira sinatzen, ia urtebete pasa ostean. Bitarte honetan, erabiltzaileek ez dute izan inolako orientaziorik, erreferentziatzko profesionalik, inolako betebeharririk, etab.
- Bergarako udalaren kasuan, dirulaguntzen onuradun guztiekin (pentsionistak izan ezik) lan eta gizartratze hitzarmenak sinatzen genituen, erabiltzailearekin adostu ostean landu nahi ziren helburuak. Gure kasuan, eskumen aldaketa egitean Lanbidera, hitzarmen guztien inguruko laburpen bat bidali genuen erabiltzaileekin lantzen ari ginenaren inguruko informazioa izan zezaten. Ez dira harremanetan jarri, laburpen hauen inguruan izan zitzaketen galderen azalpenak eskatzeko. Beste udalerrri batzuk erabaki zuten laburpen hori ez bidaltzea. Udal horiekin ere ez dira harremanetan jarri jakiteko ordu arte zer landu zen.
- Hainbat erabiltzaileekin dirulaguntzez gain beste arlo batzuk ere lantzen genituen gizarte zerbitzuetatik. Pertsona hauekin lanean dihardugu, eta kasu batzuetan, Lanbidetik informazioa behar dugu edo galdera batzuk erantzutea, eskuartzean aurrera jarraitu ahal izateko. Batzuetan, larrialdizko kontsultak dira, erantzunaren arabera eskuartzean zuzeneko eragina baitu. Kasu horietan galdera egin eta hilabetera jaso dugu erantzuna.
- Kontuan izanik, orain arte zerbitzu egoki bat eskaini ahal izateko eta prestazioaren kudeaketa apropos bat egin ahal izateko zenbat profesio-

nal ibili diren arlo honetan lanean, Lanbidek egin dituen kontratazio berriak ez dira nahikoak eskaera bolumenari egoki erantzun ahal izateko.

Orain arte azaldu ditudan gabezia eta hutsuneak profesional modura bizitakoak dira, baina maila orokorrean ere, erabiltzaileek adierazitako gabeziak ildo horretan doaz. Erabiltzaile eta eragile sozialek adierazten dituzten kexa nagusiak hurrengoak dira:

- Ez dira sortu kolektibo zehatz batzuek gizarte-ratze planak jarraitzeko dituzten mugak kontuan hartuz landutako hitzarmenak eratzeke irizpideak.
- Ez dira ebazpen epeak errespetatzen.
- Egonezin orokorra, pertsonak hilabete dezente egoten direlako ezer kobratu gabe eta ondorioz, ezin dituzte ordaindu dituzten gastuak (batez ere etxebizitzari lotuak).
- Desinformazioa:
 - Ez dago kontsultak egiteko biderik.
 - Informazioa lortzeko dauden bideetan itxaron zerrenda luzea dago.
 - Bulego batzuetan informazio okerra edo desegokia ematen da.
 - Ez dira iristen laguntzen onarpen, ez onarpen edo berrikuntzen jakinarazpenak.
 - Ez dago zerbitzu teknikorik espedientearen egoeraren inguruko kontsultak egiteko edo zalantza teknikoak ebazteko.
 - Iradokizun eta kexen orriak eskatzean ez dira ematen.
 - Lanbideko bulegoetan dokumentazioa aurkeztu eta tekniko batek baloratzeko zailtasunak ipintzen dituzte.

Ildo honetan, jendeak duen ezinegonaren eta kexen isla gisara, Arartekoak kexa ugari jaso ditu. 2012ko txostenaren arabera (Ararteko, 2013), gizarte gaien inguruko kexak % 320 igo dira. Guztira, 1.010 kexa jaso dituzte eta horietatik 875, hau da, % 90a, Lanbideren kudeaketaren ingurukoak izan dira.

4.4. Etorkinen penalizazioa

Penalizazioak aztertzen hasi aurretik, atzerritarrak Euskadira nola iristen diren aztertuko dugu, zein egoeretan topa daitezkeen ikusteko:

- Atzerritar erregimen orokorra: jatorrian egindako lan eskaintza batekin. Estaldura zaila duten lanen katalogo bat dago, eta bertan agertzen den lan eskaintza batekin etortzen da pertsona. Gaur egun oso zaila da.
- Erregimen orokorra, egoera zehatz batekin: atzeritar baten seme alaba izatea, espainiar nazionalitatea duen pertsona baten seme alaba edo biloba izatea, etab. Lan eskaintza bat behar dute, baina lan eskaintza hau ez dago aurrez aipatu den katalogora mugatuta.
- Familia berriz elkartzea.

- Espainiara sartzeko baimena behar ez den herrialde batetik etortzea, batez ere, Ertamerikako herrialdeak. Turista gisa, modu legalean sartzen dira, eta 90 egun igaro ondoren, modu irregularraren geratzen dira bertan. Errotze sozialaren bidez euren egoera arautu behar dute.
- Espainiara sartzeko baimena eskatzen den herrialdeetatik datozen pertsonak. Modu ilegalean eta klandestinoan sartzen dira. Hasieratik modu irregularraren aurkitzen dira.
- Beste autonomia erkidego batean bizi ziren pertsonak, modu erregular edo irregularraren, eta Euskal Autonomia Erkidegora etortzen diren pertsonak. Mugimenduak Estatu barruan ematen dira.

EAEn sartzeko edo bertara iristeko oraintxe aipatutako aukerak egon arren, normalean, errotze txostenaren bidez lortzen dira lehen lan eta egoitza baimenak. Horretarako, hiru urteko errola eta bizikidetzat jarraia ziurtatu behar dira eta urtebeteko lan kontratu bat aurkeztu behar da. Bitarte horretan, pertsonak nolabait biziraun behar du.

Baldintza hauetatik abiatu eta lan eta egoitza baimena lortu arte, egoera horretan aurkitzen diren pertsonak dirulaguntzetatik edo azpienplegutik bizi direla ondorioztatu dezakegu.

4/2011 Legeak, 18/2008 Legean aldaketa batzuk ezartzen ditu, eta aztertzen ari garen kasuan, hurrengo aldaketak ditu:

- Dirulaguntzak eskatu ahal izateko, baldintza hauek bete behar dira:
 - Eskabidea aurkezteko unean, Euskal Autonomia Erkidegoko edozein udalerritan erroldatuta egotea eta benetan bertan bizitzea, eta eskabidea egin baino urtebete lehenagotik, gutxienez, Euskal Autonomia Erkidegoko edozein udalerritan erroldatuta egon izana eta benetan bertan bizitzea.
 - Aurretiazko gutxienezko epea betetzen bada, baina hiru urtean erroldatuta egotera iristen ez bada, gutxienez bost urteko laneko jarduera ordaindua egiaztatu beharko da, bizitza laboralaren agiri bidez, pentsio publiko bat jaso edo etxean tratu txarren biktimia izan diren pertsonen kasuak salbu.
 - Gutxienezko epe hori bete ezean, eskatzaileak aurreko hamar urteren barruan bost urtez jarraian Euskal Autonomia Erkidegoko edozein udalerritan erroldatuta eta bertan benetako egoitza beharko du izan.
- Aldaketa hauek ikusirik, modu irregularraren sartzen diren pertsonak lehenengo hiru urteetan sistema guztietatik kanpo geratzen dira. Alde batetik, lan baimena ez dutenez, ezin dute lan merkatuan sartu. Beste aldetik, Lanbideren heziketa askotarako lan eta egoitza baimena eskatzen dituzte, eta ondorioz sistema honetatik kanpo geratzen dira. Azkenik, dirulaguntzak

eskatu ahal izateko hiru urteko errolda eskatzen denez, sistema honetatik ere kanpo geratzen dira. Beraz, errealitatea hurrengoa da:

- Modu irregularrean sartzen dira pertsonak. Badakigu hainbat pertsona modu honetan daudela, baina ez da neurririk hartzen egoera hori ekidin ahal izateko. Hala ere, sartzen uzten zaien arren, ez zaie lan eta heziketa aukera ematen lan eta egoitza baimena izan arte. Beraz, prestazio ekonomikoetatik edo azpienplegutik bizi direla onartzen da. Azken aldaketa honekin, prestazio ekonomikoetatik kanpo uzten dira hiru urteko errolda lortu arte. Beraz, azpienplegua da bizirauteko duten modu bakarra.

Beste kasu batzuetan, modu erregularrean daudenei ere eragin diezaieke. Lan eta egoitza baimenak berritzeko garaian, lan kontratua mantentzea edo lan kontratu berri bat izatea eskatzen zaie, baina salbuespen bat ere badago, hau da, prestazio ekonomiko bat jasotzen jardutea bere gizarteratze sozial eta laborala lortu ahal izateko. Kasu horietan, lan kontraturik gabe geratuz gero, eta hiru urteko errolda bete ezean, egoera erregularrean egotetik egoera irregularrean egotera pasa daitezke, horrek dakarren eskubide galera guztiarekin.

Legean aldaketa emateko gobernuak emandako arrazoiak hurrengoak dira:

- Diru sarrerak bermatzeko errenta lanarekin lotu behar da. Erabiltzaileak ezin dira sisteman kroniko bihurtu prestazioaren erabiltzaile moduan, ezin da aukeratu lan egin edo prestazioaren kontura bizi, ezin dira lan eskaintzak ukatu, etab.
- Iruzurraren aurkako borroka. Hau ekidin ahal izateko administrazio bakarrak eman behar du kudeaketa.
- Dena ezin da ordaindu, eta murrizketak egin behar dira. Gaur egungo egoera ez da aurreko urteetan bizi izandakoa, eta murrizketak egin behar dira sistema jasangarria izan dadin.

Gobernutik emandako arrazoi horiek errealek izan daitezkeen edo ez eztabaidatzen hasi gabe, ez dute justifikatzen legean eman diren hainbat aldaketa, beraz, atzetik egon daitezkeen interesak aztertu beharko dira.

Orain arte aipatutako egoerak prestazioen sistemara sartu ahal izateko mugen ingurukoak izan dira, baina gobernutik hartzen ari diren neurriak beste kasu batzuetan ere atzeritarrak sistematik kanpo uzten ditu.

Behin eta berriz aipatzen ari gara prestazio ekonomikoaren oinarrian gizarteratze aktiboaren filosofia dagoela. Prestazioak, eskubide eta betebeharrak batzuk ematen ditu, eta horien artean aurkitzen da gizarteratze aktiborako eskubide eta betebeharra. Helburu hau lortu ahal izateko, tresna ezberdinak jartzen dira martxan, hala nola, lan bilaketa, heziketa, etab.

Prestakuntzari dagokionez, ateak itxi zaizkie lan baimena ez duten pertsonari. Ondorioz, aurretik

prestazio ekonomikoaren onuraduna zen kolektibo bat heziketatik at geratu da. Hori dela eta, euren eskubide eta betebeharrak burutzeko zailtasunekin aurkitzen da; euren gizarteratzea lortu ahal izateko prestakuntzatik kanpo geratzen baita, eta, aldi berean, administrazioak (printzipioz) euren eskubide bat ukatzen die.

4.5. Zaintza mekanismoen sendotzea

Orain arte azaldu den moduan, dispositibo honen oinarrian gizarteratze aktiborako eskubide eta betebeharraren filosofia aurkitzen da, eta horretarako tresna eta baliabide ezberdinak ipini ditu sistemak. Ibilbide honen ahulezia eta gabezia ezberdinak azaldu ditugu aurrez, eta azkeneko ahulezia moduan, sistemaren objektibitatea eta zuzentasuna zaindu nahian, iruzurraren inguruan eratu den mekanismoa landuko dut.

Diru publikoaz hornitzen den dispositibo batez ari garenez, bidezko banaketa bat egiten dela bermatu nahi da; alde batetik, erabilera egokia egiteko, eta beste aldetik, sentsazioa ez izateko gizarteraren zati batek bestea mantentzen duela. Banaketa hori egoki egiten dela ziurtatzeko, kontrol edo berme ezberdinak erabiltzen dira; administrazio ezberdinen arteko koordinazioa datuen inguruan, erabiltzailearen betebeharra aldaketen berri emateko, jarraipenak, etab.

Hala ere, azken aldian (batez ere krisiaren eraginaren ostetik) iruzurrak ugartu egin izanaren mamua zabaldu da; bai komunikabideetan adierazten denarengatik bai gobernutik eman diren berriengatik bai gizarteraren dagoen kezkarengatik. Kontrol falta handia egon dela leporatu zaie gizarte zerbitzuei, erabiltzaileei betebeharrak propioak ez zaizkiela exijitu, onuradun asko iruzurretan ibili direla, eta dispositiboaren kudeaketaren eskumen aldaketarako arrazoiak bat ere hori izan omen da, hau da, iruzurrarekin amaitzea.

Oinarrietako helburuetara jotzen badugu, jarraipenaren atzean gizarteratzea lortu ahal izateko pertsonaren aktibazioa aurkitzen da, eta jarraipen horietan onuradunak profesionalaren laguntza jasoko du ibilbide hori landu eta garatu ahal izateko. Hala ere, iruzurraren inguruabar honetan jarraipen hauek kontrol gisa planteatzen direla dirudi. Jarraipen horietan pertsona aktibatu beharrean, eta bide horretan landuko diren eremuak adostu beharrean, bere egoerak berdin jarraitzen du, egoera kaltebera batean jarraitzen du, dena ongi bete ote duen, eta kontu ematera joan behar duela dirudi. Ez da bilatzen banakotasun eta gizarteratze printzipioak jarraituz zerbitzu integral eta indibiduala eskaintzea, baizik eta banakako kontrol eta jarraipen bat egitea.

Kontrolaren ideia honi jarraituz, alde batetik erabiltzaileen kontrola bilatzen dela azaldu da, baina beste aldetik, iruzurra zer den eta zein neurri hartu behar diren irizpideak ez dira markatu. Kezka handia eta konpontzeko nahi handia erakutsi arren, ez dira beharrezko adierazleak markatu, denek garbi izan

dezaten zer den iruzurra eta zein ondorio dituen. Ondorioz, batentzat iruzurra dena agian bestearentzat ez da. Kasu batzuetan neurri zehatz batzuk hartzen dira eta beste batzuetan ez. Irizpide falta honek parean tokatzen den profesionalaren esku uzten du iruzurra den edo ez erabakitzea, eta neurriren bat hartu behar den edo ez ikustea.

Beraz, alde batetik, bidezketasun eta objektibitate printzipioak oinarri hartuta funtzionatu nahi dela esaten da, baina beste aldetik, objektibitate eta bidezketasun printzipio horiek bermatzeko beharrezkoak diren irizpideak landu eta garatu gabe utzi dira.

5. Oinarrizko errenta unibertsal batera iristeko aukera

Orain arte, indarrean dagoen sistemaren azterketa bat egin dugu, maila orokorretik hasi eta maila zehatzera iritsi arte, eta bidean, dispositiboak dituen gabezia eta hutsuneak azaldu ditugu. Hurrengo atalean, dispositibo honen alternatiba bat izan daitekeen aukera aztertuko dugu. Atal honen marko teorikoa lantzeko Gorka Moreno Márquezen *Herri-tartasuna berdefinitzen: Oinarrizko Errenta* (2006) liburua erabili dut oinarri eta erreferentzia moduan.

Lehenik eta behin, oinarrizko errenta unibertsala definituko da. Hurrengo definizioak topa ditzakegu:

Oinarrizko Errenta, gizabanako guztiei baldintzarik gabe ordaintzen zaien errenta da, dituzten baliabideak eta lanean ari diren edo ez kontuan izan gabe (Basic Income European Network).

Oinarrizko Errenta, Estatuak eskubide osoko orori edo gizarte horretan bizi denari ematen dion diru sarrera da, hiritartasun eskubide bezala; ordainduriko lanik egitea baldintza izan gabe eta aberats edo txiro den kontuan hartu gabe. Beste era batera esanda, ez da kontuan hartuko beste diru iturririk ote duen edo norekin bizi den (Oinarrizko Errenta Sarea).

Definizio honi jarraituz, ondorengo kontzeptu hauek argitu behar dira (Moreno Márquez, 2008):

- Estatuak: honekin erakunde publikoek bultzatutako ekimena izan behar duela azaldu nahi da, zehaztu gabe zein erakundek izan behar duen.
- Eskubide osoko orori edo gizarte horretan bizi denari emandako diru sarrera: proposamenaren izaera indibidual eta unibertsala azpimarratu nahi da.
- Horrek ez badu ordaindutako lanik egin nahi: enpleguaren mugak gainditu eta beste enplegu mota batzuk ere kontuan hartu nahi dira (etxeko lanak, boluntario lanak, etab.).
- Kontuan hartu gabe aberats edo txiro den: eskubide unibertsalaren ildotik doa.

- Ez da kontuan hartuko beste diru iturririk duen edo norekin bizi den: izaera indibiduala defenditzen da.

Jarraian, Oinarrizko errentaren arlo ezberdinak landuko dira.

5.1. Oinarrizko Errenta Unibertsalaren aurrekariak³

Gaur egun, Oinarrizko Errenta gisa ezagutzen dugun kontzeptura iritsi aurretik, diziplina ezberdinetako autore ezberdinek gai honen inguruko proposamen, eztabaida edo ideiak landu zituzten, hala nola, filosofo, politikari, ekonomista edo humanistek, bakoitzak bere ekarpena eginez. Hala ere, Oinarrizko Errentaren benetako garapena ondorengo testuinguru honetan eman zen:

- Alde batetik, Bigarren Mundu Gerra ostean hasitako eredu kapitalista 1973an gainbehera hasi zen, eta ondorioz, Ongizate Estatuaren gainbehera ere iragarri zen.
- Ekialdeko Estatuaren blokea indarra galtzen hasi zen. Aurrean oposizioz ez izatean, eredu kapitalista berria indartzen hasi zen.

Testuinguru sozial, politiko eta ekonomiko horrek, ordurarte gutxi batzuek landutako eta eztabaidatuko ideiak garatzeko aukera ematen zuen. Garapenaren bidean, lan handia egin zuten hurrengo lau autoreek:

- Juliet Rhys-Williams (1943) eta Eric Fromm (1955): gaur egungo sailkapenari jarraituz, eredu ahul gisa bezala ezagutzen den proposamena landu zuten. Rhys-Williamsek egiten duen proposamenak izaera unibertsal eta indibiduala du baina lanaren kontzeptuari oso baldintzatuta dago. “Zerbait lortu ahal izateko lehenengo irabazi egin behar da” pentsamenduaren kutsu handia du. Frommen proposamenak ere izaera unibertsal eta indibiduala zuen, baina ezaugarri pertsonaletara baldintzatu behar zen.
- Robert Van der Veen eta Philippe Van Parijs: oinarrizko errentaren hiru ezaugarri nagusiak batzen dituen proposamena egin zuten, hau da, izaera unibertsala, indibiduala eta baldintzarik gabea, eta proposamenari eman zioten egitura ekonomiko, sozial, politiko eta filosofikoa. Oinarrizko errenta unibertsala pertsonaren askatasunarekin lotzen dute. Ez dago askatasun errealek garatzeko tresnarik, eta tresna edo neurri horiek izan ezean, baliabideen birbanaketaren inguruko erabaki politiko eta sozialak eskatzen dituzte (Van Parijs eta Vanderborght, 2006).

1970 eta 80. hamarkada hasieran autore ezberdinen ekarpen batzuk egon ziren, baina oinarrizko erren-

³ Daniel Raventós egilearen *La renta básica como derecho de existencia social* (2008) testuan oinarrituta dago atal hau, eta testu hori 2007an argitaratu zuen *Basic Income: the Material Conditions of Freedom* (2007) liburuko 1. eta 9. ataletan oinarritua dago batez ere.

taren historian urte garrantzitsua da 1986. urtea. Bi urte lehenago, Charles Fourier Taldeak (ikertzaile eta sindikalista taldea) Lovaine Unibertsitateko kideak *L'allocation universelle* (Oinarrizko Errenta) lana aurkeztu zuen. 1986an, Belgikan emandako sari garrantzitsu bati esker, aurrez aipatutako Unibertsitatean Oinarrizko Errentaren inguruko kongresu bat antolatu zen. Kongresu horrek herrialde ezberdinetako ikertzaileak bildu zituen, eta bertan sortu zen Basic Income European Network (BIEN) sortzeko ideia. Orduetik, hamar kongresu antolatu ditu BIENek eta inork ez du zalantzan jartzen bere garrantzia.

Aipatzekoa da 2004ean, Bartzelonan burutu zen kongresuan, eman zen aurrerapen garrantzitsua. Orduarte Basic Income European Network bezala ezagutukoa, Basic Income Earth Network izatera pasa zen, Europaz haratago mugak gaindituz. Horrela, Europa mailako sare bat izatetik mundu mailako sare bat izatera igaro zen, Oinarrizko Errentaren inguruko eztabaida mundu osora zabalduz. Oinarrizko Errenta Sarearen helburuak hurrengoak dira:

- Oinarrizko Errentaren inguruko ikerketa zientifikoa sustatu, bai teorikoa bai enpirikoa.
- Arlo honetan adituak diren pertsonen presentakuntza eta hobekuntza lagundu.
- Gai honen inguruan interesa duten pertsona eta erakundeen arteko informazio trukaketa eta komunikazioa sustatu, maila nazional eta nazioartean.
- Berak bakarrik edo beste erakunde batzuekin lankidetzan kongresu edo bilerak antolatu.
- Gaiarekin zerikusia duten argitalpenak argitaratu eta funtsa dokumentalak mantendu eta sustatu.
- Eztabaida publikoa eta partehartze soziala sustatu.

Espanian Oinarrizko Errentaren inguruko eztabaida 1980. hamarkada inguruan hasi zen atzerriko egile ezberdinen eskutik eta 1990. hamarkadatik aurrera bertako egileak ere gaia jorratzen hasi ziren, eztabaida ugartuz. Ildo honetan, iritzi artikulua edo liburu ezberdinak argitaratu ziren eta jardunaldiak antolatu ziren hasi ziren.

Oinarrizko errentaren inguruko lehen gerturatze bat Malagan antolatu zen 1998an, eta bertan hartutako erabaki nagusietako bat izan zen Oinarrizko errentaren inguruko lehenengo jardunaldiak antolatzea. Horrela, urte horretan, Bartzelonan antolatu zen lehen jardunaldia. Jardunaldi horretatik ekimen ezberdinak sortu ziren, eta oinarrizko errentaren ideia Espainia guztira hedatzen hasi zen.

EAEri dagokionez, oinarrizko errentaren gaia mahai gainean jarri zela aprobetxatuz, 1996tik aurrera, bazterketa sozialaren kontra lan egiten zuten plataforma ezberdinek (Bizkaia Gogoa, Gipuzkoa Eraiki eta Audio Elkartasuna) gerora Herritarren Oinarrizko Errenta moduan ezagutuko zen dokumentuaren inguruan lan egiten hasi ziren. Euren helburua hiritar guztiei enplegurako sarrera eta oinarrizko errenta

bat bermatzea zen. Horrela, mobilizazio ezberdinen ostean, 2000. urtean herri ekimena jarraiturik onartu zen Herritarren Oinarrizko Errenta, baina aurretik azaldu diren mugekin.

5.2. Oinarrizko Errenta Unibertsalaren ezaugarriak

Behin definizioa eta aurrekariak aztertuta, Oinarrizko Errenta Unibertsalaz hitz egitean hurrengo ezaugarriak dituen kontzeptu batez hitz egiten da Moreno Márquezek bere liburuan (2008) azaltzen duen moduan: hiritarrek, inolako baldintzarik gabe, euren oinarrizko behar materialak asetzeko aldizkako diru kopuru bat jasotzeko duten eskubidea.

Oinarrizko errentek izan behar duten egiturazko ezaugarrien artean hurrengoak aipatzen dira:

- Banakakoa: banakakoei onartzen zaie eta ez familiei.
- Unibertsala: pertsona guztientzako da.
- Baldintzarik gabea: pertsonak dituen diru sarrerek ez dute mugatzen, eta ez du inolako harremanik lan merkatuarekin.

Ezaugarri hauez gain, aukera politikoko beste ezaugarri hauek aipatzen dira:

- Kopurua: pobrezia muga gisa ezarrita dagoen kopurua izango da gutxienez jaso beharrekoa.
- Unibertsaltasuna: hiritar guztiei emango zaie zati bat modu pertsonalizatuan.
- Berdintasuna: pertsona guztiek diru kopuru berdina jasoko dute.
- Partehartzea: bi zatitan banatuko da Oinarrizko Errenta. Alde batetik, pertsonak ezarritako diru kopuruaren zati bat jasoko du, eta beste aldetik, geratzen den beste zatia, izaera publikoko inbertsioetarako erabiliko da (hezkuntza, osasuna, etxebizitza, etab.).
- Eraberritzea: Oinarrizko Errentak ia gainontzeko prestazio guztiak ordezkatuko ditu.

5.3. Oinarrizko Errenta Unibertsalaren modelo ezberdinak

Aurreko atalean Oinarrizko Errentaren ezaugarriak aztertu ditugu, eta irizpide horiei jarraituz, ereduak honela sailkatu daitezke (Moreno Márquez, 2008) [7. koadroa].

5.4. Oinarrizko Errenta Unibertsalaren egokitasuna

Ikusi dugun moduan, munduan zehar Oinarrizko Errentaren adibideak ez dira ugariak. Aldeko eta kontrako iritziak sortzen dituen gaia da, eta, lehenik eta behin, bakoitzaren argudioak azalduko ditut, Moreno Márquezek (2008) aipatzen duenari jarraituz (8. koadroa).

7. koadroa. Oinarrizko Errenta Unibertsalaren eredu ezberdinak			
Eredua	Izena	Kontzeptua	Alde onak edo mugak
Fuerte	Jatorrizko Oinarrizko Errenta Eredua	Aurrez aipatutako ezaugarri guztiak betetzen dituen eredua da. Oinarrizko Errenta gizarte bateko pertsonen duten beharrak asetzera bideratzen da, eta horregatik banakako mailako beharrez gain, maila kolektiboko beharrak asetzera ere bideratzen da.	Ereduaren bideragarritasun finantzarian topatzen dira mugak.
Ahula	Oinarrizko Errenta Unibertsala, baina partziala	Neurriaren unibertsaltasuna aldarrikatzen da, baina egikaritzeko egon daitezkeen oztopoak direla eta, diru kopuruaren zenbatekoa pobrezia mugaren azpitik egotea onartzen da, hasieran behintzat (Van Parijs).	Ez ditu betetzen oinarrizko errentaren gutxieneko baldintzak.
	Partehartzerako errenta	Oinarrizko errenta baldintzatuta dago, hau da, norbanakoak bermatuta izango du oinarrizko errenta, baina ordainetan, gizartean parte hartu beharko du enplegu edo beste lan mota baten bidez (Atkinson).	Lan bat egiten ez duen pertsonak ez du jasotzen OE.
	Stakeholder Society	Oinarrizko errenta unibertsala eta baldintzarik gabekoa izango da, baina diru kopuru bat hilero jaso beharrean, kopuru guztia aldi bakarrean jasoko da (Ackerman eta Alstott).	Diru kopuru guztia batera jasotzen denez, ondo ez erabiltzeko arrisku dago.
	Zerga negatiboa	Zergak ordaintzeko diru kopuru bat ezartzen da. Minimo horretara iristen ez denak ez ditu zergak ordaintzen, baina besteek bai. Minimora iristen ez denak, minimo horretara iristeko diru kopuru bat jasoko luke, eta besteek berriz, OE deskontatu egingo zaie errenta aitorpenean (Milton Friedman).	Azken urteetan planteatzen den proposamenetako bat.

OE: Oinarrizko Errenta.

Iturria: Moreno Márquezen (2006) lanarekin abiatuta.

8. koadroa. Oinarrizko Errenta Unibertsalaren inguruko iritziak	
Aldeko arrazoiak	Aurkako arrazoiak
<ul style="list-style-type: none"> • Estigma murriztuko luke hiritar guztiek jasotzean, inor ez baita markatuta sentituko. • Pobrezia errotik ezabatuko luke, erosteko ahalmen txikia dutenen egoera hobetuko bailuke, eta aberastasuna hobeto banatuko litzateke. • Lan merkaturako malgutasuna ekarriko luke, langileen askatasuna ekarriko bailuke lan kontratuak negoziatzeko orduan, eta ez lukete edozein lan edozein soldataren truke egitea onartuko. • Ekintzailatza, auto enplegu eta berrikuntzarako aukerak zabalduko litzateke. • Hiru lan moten (ordaindua, boluntarioa eta etxekoa) banaketa berria. • Bestelako gizarte laguntza gehigarriak desagertuko lirateke, eta gizarte laguntzen inguruan dagoen iruzurra murriztuko litzateke. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oinarrizko Errentak jendeak lanik ez egitera bultzatuko luke. Ondorioz, lanerako hautua egin dezaten, enpresaburuek soldata hobeak ordaindu beharko litzateke, lanaren kostuak handituz, produktibitatearen eta errentagarritasunaren kalterako. • Inflazioa igoko luke, ekoizpen kostuak handitzean azken produktuen prezioa igoko litzatekeelako. • Immigrazioa nabarmen handituko luke.

Iturria: Moreno Márquez (2008), egileak itzulita.

Gai berria izan arren, aldeko eta aurkako iritziak sortzen dituela ikusi dugu. Ikerketa eta azterketa ezberdinak daude gaiaren inguruan, eta, azken aldian, bere bideragarritasun eta egokitasunaren inguruan hitz egiten da, gure gizartean aplikatzea posible den edo ez ikusteko. Proposamen ezberdinak daude horren inguruan, baina proposamen ezberdinak aztertu aurretik, ondorengo bi bideragarritasun

mota landu behar direla argi izan behar da, Moreno Márquezek (2008) azaltzen duen moduan:

- Bideragarritasun sozial eta teknikoa: zentzu honetan bideragarritasuna lortu ahal izateko proposamenak eta ematen den informazioak argia, errealista, ulerterraza eta serioa izan behar du. Proposamenak bizi dugun errealitatea kontuan

izan behar du, eta egoera horretara egokitu behar du. Proposamen berriekin gertatu ohi den moduan, hasieran normala izango da gizartean kontrako iritziak eta zalantzak egotea. Hau bideratu ahal izateko, informazio argia eman beharko da, eta aldi berean, eztabaida sustatu eta zalantzak argitzeko galdera ezberdinak planteatu beharko dira. Horrela, aurkakoak alde jartzea lortu daiteke, eta orokorrean egon daitezkeen galderak argitzea. Behin bideragarritasun soziala lortuta, errazago lortzen da bideragarritasun teknikoak, hau da, iritzi publikotik agenda publikora pasatzeko urratsa emango da. Bideragarritasun teknikoak lortzeko, beharrezkoa da alderdikeriak gaingitzea, jarrera ireki eta ez baztertzailak eraikiz.

- Bideragarritasun ekonomikoa: kezka eta zalantza gehien sortzen dituen bideragarritasuna da, gastu publikoa aldatzea ekartzen baitu. Oinarritzko Errenta Unibertsala aldeztu dutenen arabera, errenta bideragarria izateko aukera bat baino gehiago daude; hala ere, gaur egungo proposamen gehienak gizarte laguntzetara bideratzen diren baliabideak beste modu batean antolatzean eta zerga sistema erreformatzean oinarritzen dira, zerga negatiboaren bidez. Aurreko atalean, Oinarritzko Errenta ereduak azaltzean aipatu den moduan, indar handia hartzen ari den proposamena da, eta funtsean, Estatuak errentaren gaineko zergaren bidez, herritarrei prestazio ekonomikoa bat ematean datza. Ikerketa ezberdinak egin dira horren inguruan, eta horrelako erreforma fiskal batekin hiritarren %70ak onura bat jasoko lukeela ondorioztatzen da. Bideragarritasunaren eztabaida honetan errenta horrek zenbatekoa izan beharko lukeen finkatzeko garaian ere hainbat irizpide proposatzen dira. Batzuentzat pobrezia mugaren hartzea litzateke egokiena, beste batzuentzat, aldiz, lanbide arteko gutxieneko soldataren portzentaje bat, gutxieneko pentsioaren parekoaren aldeko izan arren. Arlo horretan aurrerapauso handiak ematen ari dira, eta, azken aldia, simulagailu fiskal informatikoak erabiltzen dira makroekonomian izan dezakeen eragina aztertzeko.

5.5. Oinarritzko Errenta Unibertsala gauzatzeko aukera

Oinarritzko Errentaren alderdi ezberdinak landu ostean, errealitatean gauzatu daitezkeen aukera den edo ez aztertuko da.

EAE mailan saiatuz gero, administrazio ezberdinen eta eskumen banaketan oztupoarekin aurkitzen gara. Aukera hau gauzatu ahal izateko, zergen kontuak landu behar dira batez ere, eta hemen, muga handi batekin topatzen gara. EAE mailan dagoen eskumen banaketa dela eta, prestazio ekonomikoaren arloan gastuaren inguruko eskumena Eusko Jaurlaritzak du, baina diru bilketari dagokionez, Foru Aldundiek dute horren inguruko eskumena. Diputazio bakoitzak bere zergen arauak ditu, eta hori dela eta, hainbat

puntutan desadostasunak edo puntu ezberdinak dituzte. Horrez gain, Foru Aldundi bakoitza alderdi politiko ezberdin baten eskuetan dago. Alderdi bakoitzak bere ideiak eta politikak ditu zergen arloan, eta oraingoz behintzat, ez dira ados jartzen politika bateratuak aurrera eramateko.

Gainera, Moreno Márquezek argitaratutako *Realidad, presente y futuro de las políticas contra la exclusión social en el País Vasco* (2009) artikuluan irakurtzen dugu politikoak gai honen inguruan informatzen eta hitz egiten hasi direla, baina oraindik mesfidati azaltzen direla gaiaren inguruan. Artikulu horretatik atera ditzakegun ondorio nagusiak hurrengoak dira:

- Orokorrean adostasuna azaltzen dute politikoek gaur egungo laguntza sistemaren inguruan. Gehienek ustez, ereduaren krisi bat ematen ari da, eta planteamendu berri bat egin behar da. Gune honetan Oinarritzko Errenta Unibertsalak bere lekua izan dezake.
- Oinarritzko errentaren inguruko eztabaida indartzen hasi den arren, proposamen honen kontra ematen diren argudioak ere agertzen dira politiko ezberdinen artean. Hala ere, ez daude eztabaidara itxita, nahiz eta aurrerapausoak emateko baldintza malguagoak eta bideragarritasun sozial zein politikoa behar diren.
- Bideragarritasun tekniko eta ekonomikoa ere beharrezkoak dira pausoak emateko.

Arrazoi hauek direla eta, oso zaila izango litzateke une honetan EAE mailan oinarritzko errenta, bateratua martxan jartzea. Aipatu dugun bezala, alde batetik eskumenen mugekin topatuko ginateke eta, beste aldetik, alderdi politiko ezberdinen arteko interesa eta adostasuna bilatzea zaila izango litzateke.

Maila politikoan, oinarritzko errentaren inguruko interesa azaldu duen alderdi bakarrenetako bat Bildu izan da. Gaur egun, Gipuzkoako Foru Aldundia Bildu alderdi politikoaren esku dago eta hori aprobetxatuz, oinarritzko errenta Gipuzkoa mailan planteatzeko aukera dago.

Hala ere, aukera egon arren, aldaketak egin beharra dago zergen arloan, eta gizarte arloan batez ere. Hori dela eta, biztanleri osoari eragingo ziokeen planteamendu bat egin beharrean, biztanleriaren sektore baten gainean izango lukeen eragina aztertuko dut. Azterketa honetarako hartuko dugun biztanleri sektorea, 18-25 urte bitarteko gazteria da. Populazioaren zati honen ezaugarriak hurrengoak dira (Eustat):

- Gipuzkoako biztanleri osoaren %7,2 da 18-25 urte bitarteko biztanleria (50.582 pertsona).
- Lanari erreparatuz gero, langabezia tasa osoaren %8,35 dira, eta euren adin tarteari dagokionez, %11. Adin tarte honetako pertsonen gehiengoa une honetan ikasten ari da, hau da, %66.
- Emantzipazioaren atalean, %89,35 gurasoen etxean bizi da, nahiz eta hautatzeko aukera izanez

gero, %79,6 familiarena ez den etxe batean biziko litzateke.

- Egoera ekonomikoari dagokionez, 15-29 urte arteko gazteen gehiengoak, hau da, %73,2k, 300€ baino gutxiagoko diru sarrerak ditu. Etxe-bizitza egoerari ere erreparatuz gero, familiaren etxetik kanpo bizi diren gazteen erdiak baino gehiagok 900€ baino diru sarrera txikiagoak ditu.

Datu orokor hauekin ageriko dira gazteek emantzipatzeko dituzten zailtasunak, eta horrek bai gazteen-gan bai gizartean ditu ondorio ezkorrak. Alde batetik, emantzipatzeko zailtasunak direla eta, gurasoen edo familiaren etxean bizitzen jarraitzen dute, eta ondorioz, familiarentzat zama bihurtzen dira. Beste aldetik, egoera ekonomiko kaltebera izan ohi dute, eta askok, emantzipatzeko hautua egin arren, familiaren laguntza behar dute. Langabezia tasa ere oso garaia da gazteen artean. Lehen lana aurkitzeko zailtasun handiak daude, eta horregatik, gazte askok ikasten jarraitzeko erabakia hartzen dute. Hala ere, ikasten jarraitzeko dirulaguntzak edo bekak murriztzak dira, eta ondorioz, familiaren kargu geratzen da kostu hori ere. Guzti honekin oso gazte kualifikatuak aurki ditzakegu, baina lan esperientzia gabekoak, eta inolako autonomiarik lortu gabe (arlo ekonomikoari eta familiarrari dagokionez).

Gaur egun Eusko Jaurlaritzaren zein Gipuzkoako Foru Aldundiaren eskumen diren dirulaguntzak jaso ahal izateko, baldintza batzuek eskatzen dira adinari eta bizikidetzaren unitateari dagokionez (9. koadroa).

9. koadroa. EAEko dirulaguntzak jasotzeko baldintza nagusiak		
Diru sarrerak bermatzeko errenta	Gizarte larrialdietarako laguntzak	Diru sarrerak bermatzeko laguntza
<ul style="list-style-type: none"> Salbuespenak salbuespen, urtebete lehenagotik bizikidetzaren unitatea (BU) osatzea. 23 urte baino gehiago izatea. Arauak salbuespenak ere biltzen ditu. 	<ul style="list-style-type: none"> Gutxienez, eskabidea aurkeztu baino urtebete lehenago sortutako bizikidetzaren unitatea izatea, salbuespenak salbuespen. 18 urte izatea, salbuespen batzuekin. 	<ul style="list-style-type: none"> Elkarbizitza independenteko unitate bat osatzea, gutxienez eskaera aurkeztu denetik urtebete baino lehenago, Diru Sarrerak Bermatzeko laguntzako kolektiboak salbuetsita. Gipuzkoako lurralde historikoan erroldatua egon eta benetako egoitza izatea, eskaera data baino sei hilabete lehenagotik gutxienez.

Iturria: Egileak egina.

Erroldako baldintza izan ezik, Diru sarrerak Bermatzeko Laguntzarako eta Errentarako baldintza berak eskatzen dira.

Baldintza horietan ikusten den moduan, hiru laguntzek antzeko baldintzak dituzte. Kasu guztietan

urtebeteko bizikidetzaren independentea eskatzen da, eta beste batzuetan, 23 urte baino gehiago izatea eskatzen da. Baldintza horiek ikusirik, eta aurrez euskarriaren inguruan ematen diren ezaugarriekin loturik, gazteen gehiengoak prestazio ekonomikoak eskatzeko eskubidetik kanpo geratzen dela ondorioztatzen da.

Egoera horri aurre egiteko, Gipuzkoa mailan 18-23 edo 18-25 urte bitarteko gazteentzat Oinarrizko Errenta Unibertsala eratzea proposatzen dut. Horren bitartez, aurrez aipatutako arazoei aurre egin eta gazteriak bizi duen egoerari erantzuteko aukera egongo litzateke.

Oinarrizko Errenta Unibertsal bat finantzatzeko egon daitezkeen aukera ezberdinen inguruan ikerketa ugari egin dira, eta batez ere, bi moduren inguruan hitz egin da. Rafael Pinilla eta Luis Sanzok (2004) horren inguruko azterketa sakon bat egin zuten 2004ean, eta lortutako ondorio nagusiak hauek dira:

- Oinarrizko beharrak asetzea bideratu beharreko diru kopurua ez dago zehaztuta. Lehenik eta behin, pobrezia-aren neurketarako baliagarria izango den neurketa ofizial bat definitzea beharrezkoa izango litzateke, baina bitartean, Kontribuzio Gabeko Pentsioen kopurua hartzen da oinarri gisa. Hala ere, autonomia erkidego bakoitzak pentsio horren osagarriak ezartzeko aukera izango du, erkidego guztietako bizi maila ez baita bera.
- Oinarrizko errenta jaso ahal izateko ez da derri-gorrezko baldintza lanerako prest egotea, baina pizgarriak sortze aldera, lanean ari diren pertsonentzako hobariak ezarriko dira.
- Arlo fiskalari dagokionez, Oinarrizko Errenta Unibertsala kudeatzeko modurik egokiena Errentaren Gaineko Zergan izaera negatiboko zerga txertatzea da. Modu honetara diru sarrerarik ez duten pertsonen oinarrizko errenta bat bermatuko zaie, eta errenta baxuenentzako osagarri bat ezarriko da. Gainera, errenta kopuru bat gainditzen dutenentzako zerga arintze bat ekarriko du. Arlo fiskalari jarraituz, interes tasa bakarria ezarri beharko litzateke. Zerga hau %50ean kokatuko litzateke, baina oinarrizko gutxiengoa eta laneko pizgarriak kendu ostean. Horren ondorioz, soilik, errenta garaienei eragingo lioke.

Ondorio nagusi horiek kontuan hartu eta gaur egun Gipuzkoako Foru Aldundiak arlo fiskalaren inguruan hartu duen iradokiaz, Oinarrizko Errenta Unibertsala gauzatzeko bide posible batean aurkitzen garela esan daiteke. Aldundiak arlo fiskalaren inguruan hartu dituen erabakien artean hurrengoak aurkitzen dira:

- Tasa marjinalaren tarteak errenta handienetan zabaldu egin ditu: %45 65.000€tik gora, %47 120.000€tik gora, eta %50 175.000€tik gora.
- Ondarearen gaineko Zerga berrezarri da, eta horrela Aberastasunaren eta Fortuna Handien gaineko Zerga indarrean jarri da.

- Adinarengatik, ondorengoengatik eta aurrekoengatik egiten ziren murrizketak % 2 jaitsi dira.
- Gipuzkoan gaur egun arlo fiskalean dugun errealtatea ikusita eta Oinarrizko Errenta Unibertsal baterako behar diren ezaugarriak landuta, gazteen arloan ematen diren eta aurrez aipatu ditugun arazoei aurre egiteko hurrengo proposamena garatu daiteke:

Balizko proposamen honetan bi aukera aztertuko ditut: 1) 18-23 urte bitarteko gazteentzako Oinarrizko Errenta Unibertsala, eta 2) 18-25 urte bitarteko gazteentzako Oinarrizko Errenta Unibertsala. Bi aukerentzako finantzazioa bidea bera izango da, eta, beraz, ezberdintasuna gastu ekonomikoa izango da.

Bi aukerentzako ezaugarri komunak hurrengoak izango dira:

- Oinarrizko Errenta Unibertsalerako oinarrian hartuko den diru kopurua gaur egungo kontribuzio gabeko pentsioen kopurua izango da, hau da, 364,90 €.
- Pertsona Fisikoen Errentaren gaineko Zerga aplikagarrien tasa marjinalen aldaketa.

Aldaketa honekin 14.951.000,2 € gehiago lortuko liriteke.

Ondarearen gaineko zergari dagokionez, 2011ko abenduaren 26an Ondarearen gaineko Zerga berrezartzea erabaki zen, eta horrela, Aberastasunaren eta Fortuna Handien gaineko Zerga indarrean jarri zen berriro ere. Aldaketa honekin 8,7 milioi euro gehiago biltzea aurreikusten da.

Ezaugarri hauek kontuan hartuta, proposamenari ondorengo moduan eragingo lioke (2. taula).

Taula honetan ikusten den moduan, bi proposamenak bideragarriak dira. Ondarearen gaineko Zergaren

inguruan oraingoz ez da gehikuntzarik planteatzen, urte honetan ezarri baita arau berria indarrean. Hori dela eta, hurrengo urteei begira, arlo honetatik fiskalizatzeko aukera ematen du mozkin guztiak Pertsona Fisikoen Errentaren gaineko Zergaren (PFEZ) gainean izan beharrean.

Proposamen honek aurrera eginez gero, hurrengo ondorio eta onurak lortzeko aukera egongo da:

- PFEZn egiten den aldaketak, 10.706 pertsonetan eragingo luke, hau da, erreta aitortpena egiten dutenen % 0,3ari, eta Ondarearen gaineko zergak 857 pertsona berriri eragitea aurreikusten da, hau da, Gipuzkoako biztanleriaren % 0,1ari. Onura aldiz, Gipuzkoako biztanleriaren % 5,14ak jasoko luke lehenengo kasuan eta % 7,17ak bigarren kasuan (1. grafikoa).
- Alderdi sozial eta ekonomikoari dagokionez, aurrez aipatutako arazoei aurre egiten lagunduko du, eta ondorioz, alderdi ezberdin batzuetan eragingo du (10. koadroa).

6. Ondorio eta proposamenak

Oinarrizko errentaren inguruko alderdi teorikoa eta praktikoa landu ostean, hurrengo ondorio nagusi hauek nabarmenduko nituzke.

6.1. Ondorio nagusiak

Hasteko, Bazterketaren definizioan etxebizitza eta lanaren faktoreak gizarteratzearen adierazle gisa erabiltzen dira. Dirulaguntzen bilakaera aztertzean ikusi da adierazle horiek gizarteratzearen erakusle ezin direla izan, 18/2008 Legearen berrikuntza nagusia, dirulaguntzen barruan bi adierazle horiek sartzea izan baita. Hala ere, lana eta etxebizitza izateak pertsona bat gizarteratuta dagoela esatera ezin gaitu

1. taula. Oinarrizko Errenta Unibertsal posible bat

Oinarria (milaka eurotan)	Gaur egun aplikatzen den (%)	Lortzen den etekina (milaka eurotan)	Oinarria (milaka eurotan)	Proposamena (%)	Lortutako balizko etekina (milaka eurotan)
64.970-120.000	45	200.930	64.970-90.000	45	134.005
120.000-175.000	47	52.323	90.000-150.000	50	100.360
> 175.000	50	80.444	> 150.000	55	99.332

Iturria: Egileak egin, Gipuzkoako Foru Aldundiko Ogasun departamentuko 2011ko datuekin.

2. taula. Aberastasunaren eta Fortuna Handien gaineko Zerga berriaren eragina

	Biztanle kopurua	Oinarriko Errenta Unibertsalaren kostua (eurotan)	PFEZaren bidez lortutako mozkina (eurotan)	Ondarearen gaineko Zergaren bidez lortutako mozkina (eurotan)
18-23 urte	36.277	13.237.477,3	14.951.000,2	8.000.000
18-25 urte	50.582	18.457.371,8	14.951.000,2	8.000.000

PFEZ: Pertsona Fisikoen Errentaren gaineko Zerga.

Iturria: Egileak egin.

1. grafikoa. Oinarrizko Errenta Unibertsal proposamenaren eragin kuantitatiboa

Iturria: Egileak egina.

10. koadroa. Oinarrizko Errenta Unibertsal proposamenaren eragin kualitatiboa

Emantzipazioa	Diru sarrera ziur bat izanda emantzipatzeko aukera handitu egingo da, eta horrela, familiaren babesean bizitzetik, modu autonomo batean bizitzera pasatzeko aukera dago. Horrela, familiengan ematen den estaldura zama arindu egingo da, eta gizarte mailan ematen den izaera paternalistarekin amaitzen hasiko da.
Lana	Lan eskas bat dutenen egoera hobetuko da, eta aldi berean, lan eskas horien aurrean negoziatzeko aukera ere handitu egingo da, ziurtasun ekonomiko batekin jokatzeko aukera ematen baitu.
Ikasketak	Lana eta ikasketak uztartzeko aukera handiagoa ematen du, eta baita ere ikasketetan soilik zentratzeko aukera izatea. Zenbait kasutan ikasketak ordaindu ahal izateko lana egin behar denez, horrek ikasketa erritimoa mantsotzea ekartzen du, biak uztartu nahi izatean. Diru sarrera bat ziurtatua izanda, soilik ikasketak egiteko aukera egon daiteke lan eta esfortzu guztiak horretara bideratuz gero.
Autonomia	Emantzipazioak eta familiatik ateratzeak gazteen autonomia lantzeko aukera emango du. Honela, gazte autonomoagoak lortuko ditugu, bai alderdi ekonomikoari dagokionez, baina baita alderdi sozialari dagokionez ere.
Demografia	Gaur egun, familia osatzeko adina asko atzeratzen da emantzipatzeko dauden arazoak direla eta. Emantzipazioaren arazoari erantzunez gero, bizitza planari lehenago heltzeko aukera egongo da. Horrela, familia bat osatzeko ematen den adina murriztu daiteke, eta aldi berean, jaiotza kopurua ere handitu daiteke. Horren ondorio zuzena izango da jaiotza tasan eta demografiaren bilakaeran. Demografia jaisten ari den une honetan, oso garrantzitsua da jaiotza tasan eragitea.
Etorkizuna	Epe luzera begira, pentsio sisteman ere eragina izango du. Gaur egungo demografia jaitzieraekin eta jaiotza tasa baxuarekin sistema hau mantentzeko eta ziurtatzeko zailtasunak egon daitezke. Aurreko puntuan aipatu dugun moduan, egoera hori aldatzeko oinarri bat emango liguke Oinarrizko Errenta Unibertsalak, eta horrela pentsio sistema bermatzeko aukerak ugarituko dira.

Iturria: Egileak egina.

eraman. Alde batetik, lan eskas edo soldata duin gabeko pertsona ugari daude, eta, beraz, horri erantzun ahal izateko sortu da laneko diru sarrerak osatzeko errenta modalitatea. Beste aldetik, etxebizitzak merkatuan dituzten prezioak ikusirik (bai alokairuan bai salmentan) eta askok gastu horiei aurre egiteko dituzten zailtasunei erantzuteko, Gizarte Larrialdietarako Laguntzak zein Etxebizitza Gastuetarako Prestazio Osagarriak kontzeptu horietan prestazio ekonomiko bat dute.

Hori guztia kontuan izanik, Ikusi dugun moduan, pertsona askok zailtasunak dituzte alor horretan, eta ez babes sistemarik ezean, asko egongo lirarteke bazterkeriaren muga egoteko arriskuan.

Jarraitzeko, dirulaguntzek funtsean eskubide, banakotasun, izaera integrala bezalako printzipioez hitz egiten dutela aipatu dugu, baina praktikan, ez direla betetzen edo modu mugatuan betetzen direla ikusi da. Dispositiboaren gabeziak azaltzerakoan aipatu den moduan, balizko onuradunetara iristeko zailtasunak daude. Informazio falta, sistemaren konplexutasuna, administrazioaren aldetik ematen den kontrola, zabaldua dagoen estigma elkartzen dira, eta horrek herritarren artean desberdintasun horizontal nahiz bertikalak gertatzea dakar.

Ondorioz, oinarrian bilatzen edo aipatzen diren printzipioak ez dira lortzen, eta urteetan eman diren

aldaketek ere, ez diote arazo honi errotik heldu. Aldaketak eman diren garaian printzipio hauek lehentasun izan beharrean, bestelako kontrol edo penalizazio neurriak hartzera jo da.

Honez gain, dirulaguntzetan eman den aldaketa nagusia gizarteratze aktiboaren filosofiaren txertaketa izan da, baina teoriarik egokia dela iruditu arren, praktikan ez da horrela gertatu. Gizarteratzea eskubide gisa planteatzen du sistema honek, baina errealitatean, kontraprestazio gisa erabili da. Kapitalismoaren gizartertean bizi garen honetan, zerbait lortu ahal izateko irabazi egin beharren ideia dago zabaldua, hau da, dirulaguntzak jaso ahal izateko, kontraprestazioan gizarteratze aktiboaren ildoa inoiz ere egin behar da. Honela, gizarteratzea eskubide bat izatetik, dirulaguntzak jaso ahal izateko betebeharrak bat izatera igarotzen da. Testuan zehar errepikatu den moduan, gizarteratze aktiboaren enpleguarekin soilik lotu izan da, bere kontzeptu zabala alde batera utziz, eta ondorioz, kasu askotan ez da eraginkorra izan. Gizarteratze aktiboaren tresna nagusia gizarteratzeko hitzarmena da. Hitzarmen horiek, esan den moduan, gizarteratze tresna dira, baina gizarteratze aktiboaren filosofiak hartu duen dimentsioa dela eta, kontrol tresna bihurtu dira. Azaldu den moduan, gizarteratzea eskubide bat izatetik betebeharrak bat izatera pasa da, eta horren ondorioz, hitzarmenak eskubide hori gauzatzeko tresna izatetik, betebeharrak betetzen den jakiteko kontrol tresna izatera igaro dira.

Ondorio hauetatik bazterketa eta pobrezia egoerari erantzun integral bat ez zaiola ematen esan daiteke. Arazo honi aurre hartzeko neurri gisa, Oinarrizko Errenta Unibertsala planteatu da, eta erantzun egokia izan daitekeela ikusi dugu.

Oinarrizko Errenta Unibertsal batek baieztatu ditugun gabezia eta arazo horiei erantzun bat emateko balioko luke, oinarrian printzipio eta ezaugarri horiek dituelako, eta indarrean dagoen tokietan erantzun egoki bat lortu delako.

Eredu hau martxan jarri ahal izateak bideragarritasun tekniko, sozial eta ekonomikoa eskatzen du, eta zailtasunak plano honetan ikusten dira. Proposamen honek aldaketa ekonomikoa, politikoa, interes aldaketa edo gizarte aldaketa eskatzen du, eta bide horretan lortu beharreko adostasunetan eman daitezke eztabaida handienak.

Hala ere, ikusi dugun moduan, arlo batzuetan aldaketa txiki batzuk eginez bideragarria izan daitekeen proposamena da, eta Ongizate Estatu honetan gizarteratze aktibo filosofiak eta dirulaguntza sistemak benetan lortu nahi dituen helburuetara gerturatzeko lagunduko luke.

6.2. Gomendioak

Lanean zehar ikusi den moduan, eta hipotesietan baieztatu den bezala, gaur egun dugun babes sistema ez da iristen markatutako helburuak lortzera,

eta ondorioz, ez dio bazterketa eta pobrezia arazoari erantzun oso bat ematen.

Gaur egun agenda politikoa dauden helburu horiek lortzeko bidean, Oinarrizko Errenta Unibertsala aukera bat izan daitekeela ikusi da azterketan zehar. Errenta honen ezaugarrietan eta jarraitzen dituen helburuetan, pobrezia murrizketa, unibertsaltasuna, berdintasuna eta beste batzuk aipatzen dira, eta beraz, printzipio hauek eta gaur egungo sistemak bilatzen dituen helburu eta printzipioek ez dute talkarik egiten. Eztabaida handiena baldintzarik gabe izatearen printzipioak sortzen du. Gizarteratze aktiboaren filosofiarekin bateragarria den edo ez jartzen da balantzan, eta sistema honek gaur egun dugun gizarte ereduarekin bateragarria den edo ez.

Oinarrizko Errenta Unibertsalaren aurkakoen argudioetan enplegurako motibazioa eza, immigrazioaren gorakada edo inflazioaren gorakada aipatzen dira, baina gaur egungo babes sistemari egiten zaizkion kritiken artean ere antzeko argudioak topatzen dira.

- Dirulaguntzen azken erreforma gizarteratze aktiboaren eta lanerako motibazioaren ildotik egin zen, baina ikusi den moduan, emaitzak ez dira lortu.
- Immigrazioaren gorakada aipatzen da, baina dirulaguntzetan aldaketak ematen direnean edo dirulaguntza berriren bat sortzen bada, beti erabiltzen den argudioa da hori. Immigrazioaren Euskal Behatokiaren arabera, EAE mailan 2009tik atzeritarren kopurua biztanleriaren kopuru osoaren %6 eta %7 artekoa da. Egia da 1990. hamarkadatik hona kopurua igo egin dela, baina azken urteetan mantendu egin da, eta dirulaguntza sisteman aldaketak egon dira. Gainera, EAEko datu estatistiko osoak begiratu gero, atzeritarrak azken urteetan igo egin direla ikusten da, baina baita jaioeta tasa, biztanleria tasa, hainbat zerbitzuetan zegoen eskariari erantzuteko eskulana, kotizazio tasa, etab.
- Inflazioaren gorakada bat eman litekeen edo ez jakiteko, gaur egun aurrerapen informatiko asko daude, baita ere simulagailu informatikoak. Beraz, ikusi egin behar litzateke hori horrela izango ote den edo ez, eta honek gizartearen osotasunean zein eragin duen.

Aldaketa guztiak beraie esparru txikian izan dezaketen eragina ikusi beharrean, ikuspegia zabaldu eta maila oso eta zabal batean izan dezaketen eragina aztertu behar da.

Azkeneko zatian azaldu den moduan, aldaketa batzuk eginez posible da Oinarrizko Errenta Unibertsala bat martxan jartzea Gipuzkoa mailan. Bideragarritasun finantzari dagokionez, arlo fiskalean aldaketa batzuk eginez posible dela ikusi da (Foru Aldundia bide horretatik doa, gainera). Egia da hasiera batean biztanleriaren zati batentzako bakarrik planteatu dela (gazteria), baina berrikuntza hori aldaketa txiki

bat besterik ez da arlo fiskalean. Bideragarritasun tekniko eta soziala lortzeko bidean, proposamen egokia izan liteke aldaketa txikiekin eta biztanleriaren zati txiki batekin hastea. Honek berrikuntza gutxika barneratzea ekarriko luke, eta aldi berean, aldaketak pixkanaka onartzea eta banakako eragina bat batekoa izan beharrean, apurka onartzeko aukera

emango luke. Proposamen berriekin edo aldaketekin jendearen mesfidantza eta ezetza zabaldu ohi da, eta neurri berriaren txertaketa bide honetatik egiteak sentimendu horiek lantzeko aukera emango luke, bideragarritasun soziala lortzeko bidea erraztuz. Behin bideragarritasun soziala lortuta, teknikoak lortzea errazagoa izan daiteke.

Aipatutako bibliografia

- AGUILAR, M.; LAPARRA, M.; eta GAVIRIA, M. (1996): “Programas de renta mínima de inserción en España 1989-1995”, in ZENBAITEN ARTEAN, *Pobreza, necesidad y discriminación. II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, Madril, Fundación Argentaria; Editorial Visor.
- (1995): *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las comunidades autónomas, 1989-1994*, Madril, Fundación Foessa.
- ARARTEKOA (2013): *Informe anual al Parlamento Vasco 2012 / Eusko Legebiltzararentzako urteko txostena 2012*, Informes Anuales-Urteko Txostenak saila, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza.
- ARRIBA, A. (1999): *Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España*, Documentos de Trabajo saila, 99-09. zb., Madril, CSIC [http://digital.csic.es/bitstream/10261/1559/1/dt-9909.pdf].
- AYALA, L. (2000): *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de bienestar*, Madril, Consejo Económico y Social.
- (1994): “Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas”, *Documentación Social*, 96. zb., 223-276 or.
- BASIC INCOME EUROPEAN NETWORK (d.e.): [http://www.basicincome.org/bien/].
- CALVO, R.; eta LERMA, I. (2009): “Políticas activas de empleo en tiempo de crisis: una visión crítica desde lo local”, *Lan Harremanak*, 20-21. zb., 227-250 or.
- ESPAINIA (1978): “Constitución Española”, *Estatuko Aldizkari Ofiziala*, 1978ko abenduaren 29koa, 311. zb., 29.313-29.424 or.
- EUROPA BATASUNEN KONTSEILUA (1992): “Recomendación del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social (92/441/CEE)”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 245, 1992-8-26, 46-48 or.
- EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOA (2011a): “4/2011 Dekretua, urtarilaren 18koa, Gizarte Larrialdietarako Laguntzei buruzkoa”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 27. zb., 2011-2-9.
- (2011b): “4/2011 Legea, azaroaren 24koa, Gizarteratzeko eta Diru Sarrerak Bermatzeko Legea aldatzen duena”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 233. zb., 2011-12-12.
- (2010): “147/2010 Dekretua, maiatzaren 25ekoa, Diru Sarrerak Bermatzeko Errentari buruzkoa”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 114. zb., 2010-6-17.
- (2008a): “8/2008 Legea, ekainaren 25ekoa, Gizarte Bazterkeriaren aurkako Legea eta Gizarte Eskubideen Agiriaren Legea aldatzekoa”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 127. zb., 2008-7-4.
- (2008b): “18/2008 Legea, abenduaren 31koa, Gizarteratzeko eta diru-sarrerak bermatzeko”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 250. zb., 2008-12-31.
- (2008c): “12/2008 Legea, abenduaren 5ekoa, Gizarte-zerbitzuei buruzkoa”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 246. zb., 2008-12-24.
- (2007): “4/2007 Legea, ekainaren 22koa, Gizarte Bazterkeriaren aurkako maiatzaren 22ko 12/1998 Legea eta Gizarte Eskubideen Agiriaren abenduaren 27ko 10/2000 Legea aldatzekoa”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 134. zb., 2007-7-12.
- (2004): “64/2004 Dekretua, apirilaren 6koa, zeinaren bidez onartu baita Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte zerbitzuen erabiltzaileen eta profesionalen eskubide eta betebeharren gutuna, eta iradokizunen eta kexen araubidea”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 76. zb., 2004-4-23.
- (2003): “4/2003 Legea, ekainaren 25ekoa, Gizarte Bazterkeriaren Aurkako Legea aldatzen duena”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 137. zb., 2003-7-14.
- (2002): “199/2002 Dekretua, uztailaren 30ekoa, baztertuta dauden edo baztertuta geratzeko arriskuan dauden pertsonak laneratzeko Auzolan Programa arautzen duena”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 174. zb., 2002-9-13.

- (2001a): “Agindua, 2001eko otsailaren 14koa, Justizia, Lan eta Gizarte Segurantzaren sailburuarena, oinarritzeko errentaren titularrentzat eta gizarte-larrialdietarako laguntzen onuradunentzat lanean hasteko pizgarriak ezartzeko dena”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 37. zb., 2001-2-21.
- (2001b): “8/2000 Legea, azaroaren 10ekoa, Gizarte Bazterkeriaren Aurkako Legea aldatzekoa”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 1. zb., 2001-1-2.
- (2000a): “1/2000 Dekretua, urtarrilaren 11koa, Gizarteratzeko Hitzarmenak arautzeko dena”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 20. zb., 2000-1-31.
- (2000b): “10/2000 Legea, abenduaren 27koa, Gizarte Eskubideen Agiriarena”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 249. zb., 2000-12-30.
- (1998): “12/1998 Legea, maiatzaren 22koa, Gizarte Bazterkeriaren aurkakoa”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 105. zb., 1998-6-8.
- (1996): “5/1996 Legea, urriaren 18koa, Gizarte-zerbitzuen, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 218. zb., 1996-11-12.
- (1990): “2/1990 Legea, maiatzaren 3koa, Gizarteratzeko Gutxieneko Dirusarrerei Buruzkoa”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 106. zb., 1990-5-30.
- (1989a): “39/89 Dekretua, otsailaren 28koa, Familiaren Gutxienezko Dirusarrera ematea arautzen duena”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 44. zb., 1989-2-28.
- (1989b): “64/1989 Dekretua, martxoaren 21ekoa, Gizarteko Larrialdi egoerarako diru Laguntzak arautzen dituena”, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 60. zb., 1989-3-30.
- EUSKO JAURLARITZA (1989): *1988-1992 Pobreziaren Aurkako Osoko Plana*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza.
- (1986): *Euskadiko gizarte-arloko egoera txarrei buruzko azterlana*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza.
- EUSTAT (d.e.) [<http://www.eustat.es>].
- EUZÉBY, C. (1991): “La renta mínima en los países de la Comunidad Económica Europea. Experiencias y perspectivas”, in BETOLAZA, J. I. (koord.), *Nuevas necesidades, nuevas prestaciones. Cuartas Jornadas de Economía de los Servicios Sociales*. Vitoria-Gasteiz, 21 al 23 de marzo de 1990, Barcelona, Asociación de Economía de la Salud.
- GIPUZKOA (2012): “2012ko abenduaren 18ko 10/2012 Foru Araua, Aberastasunaren eta Fortuna Handien Gaineko Zergarena”, 243. zb., 2012-12-21.
- JUSTIZIA, LAN ETA GIZARTE SEGURANTZA SAILA (2008): *1984-2008: 25 años de estudio de la pobreza en Euskadi. Síntesis de los estudios y trabajos estadísticos desarrollados entre 1984 y 2008 por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza.
- (2007): *Gizarteratzeko Erakunde Arteko II Plana 2007-2009*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza.
- (2004): *Pobreziaren eta Gizarte-desberdintasunen Inkesta*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza.
- (1986): *Pobreziaren eta Gizarte-desberdintasunen Inkesta*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza.
- LANBIDE (2010): *Errenta Aktiboaren Plan Pilotuaren egoeraren informazioari buruzko txostena*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza.
- MARTÍNEZ TORRES, M. (2004): *Los sistemas de rentas mínimas en España y la Unión Europea: un análisis comparado*, Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales saila, 13. zb. [<http://eprints.ucm.es/6837/>].
- MILANO, S. (1990): *Los ingresos mínimos garantizados en la CEE*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza.
- MONDRAGON, J. (2006): *Análisis de políticas públicas contra la pobreza y la exclusión en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Vitoria-Gasteiz, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea.
- MORENO MÁRQUEZ, G. (2009): “Realidad, presente y futuro de las políticas contra la exclusión social en el País Vasco”, *Revista Española del Tercer Sector*, 12. zb., 41-71 or.
- (2008): *Crisis y reconstrucción del Estado del bienestar*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia.
- (2006): *Herritartasuna berdefinitzen: Oinarritzeko Errenta*, Giza Eskubideak-Derechos Humanos saila, 41. zb., Bilbo, Deustuko Unibertsitatea.
- NOGUERA, J. A.; eta UBASART, G. (2003): “Las políticas de rentas mínimas en las comunidades autónomas”, in GALLEGO, R.; GOMÀ, R.; eta SUBIRATS, R. (koord.), *Estado de bienestar y comunidades autónomas*, Madril, Tecnos, 186-210 or.
- ONARRIZKO ERRENTA SAREA (d.e.) [<http://www.redrentabasica.org/euskara/>].
- SANZO, L.; eta PINILLA, R. (2004): *La renta básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social*, Documentos de Trabajo saila, 42/2004. zb., Madril, Fundación Alternativas.
- RAVENTÓS, D. (2008): *La renta básica como derecho de existencia social* [http://www.ub.edu/economiaempresa/cafe-forum/doc/CAFE/Forum_Daniel_Raventos_5-5-08.pdf].
- (2007): *Basic Income: The Material Conditions of Freedom*, Londres, Pluto Press.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2009): *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*, EU Network of Independent Experts on Social Inclusion.
- SARTU FEDERAZIOA (2010): *Joera sozialak eta gizarteratzeko Tendencias sociales e inclusión social*, Bilbo, Sartu Federazioa [http://economiasolidaria.org/files/joera_sozialak_gizarteratzeko.pdf].
- TEZANOS, J. F. (2004): *Tendencias en desigualdad y exclusión social. Tercer Foro sobre Tendencias Sociales*, Madril, Sistema.
- VAN PARIJS, P.; eta VANDERBORGHT, Y. (2006): *La renta básica: una medida eficaz contra la pobreza*, Bartzelona, Paidós.

La economía social y su presencia en la contratación pública del Gobierno Vasco

Jesús M^a García Aréjula

Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social (GEZKI),
Universidad del País Vasco (UPV-EHU)
<jgarejula@yahoo.com>

Kontratazio publikoa ondasunen eta zerbitzuen eskaera ekonomikoaren garrantziko iturria da, Euskal Autonomia Erkidegoan bereziki, izan ere, erkidegoko gobernuak funtsezko zeregina betetzen du kontratazio horren sustatzaile gisa. Eremu geografiko horretan bertan, gizarte-ekonomiak indar handiko papera betetzen du, bai enpleguari dagozkion kopuruengatik eta BPGari egiten dion ekarpenengatik bai tradizioa duelako eta gizartean erroturik dagoelako. Hori kontuan hartuta, hainbat galdera egin litezke: zer zeregin betetzen duen kontratazio publikoan, zer-nolakoak diren esleitzen zaizkion kontratuak eta zer diru-kopuru eragiten dituzten. Eusko Jaurlaritzaren kontratatzailearen profilean argitaratutako kontratuen azterketatik behar adina datu lortzen dira egindako galdera horiei erantzuneko dien diagnostikoa egiteko, eta agerian uzten du zein egoera ahula duen gizarte-ekonomiak euskal kontratazio publikoaren eremuan.

GAKO-HITZAK:

Kontratazio publikoa, gizarte-ekonomia, botere esleitzzaileak, ekonometria, gobernu elektronikoa.

La contratación pública constituye una fuente muy importante de la demanda económica de bienes y servicios, especialmente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en donde el Gobierno autonómico desarrolla un papel capital como impulsor de dicha contratación. En este mismo ámbito geográfico, la economía social tiene un papel de gran peso tanto por sus cifras de empleo y aportación al PIB como por tradición y arraigo social. Cabe preguntarse, en tal caso, qué papel desempeña en la contratación pública, cómo y cuáles son los contratos de los que resulta adjudicataria y qué importes suponen. Del examen de los contratos publicados en el perfil del contratante del Gobierno Vasco, se obtienen datos suficientes para realizar un diagnóstico que responde a las preguntas planteadas y evidencia la situación de debilidad de la economía social en el campo de la contratación pública vasca.

PALABRAS CLAVE:

Contratación pública, economía social, poderes adjudicadores, econometría, gobierno electrónico.

1. Acerca de la economía social

No hay un consenso universal acerca de lo que es y significa la economía social, aunque sí una clara convergencia entre las distintas opiniones. El debate acerca de la definición de economía social viene de antiguo y está sujeto a cuasi permanente discusión. A ello contribuyen no sólo las distintas escuelas y puntos de vista académicos de los estudiosos e investigadores en la materia, sino también las diferencias existentes en la propia naturaleza y realidad de la economía social entre distintos países.

Desde una óptica jurídica¹, y ciñendo la cuestión al ámbito geográfico español, la Ley 5/2011, de Economía Social, de 29 de marzo, supuso un gran avance al dejar, si no cerrada, al menos sí muy acotada la cuestión en lo que a la normativa española se refiere. Así, en su artículo 2 dice:

Se denomina economía social al conjunto de las actividades económicas y empresariales que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos.

En el ámbito académico y científico, subsisten las pequeñas diferencias de matiz que son causa de que determinadas formas empresariales sean consideradas por parte de las fuentes como pertenecientes o no a la economía social. La gran mayoría de las definiciones parten de identificar y enumerar los distintos tipos de entidades que conforman la economía social². De esta forma, la economía social sería la actividad económica desarrollada por una serie de agrupaciones: cooperativas, sociedades laborales, asociaciones, fundaciones, mutualidades o cofradías, entre otras. Las diferencias de matiz a las que antes se hacía referencia se materializan, en cada caso, dejando dentro o fuera de la economía social alguna o algunas de estas agrupaciones.

Ciertamente, el debate en torno a la definición de la economía social es algo que no pretende abordarse en el marco de este artículo y tan sólo se menciona a efectos puramente metodológicos. Pero sí parece oportuno señalar que un mayor consenso enfocado a una homogeneización del concepto podría ser de gran ayuda a la hora de resolver uno de los proble-

mas que la economía social presenta hoy día y que también influye en su papel como proveedor del sector público: su falta de visibilidad (Barea y Monzón, 2007).

Las cifras económicas de la economía social se diluyen en el mar de datos generales, debido en buena parte a la ausencia de herramientas adecuadas que permitan identificar el papel que aquélla juega en el conjunto de la economía. La formulación de las llamadas cuentas satélite de la economía social (Barea, y Monzón, 1995) es un esfuerzo notable orientado a corregir esta falta de visibilidad al que todavía le queda por recorrer un largo camino hasta su implementación efectiva y exhaustiva³. De hecho, en líneas generales, el desarrollo que en las últimas décadas ha conocido la investigación sobre la economía social desde una óptica normativa no ha conocido un desarrollo similar desde el ángulo positivo.

Que la economía social sea beneficiosa para el interés público, por ser fuente de beneficios adicionales que se añaden a los puramente obtenidos de la mera actividad económica, no parece estar en tela de juicio. Prueba de ello es que en la propia Constitución española (art. 129.2) se recoge la obligación que tienen los poderes públicos de fomentarla. O también el conjunto de medidas que, para ese fomento, impulsan las distintas administraciones. Su capacidad como elemento de lucha contra el desempleo y mejora de la cohesión social es sobradamente reconocida en informes y estudios (Consejo Económico y Social, 2013; Moran Esparza, 2008; Organización Internacional del Trabajo, 2014) y es un elemento que frena la deslocalización y, por lo tanto, favorece la estabilidad de las áreas geográficas en las que se ubican las entidades que pertenecen a ella (Observatorio Vasco de Economía Social, 2015).

Sin embargo, son escasos los análisis que cuantifican estos beneficios adicionales⁴, algo que es consecuente con una ausencia general de trabajos empíricos (Bouchard, 2010; Bouchard y Richez, 2010). Esto es, a su vez, causa de una merma de elementos objetivos que apoyen una argumentación a favor de tenerlos en cuenta a la hora de valorar las propuestas realizadas en las licitaciones públicas⁵.

³ El Gobierno Vasco ha anunciado la próxima inclusión de estas cuentas satélite en el conjunto de los instrumentos albergados en el Eustat-Instituto Vasco de Estadística (organismo autónomo del Gobierno Vasco cuya función es recoger, analizar y difundir la información estadística oficial sobre aquellos aspectos de la sociedad y de la economía vasca que se le encomienden).

⁴ A escala estatal, tan sólo se conoce el informe que la Confederación Empresarial Española de la Economía Social publicó en 2011 (Martínez Martín, 2011). A escala de la Unión Europea, en 2010 se publicó un informe por encargo de la Comisión Europea, pero referido a las pymes en general (Technopolis Group, 2010), en la línea del trabajo de 2005 impulsado desde la Dirección General de Política de la Pyme (Red2Red Consultores, 2005). Muchas de las conclusiones de estos informes sobre las pymes pueden trasladarse a las entidades de economía social, por ser la gran mayoría de ellas pequeñas empresas, microempresas incluso. Pero en lo que se refiere específicamente a la economía social, existe un vacío de datos considerable en lo tocante a la medición empírica de sus efectos en la sociedad.

⁵ Esta cuantificación sería de gran importancia, al existir una clara preferencia hacia el empleo de criterios de valoración automáticos

¹ El punto de vista jurídico ha de tenerse en cuenta a la hora de analizar cualquier cuestión relacionada con la contratación pública, por tratarse ésta de un ámbito de aplicación del Derecho administrativo amplia y estrictamente regulado. Debido a ello, cualquier análisis acerca de la contratación pública no puede realizarse al margen de lo jurídico, aun respondiendo a una óptica netamente económica, como ocurre en este artículo.

² Hay excepciones, por supuesto, como la definición propuesta en su día por la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (Paniagua, 2011): "forma de emprender que, en equilibrio con los valores de competencia y competitividad, integra los valores de organización democrática, predominio de la persona por encima del capital, reparto de beneficios o resultados con criterio colectivo, especialmente solidario con el entorno y provocadora de cohesión social".

desde la economía social. Argumentación claramente necesaria y conveniente, a la luz de la escasa presencia que la economía social tiene en calidad de adjudicataria de los contratos públicos, al menos en cuanto a las adjudicaciones que el Gobierno Vasco ha realizado en los últimos años⁶.

Esta escasez investigadora se agudiza en lo que se refiere al papel que juega la economía social en los contratos públicos, campo particularmente huérfano de investigación hasta ahora (García Aréjula, 2014). Y sorprende aún más si se considera el beneficio añadido que la actividad de las entidades de economía social aporta al conjunto de la sociedad y que, en consecuencia, toda adjudicación a favor de estas entidades supone una satisfacción suplementaria del interés público. Por otro lado, la economía social goza en el territorio vasco de una larga historia y de una tradición socialmente enraizada, que se corresponden también con su importancia económica tanto en términos de cifras de negocio como de empleo, por lo que parece especialmente adecuado adentrarse en el conocimiento del papel que juega la economía social como adjudicataria de los contratos públicos en dicho territorio⁷.

2. La contratación pública como instrumento político

Las administraciones públicas tienen constantemente la necesidad de obtener recursos adicionales que sumar a los que ya poseen, con objeto de satisfacer adecuadamente el interés público (Enríquez, 2007). Para ello, acuden al mercado libre de bienes y servicios a través de la llamada contratación pública o contratación administrativa. Ésta se define como el procedimiento por el cual el sector público selecciona a la persona física o jurídica que tiene que ejecutar

una obra, prestar un servicio o suministrar un bien (Kahlenborn *et al.*, 2011).

Los contratos que se derivan de este procedimiento requieren estar sujetos a un régimen especial administrativo, puesto que el régimen jurídico privado no permite garantizar con objetividad y eficacia el cumplimiento de los fines que se persiguen con la contratación dentro de los límites establecidos, y ello debido a la obligada cautela que ha de tenerse en el empleo de los recursos públicos (Avezuela, 2005). Consecuentemente, los contratos públicos se mueven dentro de un marco muy regulado⁸ que persigue preservar los principios que han de observarse en la contratación pública: el de libre concurrencia, el de publicidad y transparencia de los procedimientos, y el de no discriminación o igualdad de trato (Rodríguez López, 2010). Estos principios prevalecen sobre cualquier otro aspecto normativo de la contratación pública y tienen un carácter transversal, puesto que alcanzan y se manifiestan en todas las fases contractuales, tanto preparatorias como ejecutorias (Candela Talavero, 2011).

Los contratos públicos no son, por lo tanto, unos simples contratos más, como tampoco una mera vía de acceso a los recursos que se consideran necesarios para el cumplimiento de los fines encomendados a la administración pública. También son una herramienta en manos de los poderes públicos para el desarrollo e impulso de las políticas que la sociedad demanda, y cuyo ejercicio efectivo les es encomendado a dichos poderes mediante los mandatos otorgados por medio de las urnas. Esta instrumentalización de la contratación pública es un concepto que tiene un amplísimo respaldo científico (Bernal Blay, 2008; Gimeno Feliú, 2006; Martínez Fons, 2009; Medina Arnáiz, 2011; Rodríguez López, 2010; Ruiz de Castañeda y Bernal Blay, 2011).

Esta interpretación cuenta también con un importante respaldo político, ya que desde el mismo corazón de la Unión Europea se reconoce la idoneidad y viabilidad de utilizar los contratos públicos, desde el momento en el que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha consagrado la posibilidad de alcanzar objetivos sociales mediante su adjudicación⁹. En esta misma línea de reconocimiento del carácter instrumental de la contratación pública, las diputaciones forales de Álava y Gipuzkoa han dictado sendas normas forales en apoyo a la economía social, que constituyen un significativo paso adelante en el reconocimiento y promoción de los principios inspiradores de la economía social por medio de la contratación pública.

o semiautomáticos por parte de los órganos de contratación en la valoración de las ofertas presentadas a los concursos públicos (Gallego, 2009; Moreno, Molina y Pleite, 2009; Rodríguez López, 2010), algo que el propio Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (véase la nota 8) recoge también en su art. 150.2.

⁶ La tesis doctoral no publicada que el autor de este artículo defendió en 2014 demuestra con datos objetivos que, como máximo, un 3,76 % de los importes licitados en contratación mayor (es decir, la que no se traduce en contratos menores, que son los que suponen unos importes de licitación inferiores a 50.000 € en contratos de obras o de 18.000 € en el resto de los contratos, IVA excluido –véase a este respecto la nota 14–) del Gobierno Vasco entre 2010 y 2012 fueron adjudicados a entidades de economía social, repartiéndose dicho porcentaje entre un 1,76 % adjudicado a cooperativas, un 0,06 % a sociedades laborales y un 1,93 % a asociaciones, fundaciones o centros especiales de empleo (García Aréjula y Bakaikoa, 2015).

⁷ La puesta en marcha del perfil del contratante a partir de la Ley 30/2007 (véase la nota 10) ha supuesto una herramienta fundamental para llevar a cabo este tipo de investigaciones sin comprometer su vigencia y alcance, puesto que permite manejar de forma censal la información, algo que hasta ese momento sólo era posible a través del muestreo. Este procedimiento comprometería la validez de los resultados tanto en lo que se refiere a su vigencia, por tratarse de una labor sumamente lenta, como, y sobre todo, a su carácter representativo de la realidad de la contratación pública, por los riesgos inherentes al procedimiento muestral en un universo que es muy variado y complejo. Pero no es menos cierto que ya han transcurrido casi dos lustros desde la apertura de este nuevo escenario sin que se hayan registrado avances en la investigación.

⁸ El texto legal fundamental, en el caso español, es el que viene recogido en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que derogó la Ley 30/2007.

⁹ Véanse la sentencia Gebroeders Beentjes, 1988 y la sentencia de Comisión/Francia (Norte-Paso de Calais), 2000.

3. Presencia de la economía social en las contrataciones realizadas por el Gobierno Vasco entre 2010 y 2013

3.1. Metodología

La antes citada investigación realizada por el autor para su tesis doctoral, defendida en enero de 2014, está basada en la revisión censal de los expedientes de contratación publicados en el perfil del contratante¹⁰ del Gobierno Vasco durante los ejercicios 2010, 2011 y 2012 (García Aréjula y Bakaikoa, 2015). La información allí contenida permite identificar los importes de licitación y de adjudicación, el procedimiento empleado en la tramitación del expediente, el tipo de contrato y, finalmente, el adjudicatario o adjudicatarios del expediente o de cada uno de sus lotes, si los hubiere¹¹.

Al estar identificado el adjudicatario del expediente, de forma inmediata es posible calificarlo como adjudicado o no a una entidad de economía social, y conocer la información a él asociada. Comparando esta información con el conjunto de los expedientes analizados, es posible obtener una estimación ajustada¹² del papel que juega la economía social en el conjunto de la contratación analizada, estimación tanto en términos cuantitativos (importes adjudicados¹³ y número de expedientes) como cualitativos (tipos de procedimientos y de contratos asociados a los expedientes, carácter social de los objetos contractuales).

La investigación realizada por el autor ha sido complementada recientemente con los datos correspondientes a 2013. Esto permite, además de una actualización, que siempre es provechosa, disponer de datos a lo largo de un período de tiempo suficien-

temente extenso como para iniciar también una serie temporal que aporte información relevante acerca de la evolución de la presencia de la economía social en la contratación analizada.

La vigencia de los contratos mayores¹⁴ varía, lógicamente, de un caso a otro, pero se puede afirmar que en la mayoría de los casos se sitúa en torno a los dos años, y ello sin considerar las posibles prórrogas¹⁵. Y al igual que es necesario tener en cuenta los períodos de maduración para realizar el análisis de producción de bienes y servicios, también en este caso hay que considerarlos a la hora de poner el foco en la evolución de los datos.

Esta misma vigencia aconseja emplear datos acumulados móviles, en lugar de los datos anuales, tanto para paliar los efectos de la vida media plurianual de los expedientes como para atemperar posibles ciclos relacionados con la actividad de contratación de la Administración, ciclos en los que las legislaturas políticas parecen tener una cierta influencia. Teniendo en cuenta todos estos factores, se ha considerado más apropiado trabajar con datos acumulados trianuales¹⁶. Según este criterio, el período analizado en la investigación original, de tres ejercicios presupuestarios, no permitió en su día analizar esta evolución, pero la inclusión ahora de los datos de un cuarto ejercicio, el de 2013, elimina esta restricción. No obstante, es necesario precisar que los resultados habrán forzosamente de interpretarse con la mayor prudencia posible, puesto que el período temporal es el mínimo.

3.2. Resultados obtenidos

Las líneas que siguen se refieren a los datos actualizados mediante la inclusión en el objeto de estudio de los datos correspondientes a 2013. La presentación de estos datos se hace de acuerdo con el criterio trianual antes mencionado, por lo que los resultados se presentan sobre la base de dos períodos distintos: 2010-2012 y 2011-2013.

3.2.1. Adjudicaciones e importes adjudicados según los datos anteriores a la actualización (2010-2012)

La Tabla 1 refleja las adjudicaciones realizadas a lo largo de los ejercicios 2010, 2011 y 2012.

¹⁰ El perfil del contratante es una aplicación informática introducida mediante la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, destinada a incrementar la transparencia y eficacia de éstos. Esta aplicación está disponible para cualquier ciudadano a través de internet, e informa de los expedientes de contratación más importantes realizados en las administraciones públicas.

¹¹ Esta información está contenida en una ficha que se presenta al acceder a los datos del expediente desde el navegador de internet. El perfil del contratante también proporciona acceso a los documentos oficiales relacionados con el expediente, como los pliegos de bases técnicas y de condiciones particulares, el resumen (carátula) del expediente y las resoluciones de adjudicación, algo que resulta de gran importancia a los efectos de la investigación, pues se trata de los documentos que de forma efectiva acreditan la información que se va a manejar.

¹² Parece prudente emplear el término 'estimación' debido a los errores existentes en las publicaciones del perfil del contratante, al hecho de que no todos los expedientes de contratación se encuentren publicados en él, así como a la imposibilidad de determinar los importes adjudicados que corresponden realmente a entidades de economía social cuando éstas acuden en unión temporal de empresas (UTE) con otro tipo de entidades. No obstante, y pese a todas estas circunstancias, la estimación bien puede calificarse como ajustada a la realidad, puesto que cabe asumir que la influencia de los contratos no publicados es pequeña, al ser pequeños sus importes en comparación con los de los expedientes publicados. Por su parte, los errores son más bien puntuales, y más puntuales aún los casos de UTE adjudicatarias de las que forman parte entidades de economía social.

¹³ Se ha elegido como dato básico el de los importes adjudicados, y no el de los importes licitados, puesto que son los primeros los que dan la auténtica medida del volumen económico que suponen los contratos públicos realmente ejecutados.

¹⁴ Aunque ni la Ley 30/2007 ni el Real Decreto Ley 3/2011 recogen expresamente este término, se suele denominar así, por exclusión, a los que no son contratos menores, término éste que sí está recogido en los textos legales (véase la nota 6).

¹⁵ En el conjunto de contratos analizados, no se incluyen los contratos menores, puesto que no se publican casi nunca en el perfil del contratante. Estos contratos, si bien son muy numerosos, conllevan por definición un importe de adjudicación pequeño y su ejecución ha de realizarse siempre dentro del ejercicio presupuestario en el que se adjudican. Por lo tanto, su vigencia temporal es siempre inferior a un año, estando expresamente prohibida su prórroga por las normas de contratación (art. 23.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público).

¹⁶ Sobre esta cuestión, se volverá en el apartado 4, específicamente dedicado a analizar la evolución de la presencia de la economía social en los contratos analizados.

Tabla 1. Expedientes e importes adjudicados, 2010-2012

	Expedientes		Importes		
	N	%	€	%	
				s/total	s/ES
Analizados	2.043	100,00	2.477.112.859,77	100,00	–
Adjudicados a la economía social	223	10,92	99.942.532,00	4,03	100,00
Adjudicados a cooperativas	99		47.176.468,97	1,90	47,20
Adjudicados a sociedades laborales ^a	15		1.667.955,95	0,07	1,67
Adjudicados a otros ^b	111		51.098.107,08	2,06	51,13

ES: economía social. ^a Tanto anónimas como limitadas. ^b Siguiendo el criterio empleado en la tesis doctoral de referencia, en esta categoría se ubican las adjudicaciones realizadas a entidades que no son cooperativas ni sociedades laborales. Se trata de asociaciones, fundaciones y dos centros de empleo.

Fuente: Elaboración propia a partir de García Aréjula y Bakaikoa, 2015.

Tabla 2. Expedientes e importes adjudicados, desglosados por tipo de contrato y de procedimiento de tramitación, 2010-2012

Tipos de contrato	Tipos de procedimiento	Adjudicaciones en general				Adjudicaciones a la economía social			
		Expedientes		Importes		Expedientes		Importes	
		N	%	€	%	N	%	€	%
Todos	Todos	2.043	100,00	2.477.112.859,77	100,00	223	100,00	99.942.532,00	100,00
	Abierto	882	43,17	2.146.856.228,59	86,67	73	32,74	53.100.740,78	53,13
	Negociado	1.058	51,79	159.311.018,44	6,43	145	65,02	45.661.398,34	45,69
	Restringido	102	4,99	170.887.084,74	6,90	5	2,24	1.180.392,89	1,18
	Otros	1	0,05	58.528,00	–	–	–	–	–
Obras	Todos	223	10,92	1.535.670.123,01	61,99	2	0,90	106.548,54	0,11
	Abierto	129	6,31	1.505.735.638,19	60,79	–	–	–	–
	Negociado	94	4,60	29.934.484,82	1,21	2	0,90	106.548,54	0,11
	Restringido	–	–	–	–	–	–	–	–
	Otros	–	–	–	–	–	–	–	–
Suministros	Todos	417	20,41	250.941.478,50	10,13	25	11,21	35.043.350,14	35,06
	Abierto	205	10,03	214.709.535,40	8,67	17	7,62	34.486.722,01	34,51
	Negociado	205	10,03	28.349.357,38	1,14	8	3,59	556.628,13	0,56
	Restringido	7	0,34	7.882.585,71	0,32	–	–	–	–
	Otros	–	–	–	–	–	–	–	–
Servicios	Todos	1.371	67,11	613.195.072,99	24,75	183	82,06	24.364.426,57	24,38
	Abierto	531	25,99	398.010.832,10	16,07	53	23,77	15.697.643,77	15,71
	Negociado	744	36,42	52.121.213,86	2,10	125	56,05	74.86.389,92	7,49
	Restringido	95	4,65	163.004.499,03	6,58	5	2,24	1.180.392,89	1,18
	Otros	1	0,05	58.528,00	–	–	–	–	–
Otros	Todos	32	1,57	77.306.185,28	3,12	13	5,83	40.428.206,75	40,45
	Abierto	17	0,83	28.400.222,90	1,15	3	1,35	2.916.375,00	2,92
	Negociado	15	0,73	48.905.962,38	1,97	10	4,48	37.511.831,75	37,53
	Restringido	–	–	–	–	–	–	–	–
	Otros	–	–	–	–	–	–	–	–

Fuente: Elaboración propia a partir de García Aréjula y Bakaikoa, 2015.

Tabla 3. Importes adjudicados a la economía social, 2010-2012 (euros)

Entidades de economía social	Tipos de procedimiento	Tipos de contrato				
		Todos	Obras	Suministros	Servicios	Otros contratos
Adjudicaciones a toda la economía social	Todos	99.942.532,00	106.548,54	35.043.350,14	24.364.426,57	40.428.206,75
	Abierto	53.100.740,78	–	34.486.722,01	15.697.643,77	2.916.375,00
	Negociado	45.661.398,34	106.548,54	556.628,13	7.486.389,92	37.511.831,75
	Restringido	1.180.392,89	–	–	1.180.392,89	–
Adjudicaciones a cooperativas	Todos	47.176.468,97	9.276,53	33.684.321,13	9.553.897,76	3.888.973,55
	Abierto	42.794.855,09	–	33.331.186,61	6.552.693,48	2.910.975,00
	Negociado	4.202.253,88	49.276,53	353.134,52	2.821.844,28	977.998,55
	Restringido	179.360,00	–	–	179.360,00	–
Adjudicaciones a sociedades laborales	Todos	1.667.955,95	57.272,01	1.182.029,01	428.654,93	–
	Abierto	1.390.347,40	–	1.155.535,40	234.812,00	–
	Negociado	277.608,55	57.272,01	26.493,61	193.842,93	–
	Restringido	–	–	–	–	–
Adjudicaciones a otros	Todos	51.098.107,08	–	177.000,00	14.381.873,88	36.539.233,00
	Abierto	8.915.538,29	–	–	8.910.138,29	5.400,00
	Negociado	41.181.535,91	–	177.000,00	4.470.702,71	36.533.833,00
	Restringido	1.001.032,89	–	–	1.001.032,89	–

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2. Adjudicaciones e importes adjudicados según los datos actualizados en el período 2011-2013

De manera similar a lo indicado en el apartado anterior, los datos relativos a los ejercicios 2011, 2012 y 2013 se recogen en la Tabla 4.

Tabla 4. Expedientes e importes adjudicados, 2011-2013

	Expedientes		Importes		
	N	%	€	%	
				s/total	s/ES
Analizados	2.300	81,73	2.086.720.326,29	100,00	–
Adjudicados a la economía social	233	8,28	110.637.629,56	5,30	100,00
Adjudicados a cooperativas	107		50.179.292,37	2,40	45,35
Adjudicados a sociedades laborales	22		5.037.918,25	0,24	4,55
Adjudicados a otros	106		55.420.418,94	2,66	50,09

ES: economía social.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Expedientes e importes adjudicados, desglosados por tipo de contrato y de procedimiento de tramitación, 2011-2013

Tipos de contrato	Tipos de procedimiento	Adjudicaciones en general				Adjudicaciones a la economía social			
		Expedientes		Importes		Expedientes		Importes	
		N	%	€	%	N	%	€	%
Todos	Todos	2.300	100,00	2.086.720.326,29	100,00	233	100,00	110.637.629,56	100,00
	Abierto	965	41,96	1.717.980.985,36	82,33	93	39,91	31.552.462,92	28,52
	Negociado	1.198	52,09	291.166.327,54	13,95	134	57,51	77.828.543,75	70,35
	Restringido	137	5,96	77.573.013,39	3,72	6	2,58	1.256.622,89	1,14
	Otros	—	—	—	—	—	—	—	—
Obras	Todos	188	8,17	1.238.020.070,61	59,33	4	1,72	1.083.513,51	0,98
	Abierto	117	5,09	1.214.291.589,15	58,19	1	0,43	727.287,75	0,66
	Negociado	71	3,09	237.284.481,46	1,14	3	1,29	356.225,76	0,32
	Restringido	—	—	—	—	—	—	—	—
	Otros	—	—	—	—	—	—	—	—
Suministros	Todos	577	25,09	291.689.871,98	13,98	36	15,45	36.091.853,36	32,62
	Abierto	217	9,43	122.320.170,55	5,86	22	9,44	3.866.371,09	3,49
	Negociado	347	15,09	160.689.964,05	7,70	14	6,01	32.225.482,27	29,13
	Restringido	13	0,57	8.679.737,37	0,42	—	—	—	—
	Otros	—	—	—	—	—	—	—	—
Servicios	Todos	1.498	65,13	478.934.089,59	22,95	178	76,39	33.504.843,54	30,28
	Abierto	615	26,74	354.775.553,32	17,00	68	29,18	26.523.829,08	23,97
	Negociado	759	33,00	55.265.260,25	2,65	104	44,64	5.724.391,57	5,17
	Restringido	124	5,39	68.893.276,01	3,30	6	2,58	1.256.622,89	1,14
	Otros	—	—	—	—	—	—	—	—
Otros	Todos	37	1,61	78.076.294,12	3,74	15	6,44	39.957.419,15	36,12
	Abierto	16	0,70	26.593.672,34	1,27	2	0,86	434.975,00	0,39
	Negociado	21	0,91	51.482.621,78	2,47	13	5,58	39.522.444,15	35,72
	Restringido	—	—	—	—	—	—	—	—
	Otros	—	—	—	—	—	—	—	—

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Importes adjudicados a la economía social, 2011-2013 (euros)

Entidades de economía social	Tipos de procedimiento	Tipos de contrato				
		Todos	Obras	Suministros	Servicios	Otros contratos
Adjudicaciones a toda la economía social	Todos	110.637.629,56	1.083.513,51	36.091.853,36	33.504.843,54	39.957.419,15
	Abierto	31.552.462,92	727.287,75	3.866.371,09	26.523.829,08	434.975,00
	Negociado	77.828.543,75	356.225,76	32.225.482,27	5.724.391,57	39.522.444,15
	Restringido	1.256.622,89	—	—	1.256.622,89	—
Adjudicaciones a cooperativas	Todos	50.179.292,37	877.368,02	34.386.308,23	13.523.949,16	1.391.667
	Abierto	14.462.057,99	727.287,75	2.546.562,51	10.992.232,73	195.975
	Negociado	35.461.644,37	150.080,27	31.839.745,72	2.276.126,43	1.195.692
	Restringido	255.590,00	—	—	255.590,00	—
Adjudicaciones a sociedades laborales	Todos	5.037.918,25	206.145,49	1.465.746,13	3.366.026,63	—
	Abierto	4.571.992,28	—	1.319.808,58	3.252.183,70	—
	Negociado	465.925,97	206.145,49	145.937,55	113.842,93	—
	Restringido	—	—	—	—	—
Adjudicaciones a otros	Todos	55.420.418,94	—	239.799,00	16.614.867,74	38.565.752,20
	Abierto	12.518.412,65	—	—	12.279.412,65	239.000,00
	Negociado	41.900.973,41	—	239.799,00	3.334.422,21	38.326.752,20
	Restringido	1.001.032,89	—	—	1.001.032,89	—

Fuente: Elaboración propia.

3.3. Participación de la economía social en la contratación pública, analizada por niveles de importes adjudicados

3.3.1. Participación por niveles, según los datos anteriores a la actualización (2010-2012)

Es posible clasificar los expedientes analizados en función del importe adjudicado, con objeto de visualizar la variación de la participación de la economía social conforme se va incrementando dicho importe.

Para ello se han definido las siguientes categorías:

- Expedientes adjudicados por menos de 50.000 €.
- Expedientes adjudicados por menos de 100.000 €.
- Expedientes adjudicados por menos de 500.000 €.
- Expedientes adjudicados por menos de 1.000.000 €.
- Expedientes adjudicados por menos de 5.000.000 €.
- Expedientes adjudicados por 5.000.000 € o más.

Los resultados se muestran en la Tabla 9, así como en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Variación de la participación de la economía social en la contratación analizada en función de los importes adjudicados, 2010-2012 y 2011-2013 (%)

Fuente: Elaboración propia.

4. Evolución de la presencia de las entidades de economía social en la contratación pública analizada

4.1. El problema de las variaciones entre ejercicios

La presencia de la economía social en la contratación pública es extraordinariamente sensible, por

su pequeña cuantía, a la adjudicación de expedientes con importes elevados, lo que puede provocar grandes variaciones de un año a otro. En el Gráfico 2, se pueden visualizar los porcentajes de participación en los importes adjudicados que ostentan tanto la economía social como sus entidades agrupadas en las tres categorías de tipos societarios empleadas en la investigación.

Gráfico 2. Participación de la economía social y de sus tipos societarios en la contratación analizada en cada ejercicio, 2010-2012 y 2011-2013 (%)

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7. Valor de las adjudicaciones a entidades de la economía social, en función de las categorías de importes adjudicados previamente definidas, 2010-2012 y 2011-2013

	< 50.000 €		50.000-99.999 €		100.000-499.999 €		500.000-999.999 €		1.000.000-4.999.999 €		≥ 5.000.000 €	
	Importes (€)	%	Importes (€)	%	Importes (€)	%	Importes (€)	%	Importes (€)	%	Importes (€)	%
2010-2012												
Global	15.999.298,95	100,00	60.496.966,23	100,00	205.171.618,19	100,00	287.660.640,63	100,00	544.651.351,79	100,00	2.477.112.859,77	100,00
Conjunto economía social	2.127.875,11	13,30	7.446.021,78	12,31	18.895.424,02	9,21	25.396.228,02	8,83	33.151.228,02	6,09	99.942.532,00	4,03
Cooperativas	1.056.322,51	6,60	3.063.329,60	5,06	8.584.598,19	4,18	11.291.611,99	3,93	15.606.611,99	2,87	47.176.468,97	1,90
Sociedades laborales	111.133,10	0,69	367.608,55	0,61	796.810,95	0,39	1.667.955,95	0,58	1.667.955,95	0,31	1.667.955,95	0,07
Otros	960.419,50	6,00	4.015.083,63	6,64	9.514.014,88	4,64	12.436.660,08	4,32	15.876.660,08	2,92	51.098.107,08	2,06
2011-2013												
Global	17.948.362,83	100,00	69.246.992,29	100,00	231.432.035,07	100,00	321.605.739,62	100,00	628.478.910,63	100,00	2.086.720.326,29	100,00
Conjunto economía social	1.915.667,56	10,67	7.323.075,16	10,58	19.766.771,77	8,54	31.157.616,27	9,69	43.986.771,36	7,00	110.637.629,56	5,30
Cooperativas	905.884,48	5,05	3.437.918,89	4,96	8.711.107,58	3,76	12.431.697,78	3,87	18.749.881,17	2,98	50.179.292,37	2,40
Sociedades laborales	126.767,04	0,71	333.242,49	0,48	1.595.801,55	0,69	2.466.946,55	0,77	5.037.918,25	0,80	5.037.918,25	0,24
Otros	883.016,04	4,92	3.551.913,77	5,13	9.459.862,64	4,09	16.258.971,94	5,06	20.198.971,94	3,21	55.420.418,94	2,66

Fuente: Elaboración propia.

Además, la vigencia de los contratos públicos analizados excede con frecuencia del año¹⁷, y ello sin tener en cuenta las posibles prórrogas, por lo que el ciclo anual tiene difícil encaje en el análisis de la contratación administrativa. Por todo ello, los valores anuales no son adecuados para examinar la evolución de la contratación pública en general y de la economía social en dicha contratación en particular.

Para solventar la cuestión, se puede acudir a los acumulados móviles que, en este caso, pueden ser de dos o de tres años. En este artículo se ha adoptado el acumulado móvil trianual por entender que amortigua las oscilaciones de manera más efectiva.

4.2. Evolución trianual móvil de la presencia de la economía social en la contratación analizada. Valoraciones

De acuerdo con el patrón temporal definido –que ya se ha empleado desde el apartado 3 de este artículo–, la constatación de la evolución de la presencia de la economía social en la contratación pública del Gobierno Vasco entre 2010-2012 y 2011-2013 se puede hacer por comparación de las Tablas 1, 2 y 3 con las Tablas 4, 5 y 6, respectivamente.

Comparando las Tablas 1 y 4, se observa que la presencia de la economía social ha pasado de representar un 4,03 % en el período 2010-2012 a un 5,30 % en el período 2011-2013, lo que también se refleja en el Gráfico 1. En esta misma comparación, se puede constatar la evolución a favor de la economía social del peso relativo que tienen los diferentes tipos societarios en el conjunto de las adjudicaciones. Así, las cooperativas han pasado de representar el 47,20 % del conjunto de los importes adjudicados a la economía social en el período 2010-2012 a hacerlo el 45,35 % en 2011-2013, mientras que las entidades agrupadas en la categoría ‘otros’, que suponían el 51,13 % de dicho importe total adjudicado a la economía social en 2010-2012, representan el 50,09 % en 2011-2013. Por su parte, las sociedades laborales, que en 2010-2012 eran sólo el 1,67 %, representan el 4,55 % en 2011-2013¹⁸.

De la comparación entre las Tablas 2 y 5, se extraen conclusiones acerca de la evolución sufrida por la contratación en lo que se refiere a los procedimientos administrativos empleados en la tramitación de los expedientes. Este aspecto puede ser determinante

en las adjudicaciones. La Tabla 8 muestra la variación porcentual de cada una de las categorías.

En cuanto a la contratación en general, y por definir el marco global del comportamiento del Gobierno Vasco en materia de contratos públicos, si bien el número de adjudicaciones ha aumentado (2.300 en 2011-2013 frente a 2.043 en 2010-2012), los importes adjudicados han descendido (en 2011-2013 se adjudicó el 84,24 % de la cantidad adjudicada en 2010-2012), circunstancia que es coherente con la conocida tendencia de contención del gasto público, que se ha manifestado concretamente en los contratos de obras¹⁹ y de servicios²⁰. Salvo en ellos, en todos los demás ha aumentado el número de adjudicaciones por encima del de los importes adjudicados, lo que significa que el valor medio de los contratos ha descendido.

Especialmente interesante resulta el incremento de los importes adjudicados por procedimiento negociado en los contratos de suministros, y que se produce a costa de los tramitados por procedimiento abierto. Esto puede deberse, en parte, a la más frecuente aplicación de la figura del acuerdo marco²¹, que es una de las posibilidades de racionalizar la contratación contempladas en el Real Decreto Ley 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que vino a derogar la antes citada Ley 30/2007. A resultados de la aplicación de esta medida, muchos concursos que antes se tramitaban por procedimiento abierto son ahora objeto de acuerdo marco, similar en un primer momento al procedimiento abierto, pero que posteriormente se concreta en otro expediente que se tramita como negociado.

Por lo que se refiere al comportamiento de la economía social en la contratación del Gobierno Vasco, los valores de la Tabla 8 confirman en términos generales el aumento de su presencia en dicha contratación²², y destaca el hecho de que dicho aumento se haya producido contra la tendencia general restrictiva ya comentada, y además con dos circunstancias en particular:

¹⁹ Los importes adjudicados en 2011-2013 han sido el 80,62 % de los adjudicados en 2010-2012, y el número de adjudicaciones, el 84,30 %.

²⁰ En este caso, si bien el número de adjudicaciones ha aumentado entre trienios un 9,26 %, los importes adjudicados en 2011-2013 han sido el 78,10 % de lo adjudicado en 2010-2012. Esta cuestión afecta a la economía social, debido a que gran parte de sus adjudicaciones se producen en este tipo de contrato (el 82,06 % en 2010-2012 y el 76,39 % en 2011-2013).

²¹ Se trata de una suerte de selección previa de posibles proveedores a través de un expediente tramitado casi siempre mediante un procedimiento específico similar al procedimiento abierto. Las ofertas que son consideradas como adjudicatarias son la base sobre la que posteriormente se tramitan nuevos expedientes de contratación para atender necesidades más concretas, nuevos expedientes que se tramitan por procedimiento negociado y que, como tales, figuran en el perfil del contratante.

²² Tanto en número de adjudicaciones, un 4,48 % más en 2011-2013 con respecto a 2010-2012, como en importes adjudicados, un 10,70 % más.

¹⁷ Como ya se ha indicado en la nota 15, los contratos menores, que además no se analizan aquí, tienen su vigencia limitada de forma improrrogable al año natural de su adjudicación.

¹⁸ La situación casi marginal de las sociedades laborales en la contratación pública del Gobierno Vasco ya había sido objeto de comentario en la tesis de referencia. Con la inclusión de los datos correspondientes a 2013, se constata una muy leve recuperación del peso de estas sociedades, si bien siguen dentro de unas cifras mínimas, a costa tanto de las cooperativas como de las otras entidades, pero sobre todo de las primeras. Al respecto, hay que tener en cuenta que las adjudicaciones a favor de las asociaciones bien podrían estar relacionadas con la materialización de políticas sociales.

Tabla 8. Comparación entre las adjudicaciones en general y a la economía social en particular, 2010-2012 y 2011-2013 (%)

Tipos de contrato	Tipos de procedimiento	Adjudicaciones en general		Adjudicaciones a la economía social	
		Nº	Importes (€)	Nº	Importes (€)
Todos	Todos	112,58	84,24	104,48	110,70
	Abierto	109,41	80,02	127,40	59,42
	Negociado	113,23	182,77	92,41	170,45
	Restringido	134,31	45,39	120,00	106,46
	Otros				
Obras	Todos	84,30	80,62	200,00	1.016,92
	Abierto	90,70	80,64	9.999.999,99 ^a	99.999.999,99 ^a
	Negociado	75,53	79,27	150,00	334,33
	Restringido	-			
	Otros	-			
Suministros	Todos	138,37	116,24	144,00	102,99
	Abierto	105,85	56,97	129,41	11,21
	Negociado	169,27	566,82	175,00	5.789,41
	Restringido	185,71	110,11		
	Otros				
Servicios	Todos	109,26	78,10	97,27	137,52
	Abierto	115,82	89,14	128,30	168,97
	Negociado	102,02	106,03	83,20	76,46
	Restringido	130,53	42,26	120,00	106,46
	Otros				
Otros	Todos	115,63	101,00	115,38	98,84
	Abierto	94,12	93,64	66,67	14,91
	Negociado	140,00	105,27	130,00	105,36
	Restringido				
	Otros				

^a No se adjudicó ningún contrato en 2010-2012 y hubo dos adjudicaciones en 2011-2013.

Fuente: Elaboración propia.

- La primera es el aumento de la presencia de la economía social en las adjudicaciones de los contratos de obras (una variación de 1.016,92 %), contratos que son los que mayores importes adjudicados conllevan (el 61,99 % de todo lo adjudicado en el período 2010-2012 y el 59,33 % en 2011-2013), con gran diferencia respecto a los demás. Este hecho ha influido, sin duda, en la mejora del posicionamiento de la economía social en la contratación analizada, y hay que valorarlo aún más si se tiene en cuenta que las adjudicaciones en contratos de obras han descendido en su conjunto, como ya se ha comentado.
- La segunda se refiere al incremento registrado en los contratos de suministros por procedimiento negociado. Para explicar esto, hay que referirse, por un lado, al ya comentado incremento de expedientes tramitados por este procedimiento, como consecuencia de la aplicación de los acuerdos marco; y por otro, al caso de la adjudicación de un expediente en concreto, el SU/20/13²³, que ha supuesto la adjudicación de más de treinta millo-

nes de euros a una cooperativa y que ha dado origen al porcentaje tan llamativo que figura en la Tabla 10. Sólo este expediente supone el 28,41 % de todo el importe adjudicado a la economía social en el período 2011-2013 y el 40,38 % de todo el importe adjudicado a la economía social derivado de procedimientos negociados en ese mismo período.

Sin embargo, y salvo lo comentado acerca de los contratos de suministros, la Tabla 8 indica que el número de adjudicaciones a la economía social como consecuencia de expedientes tramitados por procedimiento negociado ha disminuido. El hecho de que el importe de estos expedientes negociados haya aumentado se debe, nuevamente, a la influencia de expedientes concretos, como el mencionado SU/20/13 y a algún expediente de obras²⁴, puesto

²³ Heredero, a su vez, de otro similar, el expediente SU/12/10, citado como expediente extraordinario en la página 150 de la tesis de referencia. Como curiosidad, cabe destacar que el nuevo expediente supone unos 140.000 euros menos de adjudicación que el de 2010.

²⁴ Hay también otros tres expedientes tramitados por procedimiento negociado con importes elevados, de más de diez millones de euros, y que igualmente se mencionan en la página 150 de la tesis, pero estos expedientes fueron publicados en el perfil del contratante en 2011, por lo que no influyen en la variación entre trienios, al figurar en los resultados de ambos. Éste no es el caso, sin embargo, del expediente SU/20/13, puesto que si bien en el trienio 2010-2012 también figuraba el expediente equivalente SU/12/10, allí lo hacía en calidad de tramitado por procedimiento abierto, por lo que sí influye en la variación registrada entre trienios.

Tabla 9. Comparación entre los importes adjudicados a la economía social, 2010-2012 y 2011-2013 (%)

Adjudicaciones a entidades de economía social	Tipos de procedimiento	Tipos de contrato				
		Todos	Obras	Suministros	Servicios	Otros contratos
A toda la economía social	Todos	110,70	1.016,92	102,99	137,52	98,84
	Abierto	59,42	99.999,99 ^a	11,21	168,97	14,91
	Negociado	170,45	334,33	5.789,41 ^b	76,46	105,36
	Restringido	106,46			106,46	
A cooperativas	Todos	106,37	1.780,50	102,08	141,55	35,78
	Abierto	33,79	99.999,99 ^a	7,64	167,75	6,73
	Negociado	843,87	304,57	9.016,32 ^b	80,66	122,26
	Restringido	142,50			142,50	
A sociedades laborales	Todos	302,04	359,94	124,00	785,25	
	Abierto	328,84		114,22	1.385,02 ^c	
	Negociado	167,84	359,94	550,84	58,73	
	Restringido					
A otros	Todos	108,46		135,48	115,53	105,55
	Abierto	140,41			137,81	4.425,92 ^d
	Negociado	101,75		135,48	74,58	104,91
	Restringido	100,00			100,00	

^a No se adjudicó ningún contrato en 2010-2012 y hubo dos adjudicaciones en 2011-2013. ^b Consecuencia de la adjudicación por procedimiento negociado del expediente SU/20/13, que deriva de acuerdo marco y que ya ha sido comentado. ^c En 2010-2012, se adjudicaron dos expedientes por 234.812 € en total, y en 2011-2013, cinco por 3.252.183,70 €. ^d En 2010-2012, hubo una única adjudicación, por importe de 5.400 €, y en 2011-2013, también, pero por importe de 239.000 €.

Fuente: Elaboración propia.

que el tipo de contrato más frecuentemente adjudicado a la economía social, el de servicios²⁵, registra claramente un descenso importante tanto en número de adjudicaciones como en importes adjudicados que derivan de procedimientos negociados (83,20 % y 76,46 %, respectivamente). Por lo tanto, y a pesar del incremento de las tramitaciones por procedimiento negociado que en general se produce, en el caso de la economía social la variación ha sido justamente la contraria.

Acerca de la importancia que suponen los procedimientos negociados en las adjudicaciones a favor de la economía social, es conveniente señalar que si bien estos procedimientos suponen un importe de 45.661.398,34 € en 2010-2012 y de 77.828.543,75 € en 2011-2013, en el primer caso hay tres expedientes²⁶ de gestión de servicios públicos relacionados con hospitales que suponen el 77,14 % de aquel importe; y en el segundo, un único expediente conlleva el 40,38 % del importe correspondiente, además de los tres anteriores, y los cuatro juntos suponen el 85,64 % de los casi 68 millones mencionados.

Similar planteamiento al que ha dado origen a la Tabla 8 se puede realizar con las Tablas 3 y 6, y se obtiene como resultado la Tabla 9.

La Tabla 9 sólo pone de relieve algunas particularidades de determinados tipos de contrato en relación

con las categorías de entidades de economía social establecidas y que son objeto de anotaciones al pie de la propia Tabla, sin que se extraiga ningún otro dato relevante diferente a los ya comentados anteriormente. Su inclusión aquí obedece más bien a un criterio de coherencia.

5. Conclusiones

La presencia de la economía social en la contratación pública del Gobierno Vasco ha aumentado, aunque aún está lejos del papel que le correspondería de acuerdo con la aportación que sus entidades hacen al PIB de la CAPV. Esa mejora se produce tanto en lo cuantitativo, por importes adjudicados en cifras absolutas, como en lo cualitativo, si por tal se entiende la mayor presencia de la economía social en expedientes que conllevan importes de adjudicación más elevados. El hecho añadido de que esta mejora se haya producido en condiciones de contracción de la demanda de bienes y servicios por parte del Gobierno Vasco puede ser también indicador de un aumento de competitividad por parte de la economía social.

No obstante, se trata en todo caso de una presencia errática, muy sensible y dependiente de adjudicaciones puntuales, por lo que resulta prematuro hablar de una presencia estable, y mucho menos de una orientación, en el sentido de una tendencia concreta.

Siguiendo con la referencia al PIB como elemento de contraste a la hora de calificar la participación de

²⁵ Véase la nota 24.

²⁶ Véase la nota 23.

la economía social en la contratación analizada, así como la de los diferentes tipos de sociedades que la componen, las cooperativas han pasado de resultar adjudicatarias del 1,90 % de los importes totales en 2010-2012 a serlo del 2,40 % en 2011-2013. Por su parte, las sociedades laborales, que suponían sólo el 0,07 % de los importes adjudicados, han pasado a ser el 0,24 %, cantidad que si bien supone un notable incremento, no deja de seguir siendo minúscula. En todo caso, tanto unas como otras siguen muy lejos de lo que su aportación al PIB de la CAPV, y ello sin tener en cuenta otras consideración relativas al papel instrumental de la contratación pública y su aplicación a la promoción de la economía social por motivos políticos o mandato constitucional.

La presencia de los contratos adjudicados a asociaciones y fundaciones sigue siendo superior a la de los adjudicados a las cooperativas, si bien –y al igual de lo constatado en el análisis de la contratación 2010-2012– en 2011-2013 exceden de la presencia combinada de cooperativas y sociedades laborales, aunque en menor grado. Este hecho, que es contrario a la referencia marcada por la aportación que las entidades hacen al PIB de la CAPV, no puede entenderse si no es teniendo en cuenta que estos contratos a favor de asociaciones y fundaciones, tramitados muy mayoritariamente como negociados, pueden ser en realidad la materialización de las políticas desarrolladas desde el ejecutivo, y muy especialmente de las políticas sociales en lo que se refiere a los contratos adjudicados a determinadas asociaciones.

La participación de la economía social en los contratos sigue siendo menor conforme aumenta el importe adjudicado de éstos. Si bien esta tendencia se ha atenuado muy ligeramente en los dos trienios considerados, 2010-2012 y 2011-2013, sigue siendo muy evidente que la economía social desaparece en las licitaciones más importantes, si por tal se entiende las de más elevado importe de adjudicación. En este sentido, el aumento de la presencia de entidades de economía social en la adjudicación de expedientes de obras es sin duda relevante, aunque también puede tener un carácter puntual.

La aplicación de los acuerdos marco como elemento de racionalización de la contratación condiciona la validez de conclusiones acerca de la influencia que puedan ejercer los tipos de procedimiento sobre el proceso de adjudicación. No obstante, y al menos por ahora, puede seguir teniendo cierta validez el hecho de vincular el procedimiento negociado con una también cierta reducción en el nivel de apertura a la libre competencia. Al fin y al cabo, por tales razones se trata de un procedimiento extraordinario, casi siempre limitado en cuanto a los importes licitados y con una utilización muy tasada por el marco legal y normativo. Pues bien, partiendo de esta suposición, lo cierto es que la economía social ha visto disminuir el número de las adjudicaciones derivadas de estos procedimientos de tramitación, cuando éstas han aumentado en el conjunto de la contratación.

Bibliografía referenciada

- AVEZUELA, J. (2005): “Los principios generales de la contratación pública”, *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 3, págs. 23-24.
- BAREA, J.; y MONZÓN, J. L. (2007): *Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la economía social: cooperativas y mutuas*, Valencia, CIRIEC-España.
- (dirs.) (1995): *Las cuentas satélite de la economía social en España: una primera aproximación*, Valencia, CIRIEC-España.
- BERNAL BLAY, M. A. (2008): “Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, serie Monografías, nº X, págs. 211-252 [http://www.aragon.es/estaticos/ImportFiles/22/docs/InstitutoAragonésAdmPública/RevistaAragonesaAdmPública/Monografías/MonográficoX/BERNAL_10_X.pdf].
- BOUCHARD, M. J. (2010): *Methods and Indicators for Evaluating the Social Economy*, en BOUCHARD, M. J. (ed.), *The Worth of the Social Economy. An International Perspective*, Bruselas, Peter Lang, págs. 19-34.
- ; y RICHEL, N. (2010): “L'évaluation de l'économie sociale, une perspective critique et internationale”, *Économie et Solidarités*, vol. 38, nº 2, págs. 5-13.
- CANDELA TALAVERO, J. E. (2011): “El fraccionamiento del objeto de los contratos públicos y la fraudulenta utilización del contrato menor”, *Auditoría Pública*, nº 53, págs. 85-94.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2013): *Informe Conjunto sobre los Jóvenes y el Empleo en la Región Euromediterránea*, Consejo Económico y Social [<http://www.ces.es/documents/10180/864093/DOC022013.pdf>].
- ENRÍQUEZ, R. (2007): *La contratación administrativa en la jurisprudencia del TS*, Madrid, La Ley.
- ESPAÑA (2011a): “Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 276, 16-11-11, págs. 117.729-117.914 [<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-17887>].
- (2011b): “Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 76, 30-3-11, págs. 33.023-33.033 [<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-5708>].
- (2007): “Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público”, *Boletín Oficial del Estado*, nº 261, 31-10-07, págs. 44.336-44.436 [<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-18874>].
- GALLEGO, I. (2009): “Criterios de adjudicación del contrato público y principio de transparencia en la jurisprudencia del TJCE”, *Contratación Administrativa Práctica*, nº 87, págs. 58-68.
- (1978): “Constitución Española”, *Boletín Oficial del Estado*, 29-12-1978, nº 311, págs. 29.313-29.424.
- GARCÍA ARÉJULA, J. M., (2014): “Contratación pública y economía social en Euskadi, 2010-2012” [tesis doctoral], Universidad del País Vasco, Departamento de Economía Aplicada.
- ; y BAKAIKOA, B. (2015): “El papel de la economía social en la contratación pública del Gobierno Vasco entre 2010 y 2012”, *CIRIEC-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 82, págs. 207-232.
- GIMENO FELIÚ, J. M. (2006): *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación*

española. *La necesaria adopción de una nueva ley de contratos públicos y propuestas de reforma*, Madrid, Civitas.

KAHLENBORN, W. et al., (2011): *Strategic Use of Public Procurement in Europe. Final Report to the European Commission*, Berlín, Adelphi.

MARTÍNEZ FONS, D. (2009): *Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública*, serie Documento de Trabajo, nº 153/2009, Fundación Alternativas [<http://www.falternativas.org/laboratory/documentos/documentos-de-trabajo/clausulas-sociales-libre-competencia-y-contratacion-publica>].

MARTÍNEZ MARTÍN, M. (dir.) (2011): *El impacto socioeconómico de las entidades de economía social. Identificación, medición y valoración de los efectos vinculados a los principios de actuación de las empresas de la economía social*, Madrid, Confederación Empresarial Española de la Economía Social.

MEDINA ARNÁIZ, T. (2011): “Comprando para asegurar nuestro futuro: la utilización de la contratación pública para la consecución de los objetivos políticos de la Unión Europea”, en GIMENO FELIÚ, J. M. (dir.), *Observatorio de Contratos Públicos 2010*, Cizur Menor, Aranzadi, págs. 43-104.

MORAN ESPARZA, J. L. (2008): “La economía social solidaria: redes productivas”, *Contribuciones a la Economía*, enero [<http://www.eumed.net/ce/2008a/jlme.htm>].

MORENO MOLINA, J. A.; y PLEITE, F. (2009): *La nueva Ley de Contratos del Sector Público. Estudio sistemático*, Madrid, La Ley.

OBSERVATORIO VASCO DE ECONOMÍA SOCIAL (2015): *Boletín del Observatorio Vasco de Economía Social*, nº 75, 29-XII.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2014): *La economía social y solidaria*, Organización Internacional del Trabajo [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_185354.pdf].

PANIAGUA, M. (2011): *Las empresas de la economía social. Más allá del comentario a la Ley 5/2011, de Economía Social*, Madrid, Marcial Pons.

RED2RED CONSULTORES (2005): *Fomento de la participación de la pequeña y mediana empresa en los procesos de contratación pública*, Madrid, Dirección General de Política de la Pyme [<http://www.ipyme.org/Publicaciones/contratacionp.pdf>].

RODRÍGUEZ LÓPEZ, P. (2010): *Los contratos del sector público (comentarios)*, Madrid, Edisofer.

RUIZ DE CASTAÑEDA, A.; y BERNAL BLAY, M. A. (2011): “La contratación pública y el Derecho comunitario. Cuestiones pendientes”, en GIMENO FELIÚ, J. M. (dir.), *Observatorio de Contratos Públicos 2010*, Cizur Menor, Aranzadi, págs. 23-42.

TECHNOPOLIS GROUP (2010): *Evaluation of SMEs' Access to Public Procurement Markets in the EU*, Bruselas, Comisión Europea.

Modelos, límites y alternativas en la evaluación del impacto¹

Marçal Farré

Fundació Pere Tarrés, Universitat Ramon Llull
<marcal.farre@gmail.com>

Joan Cuevas

Fundació Pere Tarrés, Universitat Ramon Llull

Politiken eta gizartearen alorreko esku-hartzeen barruan, eskaera berriak agertu dira, hala nola gardentasuna, kontuak ematea eta emaitzak demostratzea. Nazioarteko eremuan, hainbat joera identifikatzen dira ebaluatzeko jardueri dagokienez, besteak beste: inplementazioan eta berehalako emaitzetan fokalizatzen direnak, eta medikuntzaren eremuko jarduerak antzeratzen dituzten metodologia esperimentalak. Hala ere, eztabaida bizia sortu da metodologia horien aldekoen eta kontrakoaren artean. Polarizazio hori gainditzeko, premiazko zat jotzen dugu konsensua bilatzea bi alor hauei dagokienez: eragin-ebaluazioak zer egoeratan erabiltzea komeni den, batetik, eta horien ahalmenari etekin gehien nola atera, bestetik. Ildo horretatik, literaturaren errepasoa egingo dugu, eraginaren ebaluazioaren muga nagusiak jasotzeko eta ebaluazio mota hori zer egoeratan gauzatu litekeen definitzeko helburuarekin.

GAKO-HITZAK:

Ebaluazioa, eragina, erakundeak, aldaketaren teoria, irtenbideak.

Dentro del mundo de las políticas y la intervención social, en los últimos años se ha producido una emergencia de nuevas demandas, como la transparencia, la rendición de cuentas y la demostración de resultados. En el ámbito internacional, se identifican diferentes tendencias en lo que se refiere a las prácticas de evaluación, desde las que se focalizan en la implementación y los resultados inmediatos, hasta las metodologías experimentales que emulan prácticas del mundo médico. Sin embargo, se produce un debate intenso entre partidarios y detractores de estas metodologías. Para superar esta polarización, planteamos la necesidad de buscar un consenso sobre en qué situaciones es apropiado utilizar evaluaciones del impacto y cómo se puede sacar el máximo provecho de su potencial. En este sentido, hacemos un repaso de la literatura para recoger las principales limitaciones de la evaluación del impacto y definir los diferentes escenarios donde ésta se puede llevar a cabo.

PALABRAS CLAVE:

Evaluación, impacto, organizaciones, teoría del cambio, alternativas.

¹ Una versión previa de este trabajo se presentó en el V Congreso de la Red Española de Política Social (REPS) 'Desigualdad y democracia: política públicas e innovación social', celebrado el 5 y 6 de febrero de 2015 en Barcelona.

1. Introducción y contexto

En la última década han aparecido con fuerza los paradigmas de la transparencia y la rendición de cuentas en el mundo de las políticas y de la intervención social. Paralelamente se ha vivido una progresiva incorporación de sistemas de calidad y evaluación, tales como las normas ISO o EFQM, o la incorporación de cuadros de mando integral. En este contexto, diferentes actores clave del ámbito social han incrementado la demanda de evidencia en torno a la utilidad e impacto de las políticas. Esta demanda aparece tanto por parte de financiadores y donantes de programas de entidades del tercer sector como de la ciudadanía en general, del mundo académico e incluso de los mismos profesionales. En muchos casos, aún no existen referentes claros y con recorrido suficiente en este ámbito, o los que existen son poco conocidos.

El objetivo del presente artículo es aportar luz sobre la llamada evaluación del impacto, sobre sus modelos, conceptos clave y las finalidades de las diversas metodologías de evaluación. Más concretamente, se hace referencia a la evaluación del impacto en el ámbito de intervención compartido por las organizaciones del tercer sector y las administraciones públicas, es decir, el ámbito de las políticas sociales y comunitarias. Se trata de un sector de organizaciones muy heterogéneas e intervenciones muy diversas, en un contexto en que deben atender a unas crecientes necesidades sociales con unos recursos decrecientes.

A lo largo del presente artículo, se analizarán las diferentes modalidades de evaluación del impacto existentes, sus principales límites, los aspectos de debate o controversia, y finalmente se concluye con un capítulo de recomendaciones. De manera continuada, se hará alusión a la teoría del cambio, aludiendo al mapa conceptual que se puede crear para un programa social, y que recoge los principales aspectos de dicha intervención: los recursos económicos y de personal, los procesos básicos, las actuaciones, los resultados (*outputs*), los impactos inmediatos (*outcomes*) y los impactos finales. En las presentaciones y valoraciones de metodologías y modelos de evaluación, también se hará referencia

a la utilidad o finalidad de ésta, pues muchos de los responsables o profesionales de organizaciones con programas sociales o comunitarios necesitan analizar las diferentes estrategias de evaluación basadas en dichas finalidades. Esta utilidad puede bascular entre tres opciones: la transparencia y rendición de cuentas, el aprendizaje organizativo y para la toma de decisiones estratégicas sobre el modelo de intervención, y la comunicación y la captación de financiación.

2. ¿Qué es la evaluación del impacto?

En la literatura acerca de la evaluación, podemos encontrar numerosas definiciones de impacto; la gran mayoría hacen referencia a los cambios en las vidas de las personas, generados por una acción, intervención, política o programa. Cualquier intervención, ya sea desarrollada por el sector público o el tercer sector social, se basa en una teoría más o menos explícita, que nos explica por qué la intervención produce un impacto sobre la realidad que queremos transformar. Esta teoría la podemos entender como una secuencia lógica de causalidades que se inicia con los recursos disponibles, pasa por las actividades que se desempeñan con dichos recursos, los productos generados, los resultados o *outcomes* y, por último, el impacto final. Dicho modelo, a menudo conocido como teoría del cambio, es la herramienta de referencia como paso previo al desarrollo del diseño de la evaluación.

En la Figura 1, se especifican los elementos que podrían llegar a conformar el conjunto de la teoría del cambio de una intervención y que se describen seguidamente de forma breve:

- **Recursos:** incluyen el conjunto de recursos de personal, económicos, de material y de equipamiento con los que cuenta la intervención o programa. Un ejemplo podría ser el número de aulas disponibles, el número de profesionales para un programa social determinado, o el grado de capacitación del personal.
- **Actividades:** como actividades se pueden entender tanto las acciones como las tareas o los

Figura 1. La teoría del cambio

Fuente: Elaboración propia.

procesos que serán ejecutados con el objetivo de generar los productos deseados. Ejemplos de estos elementos pueden ser las tareas de difusión de un curso, el procedimiento de inscripción de los usuarios, su acogida y las tareas de docencia.

- **Productos** (en inglés, *outputs*): se refieren al conjunto de resultados inmediatos de las acciones o actividades realizadas. Por ejemplo, en el caso de un curso formativo los productos podrían ser el número de asistentes o la satisfacción media de éstos.
- **Outcomes**: impactos más inmediatos, es decir, a corto plazo. Por ejemplo, en el caso de un programa educativo podría ser una mejora en el grado de inteligencia emocional de los usuarios, o en un programa de inserción laboral podría ser el grado de mejora de las competencias transversales.
- **Impacto**: debería hacer referencia a cambios observados a largo plazo en los destinatarios del programa o intervención. Un ejemplo podría ser una reducción del fracaso escolar en el conjunto de destinatarios de un programa socioeducativo, o el hecho de conseguir un trabajo de calidad y duradero en el caso de un programa de inserción laboral.

De hecho, si hablamos específicamente de evaluación del impacto, podemos entender el conjunto de la intervención como una combinación de dos teorías: la teoría de implementación y la teoría de impacto. La primera sostiene la hipótesis de que, con unos determinados recursos, la intervención va a ser capaz de generar unas actividades y productos concretos, mientras que la segunda asume que estos productos van a tener un impacto en la realidad sobre la que se quiere incidir. De esta forma, se trata de dos preguntas separadas, pero sólo si hemos respondido a la primera tiene sentido plantearnos la segunda, ya que la ausencia de impacto se podría deber al fracaso de cualquiera de las dos teorías. Por lo tanto, la evaluación del impacto identifica los cambios observados y responde a la pregunta de si éstos son resultado de la iniciativa evaluada, o bien si habrían ocurrido de cualquier modo (HM Treasury, 2011). De esta forma, no se valora el mérito o valor de la intervención, ya que ésta es una tarea del decisor (*policymaker*), pero se aporta evidencia para la toma de decisiones.

Actualmente podemos encontrar una multitud de modelos teóricos y prácticas evaluativas que provienen de tradiciones diferentes. En el siguiente apartado repasamos las principales tendencias.

2.1. Principales tradiciones en el ámbito internacional

Alnoor Ebrahim y V. Kasturi Rangan (2010) hacen un repaso a la literatura acerca de la evaluación del impacto, identificando tres corrientes o tradiciones, cada una de las cuales responde a necesidades diferentes. Por un lado, identifican a las grandes fun-

daciones filantrópicas norteamericanas (Robin Hood Foundation, Acumen), que optan por herramientas importadas del mundo de los negocios y la empresa, que les proporcionan información que permite comparar diferentes tipos de proyectos y escoger aquellos que tienen un mayor retorno social. Muchas de estas fundaciones intentan integrar diferentes métricas en sus procesos de decisión, pero la variedad de metodologías dificulta la comparabilidad entre los proyectos evaluados. Al mismo tiempo, los programas se evalúan de forma individual, y nunca se plantean un análisis conjunto, ni tampoco coordinar las ‘inversiones’ en una estrategia común entre las diferentes fundaciones. Un ejemplo paradigmático de la importación de herramientas y métricas del sector privado es la metodología SROI, inspirada en el tradicional indicador financiero ROI (retorno sobre la inversión), que pretende cuantificar el valor monetario del retorno social de las intervenciones evaluadas. Esta metodología fue desarrollada durante los años noventa por la norteamericana Roberts Enterprise Development Fund, con el objetivo de evaluar el valor generado por las iniciativas que ella misma había impulsado (Hall, 2012). Las evaluaciones SROI dan como resultado final un indicador clave en el que se defiende que, por cada unidad monetaria invertida en el programa, la sociedad se ve beneficiada por otra determinada cantidad. Por ejemplo, se podría decir que por cada euro invertido en un programa de refuerzo educativo, se genera un retorno social de 3,5 euros.

En segundo lugar, los autores identifican a las organizaciones del ámbito no lucrativo, que tienden a centrarse en aquello que queda bajo su control, es decir, en los recursos disponibles, las actividades desarrolladas y los productos resultantes, aunque ocasionalmente incluyen también indicadores de *outcomes* e impacto. Sin embargo, una de las críticas que se suele hacer a este tipo de evaluaciones es que, cuando intentan medir *outcomes* e impacto social, no son capaces de establecer si los impactos identificados se deben al programa evaluado, o si se habrían producido igualmente en su ausencia. En este sentido, cabe destacar propuestas como la *actionable evaluation*, desarrollada por la Bill and Melinda Gates Foundation, que se centra en medir sólo “aquello sobre lo que se puede actuar” (Bill & Melinda Gates Foundation, 2010). Esta propuesta intenta mantener la evaluación como una herramienta que aporte valor a las organizaciones en su funcionamiento operativo y su orientación estratégica, evitando invertir en conseguir información no relevante.

Finalmente, los autores citados identifican a las agencias de desarrollo internacional, que optan por metodologías experimentales, las cuales miden indicadores de impacto incorporando un contrafactual, o grupo de control, para representar lo que habría sucedido en ausencia de la intervención evaluada. De este modo, mediante la comparación de los indicadores de impacto del grupo de intervención y los del grupo de control antes y después de la actuación, se puede establecer si existe un efecto causal entre la intervención evaluada y el impacto observado se

puede establecer si existe un efecto causal entre la intervención evaluada y el impacto observado. Dentro de esta corriente, los ensayos controlados aleatorios², aparecen como la metodología de referencia (*gold standard*) para evaluar el impacto. Estos ensayos son una metodología importada del campo de la medicina, conocida por su uso para evaluar nuevos medicamentos y tratamientos médicos; en ese ámbito, resulta fácil seleccionar grupos de individuos y separar de forma aleatoria aquellos que reciben o que están expuestos al tratamiento de los que no lo están, asegurando así su comparabilidad.

3. Debate acerca de las metodologías experimentales

Investigar la causalidad con garantías exige disponer de un contrafactual o grupo de control, que nos indique qué es lo que habría sucedido en ausencia de la iniciativa evaluada, y que además los resultados obtenidos sean suficientemente robustos para considerarse válidos y fiables. Sin embargo, la disponibilidad de un contrafactual válido requiere que la selección de los dos grupos (intervención y control) sea aleatoria y previa a la intervención evaluada, de modo que se asegure su equivalencia estadística y se evite cualquier sesgo.

Teniendo en cuenta estas premisas, los ensayos controlados aleatorios o los diseños experimentales son los que tienen una mayor capacidad de estimar el impacto y establecer si éste es consecuencia de la intervención evaluada, lo que evita sesgos y relaciones espurias. Sin embargo, cuando estos ensayos no son posibles a menudo se opta por metodologías cuasiexperimentales, en las que se simula una selección aleatoria del grupo de intervención y del grupo de control. En estos casos, se llevan a cabo ciertas pruebas para asegurar su comparabilidad, y aunque aportan menos robustez que los ensayos controlados aleatorios, los métodos cuasiexperimentales también ofrecen un grupo comparable que sirve como contrafactual. Finalmente, los métodos no experimentales, al no disponer de un contrafactual, a pesar de que pueden identificar asociación y correlación entre los resultados y la intervención evaluada, no pueden afirmar que esta asociación se deba a una causalidad entre ambos.

A pesar del entusiasmo que suscitan las metodologías experimentales, y del hecho de poder ver si una intervención realmente ‘funciona’, existe un intenso debate entre partidarios y detractores de dichas metodologías. Mientras que sus partidarios destacan que el rigor metodológico de estos métodos permite demostrar si lo que se está haciendo funciona realmente o no, algunos académicos alertan de su falta de pluralismo, y recomiendan incorporar otras metodologías que permitan comparar y triangular la información.

Esta confrontación es especialmente evidente en el mundo de la cooperación al desarrollo, donde podemos encontrar visiones muy polarizadas sobre la conveniencia o no de usar ensayos controlados aleatorios (Cohen y Easterley, 2009). Un ejemplo de sería la profesora del MIT Esther Duflo (2010), que argumenta que, si en el siglo XX esta metodología ha revolucionado la medicina, puede hacer lo mismo con las políticas sociales. En el otro extremo, encontramos críticas como las de Ravallion (2009a), del Banco Mundial, que nos alerta de los consecuencias de la creciente influencia de lo que él llama “los randomistas”, que provoca que sólo se preste atención a aquello que es susceptible de ser evaluado mediante métodos experimentales: “Los investigadores rechazan oportunidades de evaluar programas públicos cuando la aleatorización no es posible. Estudiantes de doctorado buscan algo que aleatorizar. Agencias filantrópicas son reticentes a financiar evaluaciones no experimentales”.

4. Límites de la evaluación del impacto

Tal como hemos comentado, a pesar de la creciente popularidad de las evaluaciones del impacto y los métodos experimentales, levantan un intenso debate entre sus más fervientes partidarios y los críticos. Creemos que, para poder determinar cuándo conviene usar cada tipo de evaluación, hace falta primero conocer sus limitaciones. A continuación, repasamos brevemente las limitaciones más importantes de dichas evaluaciones e intentamos ver cómo pueden superarse.

En primer lugar, exponemos algunas críticas recibidas por el enfoque empirista de las evaluaciones del impacto y del uso de instrumentos como la teoría del cambio; después entramos a analizar limitaciones de la medida de *outcomes* e impactos y el uso del contrafactual, así como su relación con la toma de decisiones; y finalmente repasamos diferentes escenarios, según la naturaleza de la intervención, que determinan diferentes necesidades y limitaciones.

4.1. El establecimiento de un relato cerrado

La definición del impacto y de la teoría del cambio constituyen la base de lo que se va a evaluar y de la identificación de indicadores, al establecer una cadena lógica de supuestos e hipótesis muy concretos sobre por qué una política o programa funciona y llega a tener impacto social. De esta forma, las evaluaciones del impacto tienden a cerrar la visión para permitir así seleccionar y transformar en indicadores lo que se considera más relevante. Sin embargo, algunos autores consideran que esta práctica simplifica en exceso la compleja realidad en que las políticas y los programas sociales operan: estableciendo un único relato sobre cómo funciona la intervención, se presenta la evaluación como un acto exento de conflictos y neutral, ignorando el proceso político implícito en la evaluación (Hall, 2012).

² *Randomized control trials* (RCT) en inglés.

Cabría considerar que pueden existir multitud de relatos acerca del funcionamiento de una política o programa social. Si bien las evaluaciones del impacto aportan información contrastable en relación a qué funciona y qué no, lo hacen reduciendo a una las posibles visiones que puedan existir acerca de la intervención.

A pesar de que las evaluaciones del impacto, debido a sus complejidades técnicas, a menudo no sean las mejor situadas para fomentar la participación de los actores, no hay ninguna razón para pensar que no puedan incorporarla, o intentar incluir de alguna manera sus valores y perspectivas en su diseño. En este sentido, cabe mencionar metodologías alternativas como el *most significant change* o el *process tracing* (Collier, 2011), que parten de tradiciones totalmente alejadas del empirismo de las metodologías experimentales, pero que son muy útiles para identificar secuencias de hechos, y pueden ser un complemento para ofrecer visiones mucho más amplias y enriquecedoras respecto al enfoque de la teoría del cambio. Asimismo, algunas críticas alertan de una reducción de información narrativa a favor de información numérica: las categorías estandarizadas de los cuestionarios a menudo no capturan detalles importantes y pierden profundidad narrativa. En este sentido, algunos autores apuntan a la necesidad de potenciar los métodos mixtos, que permiten integrar técnicas cualitativas y cuantitativas, aprovechando las fortalezas y minimizando las debilidades de ambas tipologías (Bamberger, 2012).

4.1.1. Tipologías de impacto y temporalidad

En la misma línea del apartado anterior, si hablamos específicamente de la definición del impacto, hay que considerar que pueden producirse impactos previstos en la teoría del cambio, así como otros no previstos que quizás ni siquiera estén relacionados con los objetivos de la intervención, pero que son relevantes de cualquier forma.

Al mismo tiempo, existe también una dimensión temporal del impacto. Entendiendo el impacto como un proceso dinámico inducido por una acción, éste puede tener diferentes ritmos, no tiene por qué ser lineal e incluso pueden existir puntos de inflexión que lo precipiten. Sin embargo, cuando hacemos evaluación del impacto no disponemos de esta información, solamente tenemos los indicadores en dos puntos temporales diferentes, lo cual puede darnos a entender una dimensión equivocada del impacto o, en el mejor de los casos, puede resultar insuficiente para comprender cómo funciona el mecanismo causal.

4.2. La generalización fuera del experimento

Si bien las metodologías experimentales y cuasiexperimentales son fuertes en cuanto a validez interna, de modo que pueden investigar la causalidad de los

cambios observados gracias a la disponibilidad de un grupo de control, no se puede decir que lo sean en cuanto a la validez externa: sus resultados no pueden generalizarse fuera del contexto del experimento con tanta facilidad, ya que el resultado del experimento no nos revela los factores que pueden estar influyendo en él. De esta forma, lo que funciona en un contexto, puede no hacerlo en otro. La validez externa depende en gran medida de que el contexto al que se quieren extender los resultados sea lo más similar posible a aquel donde se ha realizado el experimento, pero es posible que existan diferencias, conocidas o desconocidas, ya sea por parte de los beneficiarios, de los profesionales que desarrollan la intervención o de cualquier otro actor que intervenga en el proceso. Una respuesta a este problema por parte de los defensores de los ensayos controlados aleatorios es que el experimento debería replicarse en otros contextos, y hacerlo suficientes veces hasta que podamos sacar conclusiones generalizables. Sin embargo, sus críticos responden que, en ausencia de una teoría sobre qué factores contextuales importan, resulta más bien arbitrario decidir en qué contextos se debería repetir el experimento y cuántas veces habría que hacerlo para obtener un resultado satisfactorio (Cohen y Easterley, 2009).

Un claro ejemplo de dicho problema de validez externa lo podríamos encontrar en un programa piloto que dispone de un equipo motivado y bien capacitado que consigue superar todos los retos de implementación y generar un impacto significativo. Sin embargo, cuando se decide escalar la intervención a un nivel superior, nos encontramos con importantes cambios en la forma de implementar el programa, debido a cuestiones políticas, y a una plantilla preseleccionada que tiene motivaciones y capacidades diferentes al grupo de profesionales que implementó el piloto. En este caso, aunque conocemos el potencial de la idea de intervención, no podemos estar seguros que los resultados vayan a ser los mismos.

4.2.1. Relación entre evaluación y decisión

Siguiendo el hilo del apartado anterior, a pesar de la resonancia de conceptos como el de toma de decisiones basada en la evidencia (*evidence-based policy*), la relación entre evaluación y decisiones no es clara, y algunos autores cuestionan el uso que se hace de la evidencia en la toma de decisiones, sugiriendo que ésta no depende de un solo indicador empírico, sino que hay una diversidad de criterios políticos. En este sentido, los decisores suelen estar interesados en otras preguntas más allá del impacto que ha tenido una intervención en un contexto determinado (Vaessen, 2010, citando a Heckman, 1992; a Heckman *et al.*, 1997; y a Ravallion, 2009b), como si la intervención podría funcionar en un contexto diferente al actual, si se podría escalar a niveles superiores, o qué es exactamente lo que hace que funcionen, y cómo se podría aprovechar ese conocimiento para otras políticas o intervenciones.

Esto no significa que reportar el impacto no sea una información de gran valor. De hecho, sería raro el caso en que este dato no resultara de interés. Sin embargo, el valor de la evaluación del impacto y su influencia en la toma de decisiones puede ser mayor si, además de responder al ‘qué’ (impacto), se puede aportar información sobre el ‘cómo’. Esto se puede hacer en buena medida abriendo la ‘caja negra’ de los mecanismos causales, que se sitúa entre los productos y los *outcomes*, mediante diferentes acciones, como el análisis de contexto, el trabajo de campo cualitativo y la recolección de datos que permita comprobar las conexiones causales, la interacción entre variables y el análisis de factores (White, 2009). Esto nos debe permitir entender mejor cómo funciona la intervención y sus determinantes, de forma que podamos imaginar cómo funcionaría en un contexto diferente y cambiante.

4.3. Adecuación de la evaluación a diversos escenarios

Un primer obstáculo para la evaluación del impacto con contrafactual pueden ser los condicionantes éticos y morales que comporta la propia metodología. Es posible que la política o programa a evaluar esté interviniendo en una necesidad o contexto donde sea difícil constituir un grupo de control al que, aunque muestre una necesidad social clara, se le pida su participación en un estudio sin que reciba intervención o servicio. Es decir, puede ser complicado desde el punto de vista ético y moral negar el servicio a un grupo de personas para poder realizar el estudio.

Más allá de este primer escollo, los diferentes escenarios donde se quiera aplicar la evaluación pueden plantear otras complicaciones. Si analizamos la presencia de evaluaciones del impacto entre diferentes ámbitos o áreas de intervención, podemos observar cómo su presencia es muy desigual. Autores como Ravallion (2008: 6), refiriéndose a proyectos de desarrollo, hablan de un “sesgo miope” que favorece las evaluaciones de proyectos que dan resultados rápidos. Asimismo, Blattman (2008, cit. en Vaessen, 2010) habla de una “sobreevaluación” (*overevaluation*) de ciertas intervenciones económicas, educativas y sanitarias, y de una “infraevaluación” de intervenciones relacionadas con la promoción de la paz, la reducción del crimen o la gobernanza.

Si bien los ensayos controlados aleatorios pueden ser ideales para evaluar cierto tipo de actividades, como vacunas o transferencias financieras condicionadas, resultan más difíciles de aplicar en actuaciones donde el grupo de intervención y control son difíciles de aislar, como programas de derechos humanos, incidencia política o de infraestructuras.

A continuación intentamos describir diferentes escenarios, según el alcance de la intervención y la complejidad de la teoría del cambio.

4.3.1. Delimitación de la intervención

Una de las principales dificultades de las evaluaciones experimentales es la delimitación del objeto de estudio, y por consiguiente, del propio experimento o evaluación. Algunos autores apuntan a lo que llaman un “continuo de intervenciones” (Vaessen, 2010), en el cual resulta difícil analizar una iniciativa de forma aislada del resto. Los diseños experimentales o cuasiexperimentales resultan muy apropiados para iniciativas relativamente simples, con objetivos claramente definidos y llevados a cabo en un período de tiempo relativamente corto, lo cual facilita aislar y evaluar la intervención y descubrir la causalidad. Pero cuando la intervención forma parte de un conjunto mayor, o de un “continuo de intervenciones”, puede no tener mucho sentido analizarla de forma separada, ya que los cambios esperados dependen de otros factores que no controlamos.

Podemos distinguir entre diferentes niveles de intervención (micro, meso y macro): a mayor nivel de intervención, mayor es el alcance, los instrumentos, el número de actores, la interrelación con otras intervenciones y, en definitiva, la complejidad de lo que se quiere evaluar.

4.3.2. Complejidad de la teoría del cambio

La complejidad de la teoría del cambio resulta otro factor muy relevante. La cadena de causalidades que liga la intervención con los impactos deseados puede ser muy sencilla, lineal y fácil de entender, como sería en el caso de las vacunaciones, en que una sola acción consigue el impacto; o puede ser complicada, difusa y difícil de entender, al combinar múltiples casuísticas y factores, algunos de ellos externos, y con un peso que no está claro. Un ejemplo de teoría del cambio compleja serían las campañas de sensibilización, de incidencia política o de cambio de las normas sociales, en las que no sólo resulta difícil medir los cambios observados, sino donde también es difícil que haya una teoría del cambio clara, consensuada y bien comprendida de cómo se consiguen los cambios que perseguimos.

4.3.3. Definición de escenarios y necesidades

Una vez repasados las principales características de las evaluaciones del impacto, y teniendo en cuenta las limitaciones expuestas, nos planteamos en qué casos es deseable hacer una evaluación y cómo delimitarla: ¿nos interesa conocer sólo los productos y resultados inmediatos o queremos adentrarnos a medir *outcomes* e impactos? Probablemente querremos saber el máximo posible sobre la intervención evaluada. Sin embargo, no siempre tiene sentido hacerlo así, ya que cada tipo de organización tiene unas necesidades y unas capacidades diferentes, y diferentes actuaciones nos plantean diferentes posibilidades y limitaciones.

En este sentido, Alnoor Ebrahim y V. Kasturi Rangan (2010) proponen cuatro escenarios básicos combinando los dos aspectos que hemos planteado anteriormente, la delimitación de la intervención –a la que ellos llaman “estrategia operativa”– y la complejidad de la teoría del cambio:

- **Estrategia operativa:** los autores diferencian entre intervenciones con una estrategia operativa centrada (*focused*) y compleja. La primera se refiere a organizaciones o intervenciones que se centran únicamente en tareas muy específicas, como podría ser el servicio de ambulancias, mientras que la segunda se refiere a organizaciones o intervenciones integrales, que combinan diferentes funciones dirigidas a un mismo impacto, como podría ser el caso de un hospital. En otras palabras, hay que diferenciar entre organizaciones que tienen control sobre el conjunto de actividades que generan el impacto, y organizaciones que tienen el control sólo de una pequeña parte de las actividades.
- **Complejidad de la teoría del cambio:** los autores diferencian aquellos casos en los que la teoría del cambio es muy simple y lineal, donde existe un único camino que conduce al impacto, como podría ser el caso de las vacunaciones, frente a los casos en que interactúan múltiples factores y donde varios caminos que conducen al impacto, como sería el caso de la lucha por modificar valores sociales, la promoción de los derechos humanos o la seguridad.

Combinando estos dos factores, establecen cuatro escenarios (Cuadro 1):

- **Resultados de nicho:** se trata principalmente de la provisión de servicios para dar respuesta a necesidades muy tangibles e inmediatas, pero que forman parte de una cadena mayor de intervenciones. En estos casos, tiene sentido medir las actividades y productos, así como la calidad del servicio, pero no evaluar *outcomes* e impactos. Un ejemplo podría ser el servicio de ambulancias.

- **Resultados integrados:** se trata de casos en que la teoría del cambio es simple y la estrategia operativa, compleja, ya que incluye funciones muy diversas. Generalmente se trata de prestar servicios básicos, como sanidad o formación profesional, pero se diferencian de los resultados nicho en el sentido de que la organización o intervención evaluada ocupa varias funciones dentro de la teoría del cambio, y gana peso sobre el conjunto de los productos que generan impacto. En estos casos, debido a la integración de diversas áreas, sería posible y tendría sentido medir *outcomes* e impactos mediante RCT o métodos cuasiexperimentales. Como ejemplo, podríamos señalar una campaña de vacunación, que incluye ciertas dificultades en la estrategia operativa, como la distribución de las vacunas, la sensibilización de la población y la coordinación con los diferentes servicios sanitarios.
- **Resultados institucionales:** sería el caso de intervenciones con estrategia operativa muy simple, pero teoría de cambio compleja, como campañas de sensibilización, de incidencia política o que buscan cambiar las normas sociales. Deberían medir productos e influencia social, pero no necesariamente impacto. Ejemplos de ello serían Amnistía Internacional o Greenpeace.
- **Resultados de ecosistema:** se trata de intervenciones que tratan problemas complejos y que al mismo tiempo tienen una estrategia operativa compleja, pues involucran a muchos actores, como sería la lucha contra la pobreza o procesos de empoderamiento colectivo. Además, los impactos se suelen producir a largo plazo. Se podría medir el impacto de forma conjunta, entre los diferentes actores que intervienen. Oxfam y Save the Children serían buenos ejemplos.

En resumen, a mayor complejidad de la teoría del cambio, más difícil resulta atribuir el impacto, y cuando la estrategia operativa es centrada, no tiene sentido medir el impacto, ya que hay elementos de la teoría del cambio que quedan fuera de la evaluación.

Cuadro 1. Marco de contingencia de Ebrahim y Rangan			
		Estrategia operativa	
		Centrada	Compleja
Teoría del cambio	Centrada	Resultados de nicho	Resultados integrados
	Compleja	Resultados institucionales	Resultados de ecosistema

Fuente: Elaboración propia a partir de Ebrahim y Rangan (2010).

5. Conclusiones

Como hemos visto, hay un debate intenso entre los que piden medidas claras y cuantificables de impacto para dirigir la toma de decisiones hacia lo que realmente funciona, frente a los que piensan que la complejidad en la que se desarrollan las intervenciones no reducirse a un cúmulo de indicadores. Para superar esta polarización, planteamos la necesidad de buscar un consenso sobre bajo qué escenarios es apropiado utilizar evaluaciones del impacto y cómo se puede obtener el máximo provecho de su potencial. Con estos propósitos, lanzamos unas ideas a modo de conclusión.

5.1. ¿Quién debe medir qué?

Teniendo en cuenta las diferentes necesidades y capacidades respecto a la evaluación del impacto, tal como hemos repasado en los apartados anteriores, pensamos que no es factible promover las evaluaciones del impacto a largo plazo para todo tipo de intervenciones. Si bien es cierto que no medir el impacto conlleva el riesgo de no poder demostrar el valor de lo que se está haciendo, medirlo sin suficientes garantías tiene el riesgo de atribuir a la intervención cambios sociales que se deben a otros factores, generar debates poco informados y gastar recursos que podrían dedicarse a otros fines. Consecuentemente, cada intervención debería evaluarse midiendo aquellos elementos que quedan bajo su control. En este sentido, el modelo y los cuatro escenarios definidos por Ebrahim y Rangan (2010) resultan de gran utilidad para discernir en qué casos la medición de indicadores de impacto con métodos experimentales y grupo de control es factible y puede aportar información de valor, y en cuáles nos deberíamos limitar a medir *outcomes*, actividades y productos.

5.2. Evaluación de actividades, productos y *outcomes* como herramienta de aprendizaje organizativo

De esta forma, en intervenciones con una teoría del cambio muy compleja o que sólo realizan funciones concretas dentro de una mayor cadena de actividades, el valor que la evaluación puede aportar tiene más que ver con un proceso continuo de aprendizaje que con la selección de un modelo de intervención. En estos casos, no merece la pena usar métodos experimentales o cuasiexperimentales, pero sí que tiene sentido hacer un seguimiento de las actividades o productos generados y, cuando sea posible, *outcomes* del beneficiario. Medir *outcomes* puede ayudar a la organización a detectar tendencias y a reflexionar sobre su contribución más allá del servicio que se ofrece, asegurando que los recursos y esfuerzos estén alineados con la misión que se propone. En cualquier caso, es importante mantener indicadores fáciles y simples de comunicar e implementar, que sean lo más compartidos posibles entre las diferentes partes involucradas, lo que contribuye

a alinear o integrar el trabajo de diferentes unidades, departamentos o hasta organizaciones.

Al mismo tiempo, es importante que el sistema de evaluación contribuya al aprendizaje y a la incorporación de mejoras más que a la cultura del control. El reto principal desde el punto de vista de este tipo de intervenciones es implementar sistemas ágiles que midan aquello que pueden controlar o influenciar, aportando información de valor sin suponer una carga excesiva. Se tiene que entender la evaluación como un camino progresivo de mejora, que empiece clarificando el modelo de intervención (teoría del cambio), avance hacia la recolección de datos de implementación (actuaciones y productos) y, más adelante, se plantee medir *outcomes*. Para garantizar el éxito de la evaluación, será importante que la teoría del cambio equilibre bien el objetivo de incorporar diferentes perspectivas con el de mantener una teoría del cambio no excesivamente compleja. En este sentido, será importante incorporar a los distintos actores implicados en la intervención y que aporten diferentes perspectivas, así como realizar una buena dinamización para crear el modelo y conseguir un constructo sintético y consensuado.

Por lo que atañe a los profesionales, los sistemas de evaluación también les pueden aportar información y conocimiento de valor. Si la evaluación permite disponer de información tratada que responda a necesidades de los profesionales de intervención, y este flujo de información es periódico y de fácil acceso, el profesional podría tomar decisiones como incidir más en determinados perfiles donde los resultados son más reducidos o proponer cambios en los procesos de atención que den respuesta a debilidades que se han detectado que reducen los resultados.

5.2.1. Evaluaciones del impacto con métodos experimentales como dirección estratégica

Las metodologías experimentales son herramientas que ofrecen una información única, que descubre los potenciales impactos de diferentes modelos de intervención. Esta información puede ser de gran utilidad no sólo para la propia organización que implementa la intervención, sino para una gran diversidad de actores, especialmente para la administración pública y las entidades del tercer sector social, que buscan cómo maximizar su impacto social. Sin embargo, la capacidad de generar evidencia científica sólo está al alcance de unas pocas instituciones, por razones económicas o capacidad de disponer de una muestra suficientemente grande. En nuestra opinión, siendo éste un bien tan escaso, la administración pública, conjuntamente con las entidades del tercer sector más capacitadas, deberían promover las evaluaciones del impacto en determinados ámbitos, con el fin de desvelar los impactos potenciales de diferentes modelos de intervención, y dotar así a las políticas públicas y al sector social de una dirección estratégica hacia donde dirigir sus esfuerzos.

Este tipo de iniciativas permitirían agrupar resultados en lo que podríamos llamar 'bancos de evidencias', lo que a escala internacional ya se promueve a través de proyectos como la International Initiative for Impact Evaluation.

Por otro lado, en lo que se refiere a servicios que proveen de forma fragmentada un amplio abanico de actores, cabe la posibilidad de incrementar el control sobre los impactos haciendo una evaluación integrada del impacto colectivo, ya sea a través de partenariados, alianzas o de las propias federaciones de organizaciones y entidades sociales. Éste es, sin embargo, un recorrido lento, que debe pasar primero por una agenda consensuada, una comprensión del problema común, sistemas de medición compartidos, una hoja de ruta conjunta, una comunicación constante y una secretaría bien equipada, con medios y competencias operativas (Fundación Bertelsmann, 2015).

5.3. Abrir la caja negra de la causalidad

Como hemos visto, las evaluaciones del impacto han sido criticadas por no aportar suficiente conocimiento sobre cómo y por qué se generan los impactos observados. Algunos autores, han insistido en la necesidad de combinar las metodologías experimentales con otras técnicas, lo que permitiría aportar un poco de luz a la caja negra de la causalidad. En este sentido, Howard White (2009) nos habla

de la *theory-based impact evaluation* (TBIE) como solución a estos problemas. Defiende que una buena evaluación del impacto debe cubrir tanto el impacto como la implementación, partiendo de una teoría del cambio bien desarrollada, con especial atención al nexo entre productos y *outcomes*. Además, pone énfasis en la recolección de datos, que debe permitir examinar los diferentes caminos causales, analizar los factores en juego, definir subgrupos que permitan anticipar la heterogeneidad de los potenciales beneficiarios y emplear métodos mixtos. En este sentido, el autor aboga por enriquecer las fuentes de información, incluyendo revisión de literatura proveniente de diversas disciplinas que puedan ser relevantes para el estudio (como la antropología y la economía política) e interactuando directamente con la intervención evaluada. Alternativamente, en cierto tipo de intervenciones en las que la teoría del cambio es muy compleja, con múltiples caminos causales, metodologías cualitativas como el *outcome mapping*, *most significant change* y el *process tracing* pueden ser una buena ayuda. La combinación de estas herramientas, además de la disponibilidad de un contrafactual, debe permitir entender mejor el impacto y por qué se produce. Aunque en teoría estas ideas tengan una buena aceptación, pocos estudios combinan la rigurosidad científica de los métodos experimentales con la capacidad explicativa de las herramientas descritas, y ésta supone una clara vía para incrementar el valor y la capacidad de influencia de las evaluaciones del impacto en la toma de decisiones.

Bibliografía referenciada

- BAMBERGER, M. (2012): *Introduction to Mixed Methods in Impact Evaluation*, serie Impact Evaluation Notes, nº 3, Interaction; The Rockefeller Foundation.
- BAMBERGER, M.; CARDEN, F.; y RUGH, J. (2009): *Alternatives to the Conventional Counterfactual*, Orlando, American Evaluation Association.
- BILL & MELINDA GATES FOUNDATION (2010): *A Guide to Actionable Measurement*, Bill & Melinda Gates Foundation.
- BLATTMAN, C. (2008): "Impact evaluation 2.0. Presentation to the Department of International Development, London, UK".
- CANYELLES, J. M. (dir.). (2008): "Gestió estratègica d'ONL: desenvolupar un model de gestió estratègica amb Quadre de Comandament Integral adequat al tercer sector", Barcelona, Fundació Pere Tarrés.
- CARRERAS, I.; IGLESIAS, M.; y SUREDA, M. (2011): *Liderazgo orientado a resultados en las ONG: estrategia, sistemas de medición y cuadros de mando*, Barcelona, Instituto de Innovación Social de Esade.
- COHEN, J.; y EASTERLEY, W. (2009): *What Works in Development? Thinking Big and Thinking Small*, Brookings Institution Press.
- COLLIER, D. (2011): "Understanding process tracing", *Political Science and Politics*, vol. 44, nº 4, págs. 823-830.
- DAVIES, R.; y DART, J. (2005): *The 'Most Significant Change' (MSC) Technique*.
- DUFLO, E. (2010): "Esther Duflo: Social experiments to fight poverty", serie TED Talks, TED [http://www.ted.com/talks/esther_duflo_social_experiments_to_fight_poverty].
- DUFLO, E.; GLENNERSTER, R.; y KREMER, M. (s/d): "Randomized Evaluations of Interventions in Social Service Delivery".
- EBRAHIM, A.; y RANGAN, V. K. (2010): *The Limits of Nonprofit Impact: A Contingency Framework for Measuring Social Performance*, serie Working Papers, nº 10-099, Harvard Business School.
- FUNDACIÓN BERTELSMANN (2015): *Trabajo colaborativo. Soluciones sistemáticas para problemas complejos*, Barcelona, Fundación Bertelsmann.
- HALL, M. (2012): "Evaluation Logics in the Third Sector", *Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 25, nº 2, págs. 307-336.
- HM TREASURY (2011): *The Magenta Book. Guidance for Evaluation*, Londres, HM Treasury.
- THE LANCET (2004): "The World Bank is finally embracing science" [editorial], *The Lancet*, vol. 364, nº 9.436, págs. 731-732.
- RAVALLION, M. (2009a): "Should the randomistas rule?", *Economists' Voice*, febrero.
- (2009b): "Evaluating three stylised interventions", *Journal of Development Effectiveness*, vol. 1, nº 3, págs. 227-236.
- (2008): *Evaluation in the Practice of Development*, serie Policy Research Working Papers, nº 4.547, Washington D.C., Banco Mundial.
- VAESSEN, J. (2010): *Challenges in Impact Evaluation of Development Interventions: Opportunities and Limitations for Randomized Experiments*, serie Discussion Papers, nº 2010.01, Amherst, Institute of Development Policy and Management.
- WHITE, J. (2009): *Theory-Based Impact Evaluation: Principles and Practice*, serie Working Papers, nº 3, International Initiative for Impact Evaluation.

Zerbitzuan aldizkarirako originalak aurkezteko arauak

- *Zerbitzuan* aldizkarian gizarte-politikei eta zerbitzuei buruzko artikulak argitaratu ditzakete arloan diharduten profesional, ikerlari, erakundeen ordezkari eta gizarte-ongizateko politiketan interesa duten pertsona orok.
- Artikuluak argitaragabeak izango dira eta aldizkariaren ardatz diren oinarritzko gaien buruzkoak (gizarte-zerbitzuak eta gizarte-ongizateko politikak; gizartearen parte hartzea; immigrazioa, pobrezia eta gizarte-bazterketa; urritasuna; adineko, haur eta adingabeen arreta; droga-mendetasun eta gizartearen eskuartzea, oro har).
- Artikuluak idatz daitezke bai euskaraz bai gaztelaniaz, eta argitaratuko dira jatorrizko testua jasotzen den hizkuntzan.
- Artikuluak Word dokumentuan igorriko dira ohiko posta-zerbitzuaren bidez eta e-mail bidez.
- Formaren ikuspegitik, kontuan hartu, arren, honako jarraibide hauek:
 - Artikulu bakoitzak izan beharko ditu gutxienez 6.000 hitz eta gehienez 15.000, eta hor zenbatuko dira taulak, grafikoak eta bibliografia. Mesedez, ezinbesteko jotzen diren taulak eta grafikoak bakarrik igorri.
 - Lehenengo orrialdean jasoko dira artikularen titulua, egilearen edo egileen izenak, harremanerako helbide eta telefonoak, eta, baita ere, lankide gisa jardundako erakundea. Artikuluaren laburpena erantsi beharko zaio (gehienez 150 hitz), eta hautatuko dira testuaren edukia deskribatuko dituen bost giltza hitz.
 - Aipua edo oharra joango dira orri-oinean.
 - Artikuluen erreferentzia bibliografikoak jarraituko dute ISO 690/1987 Araua.
- Erredakzio Kontseiluko kideen iritzira jarriko dira artikulak jasotzen direnean, eta haiek erabakiko dute argitaratu edo ez kalitate zientifiko eta egokieraren arabera.
- Artikuluak argitaratzeko onartzen direnean, aldizkariaren zuzendaritzak beretzat gordeko du testuaren epigrafeak eta titulua aldatzeko eskubidea, baita aldizkariaren estilo-arauen arabera, komenigarri jotzen dituen estilo-zuzenketak egitekoa ere.
- Egileek ez dute ordaindu behar euren artikulak ebaluatu edo argitaratzeagatik.

Honako hauek dira aldizkariaren helbide eta harremanerako telefonoa:

Zerbitzuan

SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentrua

Etxague 10 behe

20003 Donostia

Tel. 943 42 36 56

Fax 943 29 30 07

publicaciones@siis.net

Normas de presentación de originales para *Zerbitzuan*

- *Zerbitzuan* está abierta a la publicación de artículos sobre servicios y políticas sociales por parte de profesionales, investigadores, representantes institucionales y de todas aquellas personas interesadas en las políticas de bienestar social.
- Todos los artículos deberán ser inéditos y girar en torno a los ejes temáticos básicos de la revista (servicios sociales y políticas de bienestar social, participación social, inmigración, pobreza y exclusión social, discapacidad, atención a las personas mayores, infancia y menores en situación de desprotección, drogodependencias e intervención social en general).
- Los artículos pueden redactarse tanto en euskera como en castellano, y serán publicados en el idioma en el que se reciba el original.
- Los artículos se enviarán en un documento de Word y por correo electrónico.
- Desde el punto de vista formal, se ruega atenderse a las siguientes pautas:
 - La extensión del contenido de cada artículo será de entre 6.000 y 15.000 palabras, contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía. Se ruega adjuntar sólo las tablas y gráficos que se consideren imprescindibles.
 - En la primera página, se hará constar el título del artículo, el nombre del autor o autores, su dirección y teléfono de contacto, así como su adscripción institucional. Se añadirá también un breve resumen o sumario del artículo (máximo 150 palabras) y entre cuatro y seis palabras clave que describan el contenido del texto. El resumen y las palabras clave irán en castellano y euskera.
 - Las citas o notas irán a pie de página.
 - Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán la Norma ISO 690/1987.
- Una vez recibidos, los artículos serán sometidos a la consideración de los miembros del Consejo de Redacción, que decidirán sobre su publicación de acuerdo a criterios de calidad científica y oportunidad editorial.
- Una vez aceptados los artículos para su publicación, la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los textos, así como de realizar las correcciones de estilo que se estimen convenientes, de acuerdo con las normas de estilo de la revista.
- La revista no efectúa cargo alguno a los/as autores/as por evaluar ni publicar artículos.

La dirección y teléfono de contacto de la revista son los siguientes:

Zerbitzuan

SIIS Centro de Documentación y Estudios

General Etxague, 10 - bajo

20003 Donostia-San Sebastián

Tel. 943 42 36 56

Fax 943 29 30 07

publicaciones@siis.net

Riesgos y retos en la intervención social en un contexto de austeridad: una perspectiva desde las entidades del tercer sector en Navarra

Cuidados mixtos y cuidados informales a los mayores dependientes, ¿son complementarios o sustitutivos?: una visión comparada entre los países del sur de Europa

El retroceso de la dependencia en pro de la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad

Redes profesionales e interdisciplinariedad en trabajo social comunitario: una respuesta integral a problemas sociales multidimensionales

Política de garantía de ingresos y población de origen extranjero en el País Vasco. Evidencias empíricas y deslegitimación discursiva

Evidencias de la amplificación del espacio social de la exclusión social entre la población inmigrante: un análisis del caso español

Desafíos de la gestión de la diversidad en el panorama vasco de las empresas de inserción

Los desafíos de la integración en el País Vasco: una perspectiva psicosocial

Oinarrizko Errenta Unibertsala: errealitatea ala fikzioa?

La economía social y su presencia en la contratación pública del Gobierno Vasco

Modelos, límites y alternativas en la evaluación del impacto

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

ENPLEGU ETA GIZARTE
POLITIKETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y POLÍTICAS SOCIALES

Siis

Centro de
Documentación
y Estudios
Dokumentazio
eta Ikerketa
Zentroa

Fundación Eguía-Careaga Fundazioa