ZERBITZUAN

70

5 REVISIÓN DE TENDENCIAS, INNOVACIONES Y BUENAS PRÁCTICAS EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES **33** LOS DERECHOS SOCIALES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA **43** FAMILIAS MULTIASISTIDAS Y PROFESIONALES “MULTIEMBROLLADOS”: DIFICULTADES Y POTENCIALIDADES DE LA INTERVENCIÓN EN LA INSTITUCIÓN **61** SINHOGARISMO Y JÓVENES EXTRANJEROS EN BILBAO: LA ATENCIÓN EN UN CONTEXTO DE DESBORDAMIENTO MÚLTIPLE Y SECUENCIAL DE LOS RECURSOS **71** RED DE ESCUELAS DE EMPODERAMIENTO DE BIZKAIA: UNA APUESTA FEMINISTA ARRAIGADA EN NUESTROS PUEBLOS **83** BIG DATA Y REDES SOCIALES: UN ACERCAMIENTO AL MERCADO DE TRABAJO SUMERGIDO DE NAVARRA EN LOS MEDIOS SOCIALES Y EN LA PRENSA ESCRITA **99** GIZARTERATU ETA LANERATZEKO EUSKAL EREDU **111** SUPOSIZIO PRAKTIKOAK GIZARTE-LANGINTZAN: EBAZPENERAKO DISEINUA

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

ENPLEGUKO ETA GIZARTE
POLITIKETAKO SAILA
DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y POLÍTICAS SOCIALES

GIZARTE ZERBITZUETAKO ALDIZKARIA
REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES
ABENDUA · DICIEMBRE 2019

Zerbitzuan gizarte-ongizateko gaietara dedikatzen den zientzia-aldizkari bat da. Bideratzen zaie arlo honetan jarduten duten eragile horiei guztiei —profesional, erakunde-arduradun, ikerlari, boluntario eta erabiltzaileei—, eta xede du ekarpenak eskaintzea politika eta gizarte-zerbitzuen hobekuntzarako eztabaidan. Lau hilez behingo aldizkakotasuna du, eta argitaratzen da bai paper bai formatu 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 iritzirik propioa. Las colaboraciones publicadas en esta revista con la firma de sus autores expresan la opinión de éstos y no necesariamente la de *Zerbitzuan* o la del SIIS.

EKOIZLEA • PRODUCE

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

ERREDAKZIO-KONTSEILUA • CONSEJO DE REDACCIÓN

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

Tirada: 950 ale/ejemplares

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

EDIZIOA • EDITA

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

DISEINUA • DISEÑO

Estudio Lanzagorta

MAKETAZIOA • MAQUETACIÓN

Concetta Probanza

INPRIMATZEA • IMPRESIÓN

Gráficas Irudi

Lege Gordailua / Depósito Legal: SS 101-1986
ISSN: 1134-7147
Internet: <http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147-70>

© 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, Dulcinea, Ebsco, Inguma, ÍNDICES CSIC, Journal Scholar Metrics, MIAR, RESH, Ulrich's.

Aurkibidea

Índice

5

Revisión de tendencias, innovaciones
y buenas prácticas en el ámbito de los
servicios sociales
SIIS Centro de Documentación y Estudios,
Fundación Eguía-Careaga

33

Los derechos sociales en la Constitución
Española
Gonzalo José Carbonell Aparici

43

Familias multiasistidas y profesionales
“multiembrollados”: dificultades y
potencialidades de la intervención en la
institución
Nerea Villanueva
Marta Aja

61

Sinhogarismo y jóvenes extranjeros en
Bilbao: la atención en un contexto de
desbordamiento múltiple y secuencial de
los recursos
Gorka Moreno Márquez
Iraide Fernández Aragón

71

Red de Escuelas de Empoderamiento de
Bizkaia: una apuesta feminista arraigada
en nuestros pueblos
Maitane Picaza Gorrochategui
Naiara Bilbao Quintana
Nahia Idoiaga Mondragon

83

Big data y redes sociales: un
acercamiento al mercado de trabajo
sumergido de Navarra en los medios
sociales y en la prensa escrita
Antidio Martínez de Lizarrondo Artola
Laura Pérez Villanueva

99

Gizarteratu eta Laneratzeko Euskal
Eredua
Ane Echebarria Rubio

111

Suposizio praktikoak gizarte-langintzan:
ebazpenerako diseinua
Charo Ovejas
Ainhoa Berasaluze

Revisión de tendencias, innovaciones y buenas prácticas en el ámbito de los servicios sociales

SIIS Centro de Documentación y Estudios, Fundación Eguía-Careaga

estudios@siis.net

Artikulu honetan, oro har, gizarte-zerbitzuen eta, bereziki, gizarteratzeko zerbitzuen esparruan garatzen ari diren joera eta berrikuntza nagusiak errepasatzen dira, batez ere Europar Batasuneko herrialdeetan. Horretarako, oso modu orokorrean, berritzailetzat jo daitezkeen dozena bat ikuspegi edo eredu deskribatzen dira, eta, labur-labur, ikuspegi horiekin lotutako edo ikuspegi horietan oinarritutako zenbait esperientzia zehatz azaltzen dira. Azken atalean, deskribatutako ikuspegi eta esperientziak partekatzen dituzten ezaugarri komunak ere aipatzen dira. Metodologiaren ikuspuntutik, testua SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentroaren gizarte-politikei buruzko bibliografia-fondoan jasotako literaturaren berrikuspenean oinarritzen da.

GAKO-HITZAK:

Gizarte-zerbitzuak, ekintza komunitarioa, joerak, berrikuntzak, pobrezia, autodeterminazioa, prebentzioa.

Este artículo repasa algunas de las principales tendencias e innovaciones que se están desarrollando en el ámbito de los servicios sociales en general, y de los servicios para la inclusión social en particular, fundamentalmente en los países de la Unión Europea. Para ello se describen de forma muy genérica una docena de enfoques o modelos que cabe considerar innovadores y, muy brevemente, se señalan algunas experiencias concretas relacionadas o basadas en tales enfoques. También se señalan, en el último apartado, las características comunes que comparten los enfoques y experiencias descritos. Desde el punto de vista metodológico, el texto se basa en una revisión de la literatura recogida en la base bibliográfica sobre políticas sociales del SIIS Centro de Documentación y Estudios.

PALABRAS CLAVE:

Servicios sociales, acción comunitaria, tendencias, innovaciones, pobreza, autodeterminación, prevención.

1. Introducción

Este artículo repasa algunas de las principales tendencias e innovaciones que se están desarrollando en el ámbito de los servicios sociales en general, y de los servicios para la inclusión social en particular, fundamentalmente en los países de la Unión Europea. Para ello se describen de forma muy genérica una docena de enfoques o modelos que cabe considerar innovadores y, muy brevemente, se señalan algunas experiencias concretas relacionadas o basadas en tales enfoques. También se señalan, en el último apartado, las características comunes que comparten los enfoques y experiencias descritos.

A la hora de interpretar el contenido del texto, es necesario tener en cuenta las dificultades que supone describir e identificar tendencias, innovaciones o buenas prácticas en el ámbito de los servicios sociales. Por una parte, debe decirse que no todos los enfoques y experiencias que se recogen pueden considerarse estrictamente innovadores (en ocasiones, ni siquiera novedosos), aunque sí se puede afirmar que existe en la actualidad un renovado interés por todos ellos o que suponen una ruptura con las fórmulas tradicionales de organización y prestación de servicios. Por otra parte, no todos los enfoques o experiencias que se señalan han sido suficientemente evaluados y no puede por tanto hablarse en todos los casos de evidencias en relación con su efectividad. La fidelidad de las diversas experiencias a un modelo o patrón determinado suele ser además reducida y, en general, las experiencias prácticas solo responden en parte a modelos o enfoques claramente establecidos. Este texto no tiene por objeto, en cualquier caso, realizar una revisión sistemática respecto a la efectividad de estos programas, ni describirlos en profundidad, sino identificar algunas tendencias de innovación y de cambio en el ámbito de los servicios sociales, y analizar los elementos comunes que subyacen a todas ellas.

También debe señalarse la dificultad para clasificar y ordenar estos enfoques y experiencias, que en ocasiones están claramente relacionados entre sí, comparten elementos centrales y son por tanto difíciles de delimitar. En cualquier caso, el texto se articula en torno a una docena de enfoques que resultan suficientemente diferenciados y singulares. Otra de las dificultades de este tipo de revisiones se debe al diferente alcance de los enfoques identificados: algunos implican mejoras o adaptaciones de lo que ya se viene haciendo, mientras que en otros casos se intenta modificar de raíz el modelo anterior de prestación de servicios. En cualquier caso, en esta revisión se ha intentado hacer referencia a enfoques de suficiente alcance o calado, y detallar cómo se han materializado en experiencias concretas.

No hay duda, por otra parte, de que existen otras tendencias e innovaciones de gran interés que no se han recogido en el texto, tanto por motivos de

espacio como por su menor difusión en las fuentes de información consultadas. Por último, cabe señalar que si bien la práctica totalidad de las experiencias reseñadas están actualmente en vigor, también se hace referencia por su interés a alguna experiencia ya finalizada.

Desde el punto de vista metodológico, el texto se basa en una revisión de la literatura recogida en la base bibliográfica sobre políticas sociales del SIIS Centro de Documentación y Estudios, y actualiza revisiones similares realizadas por este centro para el Observatorio de la Realidad Social del Gobierno de Navarra (SIIS, 2016), para el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco (SIIS, 2017b) o para Emaús Fundación Social en el marco del proyecto Inclúe (Blanco *et al.*, 2015). Algunos de los textos están adaptados, por otra parte, de diversas entradas publicadas por el equipo del SIIS en el blog de ese centro¹.

2. La comunidad al rescate: activación comunitaria y voluntariado de proximidad

La crisis financiera iniciada en 2008, además de las diversas transformaciones sociales que se han venido sucediendo en las estructuras familiares y el mercado laboral, junto con la existencia de nuevos riesgos sociales, han generado un contexto de incertidumbre en el que se cuestiona la capacidad del Estado de Bienestar para hacer frente a esta situación. La necesidad de buscar fórmulas de intervención social más eficientes y efectivas hace de la comunidad una alternativa de gran relevancia para reforzar y cubrir así aquellos espacios a los que el Estado de Bienestar no puede llegar (Arrieta *et al.*, 2018).

Efectivamente, en los últimos años se está produciendo un redescubrimiento de las iniciativas autogestionadas y de la importancia de los vínculos comunitarios y relacionales, de base territorial, en el desarrollo de las políticas sociales. Esto se debe tanto a un cierto agotamiento de los servicios públicos convencionales y a la creciente insuficiencia de las políticas sociales para dar respuesta a necesidades cada vez más complejas, como a la demanda de modelos más flexibles y más ágiles, con mayores posibilidades de responder a la diversidad de expectativas, exigencias y necesidades de la población. Si bien es cierto que el fomento de estas iniciativas puede entenderse como una desvinculación respecto a la prestación de servicios sociales por parte de las Administraciones Públicas, también puede entenderse como un complemento y refuerzo de éstos, de cara precisamente a garantizar su sostenibilidad (SIIS, 2017a). La apuesta por este tipo de enfoques ha sido en ocasiones impulsada por la propia administración, como en el caso de la *big society* británica o la sociedad participativa

¹ <https://blog.sis.net>.

neerlandesa, mientras que en otras ocasiones —caso del movimiento de los comunes o del *secondo welfare* italiano— parte fundamentalmente de la sociedad civil.

Este resurgimiento de las iniciativas solidarias se caracteriza por dos elementos complementarios: el impulso a las fórmulas y redes de autoorganización comunitaria mediante el fomento de la solidaridad local y de proximidad, de una parte, y el recurso a nuevas fórmulas de implicación en la acción voluntaria —entre las que destaca el voluntariado de persona a persona, como los programas de mentoría y padrinazgo—, de otra. Es también evidente la relación entre estas experiencias y el auge de nuevos enfoques basados en el municipalismo, el derecho a la ciudad y la producción del bien común², así como con los basados en la cocreación de servicios y la implicación de las personas usuarias y del conjunto de la ciudadanía en su diseño (Zuñiga *et al.*, 2019).

Las experiencias desarrolladas en este ámbito, tanto en Euskadi como en otras comunidades autónomas o países de nuestro entorno, son numerosas. Cabe citar entre ellas programas de mentoría como el proyecto Izeba³, basado en los modelos de mentoría social⁴, el programa LKaleak⁵ desarrollado en el barrio donostiarra de Egia —que apuesta por la cocreación para el diseño de servicios comunitarios a las personas mayores— y el resto de los programas incluidos en la iniciativa Bizilagun Sareak⁶, impulsada por la Diputación Foral de Gipuzkoa en el marco del programa Etorkizuna Eraikiz. En otros ámbitos territoriales, cabe destacar iniciativas como La Escalera⁷, en Madrid, Radars⁸ en Barcelona, o las redes de vecindad solidaria desarrolladas en Francia⁹, Canadá¹⁰ y otros países.

3. La fuerza de los territorios: los activos comunitarios, las ciudades amigables y el bienestar de proximidad

El papel de los territorios y las comunidades de base local es esencial en el enfoque de la activación comunitaria que acaba de señalarse. Estrechamente relacionado por tanto con ese enfoque, y a partir del paradigma de los activos en salud desarrollado en el ámbito de la salud pública¹¹ (Cofiño *et al.*, 2016), también en el ámbito de los servicios sociales se viene trabajando desde la perspectiva de los activos comunitarios y territoriales (*asset based places*, en inglés).

Este enfoque responde claramente al protagonismo alcanzado por conceptos como el derecho a la ciudad y al desarrollo de una nueva agenda urbana, en la que el municipalismo adopta un papel relevante. Como explica Gomà (2019: 2), “tras la gran recesión, las metrópolis emergen como espacios clave en la configuración de la sociedad líquida y de la nueva economía global. Los gobiernos locales aparecen con fuerza como agentes de poder político. La (re) construcción de los derechos sociales en el siglo XXI incorpora una dimensión cotidiana y espacial inédita. El derecho a la ciudad, allí donde se cruzan las agendas social y urbana del nuevo municipalismo, surge como componente básico del estado de bienestar”¹². En ese marco, las comunidades locales —las ciudades, los pueblos y los barrios— emergen como el escenario privilegiado para el desarrollo de programas que implican a todos los agentes —públicos, privados y comunitarios— que operan en el territorio.

Aunque presenta también otros componentes de interés, el modelo Buurtzorg¹³, desarrollado primero en los Países Bajos y después en otros países de Europa, se basa en esa idea del bienestar de

² Para Gomà (2019: 35), “hoy, en pleno siglo XXI, forjar un modelo de ciudadanía social en torno al bienestar de proximidad, la justicia espacial y la transición ecológica —frente a las desigualdades, la gentrificación y el cambio climático— nos conduce hacia un nuevo reto operativo/relacional: superar tanto el monopolismo burocrático como la ‘nueva gestión pública’ y reformular la gobernanza participativa en términos de construcción del común. Se trata de crear una esfera compartida de producción de ciudadanía y democracia activa, a partir de la confluencia entre lo institucional y lo comunitario: espacios donde forjar lo común desde estrategias múltiples (territorializar la gobernanza, coproducir políticas sociales y urbanas, impulsar la acción comunitaria, abrir la gestión a la ciudadanía y apoyar la innovación social)”.

³ El proyecto Izeba (<https://youtu.be/L5AtFBVqX3o>) se configura como una red de familias o personas (hogares) que aceptan actuar como tíos/as acogedores/as de personas menores tuteladas, para realizar un trabajo de acompañamiento y contribuir a mejorar su calidad de vida.

⁴ Existe una coordinadora estatal de mentoría social (<http://www.mentoriasocial.org>), que agrupa 14 proyectos de 11 entidades en Cataluña, Euskal Herria y Madrid.

⁵ <http://lkaleak.eus/es/>.

⁶ <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/etorkizunaeraikiz/proyectos/bizilagun-sarea/>.

⁷ <http://www.proyectolaescalera.org>.

⁸ https://ajuntament.barcelona.cat/acciocomunitaria/ca/noticia/10-anys-de-proje-radars_607187.

⁹ <https://voisinssolidaires.fr>.

¹⁰ <http://voisinssolidaires.ca/a-propos/#vision>.

¹¹ De acuerdo con Morgan y Hernán (2013: 78), “el enfoque de activos en las políticas de salud pública, investigación y práctica, pretende apoyar a los individuos, las comunidades y las organizaciones para la adquisición de habilidades y competencias que maximicen las oportunidades de salud y bienestar. Este enfoque se caracteriza por dos ideas principales. En primer lugar, se centra en las soluciones y no en los problemas. Es decir, pretende fomentar que los programas de salud creen las condiciones de salud que potencien las capacidades y habilidades de los individuos y los colectivos. De esta manera, el modelo de activos promueve que las poblaciones sean menos dependientes de los servicios sociales y de salud, de modo que ante el clima económico imperante, los recursos limitados de los que disponemos sean destinados a aquellos que más lo necesitan. En segundo lugar, posiciona a los individuos en el eje central del proceso de desarrollo de la salud. El éxito y la sostenibilidad de un programa de salud están en directa relación con el grado de implicación de la población local a la cual se dirige el mismo”.

¹² Según Gomà (2019: 18), “las vulnerabilidades conectadas a la esfera socioeconómica del cambio de época convocan a forjar una arquitectura más espacial del estado de bienestar; a (re)construir la ciudadanía social del siglo XXI desde la centralidad de la agenda urbana. En síntesis, la dimensión socioespacial adquiere centralidad en las esferas clave del cambio de época; se dibuja un cruce histórico tal vez inédito entre cambio social y cuestión urbana. Es en este escenario que el derecho a la ciudad (la suma de bienestar de proximidad y agenda urbana) puede tender a ganar fuerza en el estado de bienestar de las próximas décadas”.

¹³ <https://www.buurtzorg.com>.

proximidad y de los activos comunitarios. El modelo Burtzoorg está basado en la idea de la enfermería comunitaria y se basa en la creación de equipos muy reducidos de trabajadores o trabajadoras comunitarias que atienden de forma autogestionada a las personas con fragilidad o dependencia de territorios muy reducidos, lo que implica un nivel de personalización y proximidad muy elevado. Cada equipo, formado por una docena de trabajadores o trabajadoras autogestionados, atiende a entre cuarenta y cincuenta personas usuarias, residentes en ámbitos territoriales no superiores a los 10.000 habitantes. Los resultados de las evaluaciones realizadas parecen confirmar el éxito del modelo, tanto desde el punto de vista de las personas profesionales como de las personas usuarias (Drennan *et al.*, 2018).

Las *superilles* o “supermanzanas sociales” desarrolladas en Barcelona suponen una de las aplicaciones más claras y avanzadas de este modelo de atención comunitaria de base territorial en nuestro entorno. De acuerdo con Torrens (2018), la supermanzana social traslada la idea de la tribu como responsable de la educación infantil, popularizada por Tonucci, a la idea de la tribu como responsable de los cuidados a las personas mayores. En términos prácticos, el proyecto piloto de las *superilles* sociales barcelonesas, basadas en las supermanzanas urbanísticas desarrolladas en la ciudad¹⁴, se plantea como equipos de atención domiciliaria que atienden a las personas que residen en una supermanzana, lo que permite la continuidad, la proximidad y la personalización de la atención. En una primera fase de despliegue (Ayuntamiento de Barcelona, 2017), en cada supermanzana se atiende a entre cuarenta y sesenta personas usuarias del Servicio de Ayuda a Domicilio, con equipos de hasta doce profesionales, que pueden trabajar a jornada completa planificando, personalizando y flexibilizando la atención a las personas usuarias.

La importancia de los factores territoriales se ve también reflejada en los muy diversos proyectos que se vienen realizando en nuestro entorno en relación con el concepto de amigabilidad urbana. Particularmente relacionados con la atención a las personas mayores y a la infancia, este concepto se basa en la adaptación de los entornos urbanos a las necesidades particulares de determinados colectivos, como las personas mayores o la infancia. Desde ese punto de vista, cabe citar la iniciativa de Euskadi Lagunkoia¹⁵, impulsada por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco en colaboración con la Fundación Matia, o el programa

de Ciudades Amigas de la Infancia¹⁶, impulsado por Unicef y en el que participan, entre otros, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

4. ‘Cash for care’: el apoyo autodirigido, la asistencia personal y los presupuestos personales

La autodeterminación y el control por parte de las personas usuarias está en la base del desarrollo en diversos países de prestaciones económicas que facilitan el acceso a los servicios de cuidado. Planteados en cierto modo como cheques servicio, el objetivo de estos modelos no es en cualquier caso el de liberalizar el acceso a los cuidados —aunque en alguna situación pudiera serlo—, sino el de otorgar a las personas usuarias una mayor capacidad de elección y control en relación con los servicios —generalmente, aunque no solo, de cuidado y asistencia personal— que pudieran requerir.

En relación con este tipo de enfoques, un estudio del SIIS realizado en 2011 sobre prestaciones económicas y otras fórmulas de asignación económica individual en los sistemas de atención a la dependencia (SIIS, 2011), indicaba que todas estas prestaciones tienen en común que: sus beneficiarios directos son las personas usuarias, es decir, las personas que necesitan apoyos para las actividades de la vida diaria; y se otorgan para que la persona usuaria se encargue de adquirir o de compensar con ellas la atención que requiere, prestada, según los casos, por entidades de servicios, cuidadores profesionales autónomos o cuidadores informales. Se articulan como alternativas a la prestación de servicios en especie, es decir, ofrecen la posibilidad de sustituir la atención diseñada, organizada y prestada —directa o indirectamente— desde los servicios sociales públicos, por la atención diseñada, organizada y contratada por la propia persona usuaria, dotándola para ello de medios económicos que puede utilizar para contratar los apoyos requeridos, prestados por las entidades o los cuidadores de su elección.

Para hacerlo, los sistemas vigentes optan unas veces por utilizar prestaciones económicas en sentido estricto, es decir cuantías concedidas en metálico a la persona beneficiaria, y otras veces por utilizar una asignación económica individual consistente en poner a disposición de la persona un presupuesto o fondo personal o individual, expresado en horas de apoyo o en cuantía económica. En el ámbito internacional, este conjunto de medidas obedece a la filosofía de la “atención dirigida por la persona usuaria”, integrada en los sistemas de servicios sociales bajo diferentes denominaciones: unas

¹⁴ <http://ajuntament.barcelona.cat/superilles/es/>.

¹⁵ Euskadi Lagunkoia (<https://euskadilagunkoia.net>) es una iniciativa promovida por el Gobierno Vasco y puesta en marcha por la Fundación Matia que tiene como objetivo incentivar la participación de las personas mayores y de la ciudadanía en general para la mejora de barrios y entornos en los municipios de Euskadi, con el fin de que podamos seguir haciendo nuestra vida a medida que envejecemos. Se basa en la iniciativa Age-friendly Environments Programme promovida por la OMS.

¹⁶ Una Ciudad Amiga de la Infancia (<https://ciudadesamigas.org>) es cualquier ciudad, pueblo, comunidad o sistema de gobierno local comprometido con el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño.

referidas a los instrumentos que articulan sus variantes —*individual funding, personal budget, direct payment*—; otras, con mayor fuerza expresiva, referidas directamente a ese protagonismo de la persona usuaria —*consumer-directed care, self-directed support, self-managed care*—.

De acuerdo con ese informe, la extensión a partir de las décadas de los ochenta y los noventa de este tipo de modelos responde a una crisis tanto organizativa —determinada por la rigidez y los imperativos administrativos asociados a la prestación pública de servicios—, como financiera —centrada en la dificultad de sostener económicamente la prestación pública de servicios sociales ante la creciente demanda de servicios—. En ese contexto, el problema esencial que las nuevas políticas debían resolver era ampliar la oferta de servicios sin que eso se tradujera en una presión excesiva sobre los costes. Esta necesidad entraba en contradicción con los límites presupuestarios y fiscales, pero también con la inercia y lo que se percibía como una excesiva burocratización de los modelos vigentes, de modo que se vio necesario encontrar nuevas fórmulas organizativas que hicieran viable la expansión del sistema combinando diversos objetivos:

- reducir los gastos de funcionamiento mediante una utilización más eficiente, eficaz y racional de los recursos disponibles;
- incrementar los recursos económicos destinados a la prestación de servicios sociales personales para garantizar su capacidad de respuesta a las previsiones poblacionales;
- regular el acceso al sistema público de servicios sociales para dar contenido al derecho de las personas en situación de necesidad y evitar la discrecionalidad hasta entonces vigente; y
- diversificar la gama de servicios disponibles para favorecer el paso de un modelo marcadamente institucional a un modelo comunitario y para reforzar la existencia de soluciones de carácter preventivo que retrasasen o evitasen el recurso a soluciones más costosas.

No debe olvidarse por otra parte que, simultáneamente a la crisis administrativa y económica del modelo, se estaba produciendo un movimiento de fondo en la población atendida, a resultas del cual se fue imponiendo una corriente que, desde un enfoque progresista y de reconocimiento de derechos, pretendía establecer un sistema de atención centrado en la persona usuaria y en la promoción de su autonomía, de su libre elección y de su autodeterminación.

En ese sentido, puede decirse que las demandas y deseos manifestados por las personas usuarias de contar con servicios menos estandarizados, más ajustados a las necesidades individuales y más variados, que les permitieran elegir las opciones más adecuadas y participar activamente en el diseño de su paquete de apoyos, estaba en

intonía con las necesidades constatadas por la propia Administración en términos de ampliación y diversificación de la red y en términos de eficiencia y agilidad en la organización y el funcionamiento del sistema. Así es como los valores de personalización de la atención, de empoderamiento, de autodeterminación y de derecho de elección se integraron en el discurso público de los diferentes modelos de servicios sociales y cómo se impuso, en todos ellos, la necesidad de ajustar mejor la oferta de servicios y el modelo de atención a las necesidades individuales y, en lo posible, a las preferencias de la persona usuaria. Se pasaba así del paradigma de la atención ofrecida en función de la red de servicios, al paradigma de la atención ofrecida en función de las necesidades individuales. Esto ocurrió, con mayor o menor énfasis, en todos los sistemas:

- Para los sistemas de corte liberal, este reforzamiento de la dimensión individual encajaba muy bien con los planteamientos de mercado, en los que este se caracteriza por ofrecer alternativas diversas y es el consumidor quien elige la fórmula que más le conviene, que mejor responde a sus necesidades y preferencias.
- Para los sistemas de corte socialdemócrata, esta nueva concepción era una vía de modernización de los sistemas, una oportunidad de mejorar la connivencia entre la Administración y la colectividad y, en última instancia, de garantizar la pervivencia de un sistema de acción colectiva. En su marco, la modernización se presenta como una respuesta necesaria a un público cada vez más demandante y a un mundo que cambia a un ritmo sin precedentes.

Los ejemplos de este tipo de enfoques son muchos. Cabe señalar como principal novedad el modelo de *self-directed support* (traducible como “apoyo autodirigido”) desarrollado desde 2014 en Escocia¹⁷. En aquel país, con la entrada en vigor en 2014 de la Social Care (Self-directed Support) Act, el grueso de los servicios sociales para personas adultas y mayores se presta mediante este sistema, según el cual las autoridades locales están obligadas a ofrecer a las personas con derecho a la recepción de servicios cuatro opciones diferentes: una prestación económica (*direct payment*) que se abona a la persona usuaria y que ella administra para el pago de los servicios comunitarios o domiciliarios que precisa; un presupuesto o fondo individual para la financiación de los servicios que se destina a una entidad proveedora elegida por la persona usuaria; un servicio de atención directa; o una combinación de las tres opciones. El pago directo no incluye el acceso a servicios de atención residencial, aunque sí a servicios de vivienda tutelada, mientras que los otros tres sí. Se calcula que en 2017 el 70 % de los usuarios de los servicios sociales pudieron elegir entre alguna de las cuatro opciones disponibles, con un gasto cercano a los 600 millones de libras. El 83 %

¹⁷ <https://youtu.be/-ErFT466CgU>.

de las personas usuarias optaron en cualquier caso por la percepción de un servicio de atención prestado directamente por las instituciones.

También cabe considerar referentes en este enfoque la Prestation de Compensation du Handicap (PCH) y la Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) en Francia, el nuevo Personal Independence Payment (PIP) en el Reino Unido, las prestaciones en el marco del seguro de dependencia alemán, la Indemnità di Accompagnamento italiana, con una ya larga andadura, o los presupuestos personales neerlandeses, actualmente en proceso de residualización. De acuerdo con un reciente estudio (Ranci *et al.*, 2019) en el que se comparan las principales características de seis de estas prestaciones, los importes medios mensuales oscilan entre los 311 euros de España y los 618 de Francia, con tasas de cobertura que varían entre el 0,83 % de la población en España y el 7,9 % en el Reino Unido. El gasto por habitante oscila a su vez entre los 14 euros por cada 100 habitantes en Francia y los 40 en Reino Unido. Las evaluaciones realizadas ponen de manifiesto, por otra parte, la tensión a la que estos modelos se enfrentan a la hora de combinar cobertura y generosidad, así como el papel que han jugado a la hora de fomentar bien el cuidado familiar, bien el cuidado profesional de baja remuneración, o ambos (Da Roit y Le Biham, 2019).

También en nuestro marco debe hacerse referencia al desarrollo del modelo de asistencia personal en Gipuzkoa (Benedicto, 2013) o a la nueva regulación del modelo de Prestación Económica de Asistencia Personal (PEAP) aprobada por el Gobierno de Navarra que establece cuantías de entre 560 y 1.600 euros mensuales, abre el acceso a esta prestación —de forma no garantizada— a las personas con discapacidad y sin valoración de dependencia (siempre que tengan un grado de discapacidad superior al 65 %) y extiende el tipo de actividades que puede realizar el o la asistente personal contratada mediante esta prestación¹⁸.

5. Desinstitucionalización, atención centrada en la persona y nuevas arquitecturas de cuidado

Estrechamente relacionado con otros enfoques, como la planificación centrada en la persona o el modelo

¹⁸ De acuerdo con la Orden Foral 224/2019, de 31 de mayo, del Consejero de Derechos Sociales, por la que se regula la prestación económica para asistencia personal de las personas que tengan reconocida una situación de dependencia o discapacidad, con carácter general, en función de las necesidades de las personas usuarias, las funciones de el o la asistente personal podrán ser las siguientes: apoyo en materia de higiene, alimentación, mantenimiento de la salud y autocuidados; apoyo en tareas domésticas; apoyo en desplazamientos; apoyo en la comunicación; apoyo en el contexto laboral; apoyo a la formación profesional; apoyo a la asistencia a la enseñanza superior y de investigación; apoyo en contextos culturales, de ocio y deporte; apoyo en actividades de mejora de la empleabilidad; apoyo a la participación comunitaria y ciudadanía; apoyo en el desarrollo de actividades especiales mutuamente acordadas.

de apoyos, no cabe duda de que la atención centrada en la persona es uno de los enfoques o modelos que en mayor medida está modificando la forma de organizar la prestación de servicios sociales a las personas mayores y con discapacidad. También en el ámbito de la atención a las personas en situación de exclusión social se están desarrollando enfoques que parten de la filosofía de la atención centrada en la persona (Zalakain, 2017) y que enfatizan elementos como la desinstitucionalización, la individualización o la autodeterminación de las personas usuarias.

De acuerdo con Martínez, Díaz-Veiga, Sancho y Rodríguez, “el modelo de atención centrada en la persona consiste en el desarrollo de diversas medidas en el entorno físico, social y organizativo, con el fin de promover la calidad de vida de las personas que necesitan cuidados. Es una forma de entender la relación asistencial, donde la persona es protagonista activa, donde el entorno y la organización se convierten en apoyos para desarrollar los proyectos de vida y el bienestar de las personas” (Martínez *et al.*, 2014: 7). La extensión del modelo de atención centrado en la persona se ha equiparado, en ese sentido, a un profundo cambio en la cultura asistencial y organizacional de los servicios de atención a las personas mayores y, globalmente, del conjunto de los servicios sociales. Simplificando, quizás en exceso, puede señalarse que el cambio cultural o de paradigma que representa el modelo de atención centrada en la persona (ACP) se asienta sobre dos ejes diferentes, aunque estrechamente interrelacionados:

- por una parte, el propio modelo de atención e intervención, que se traduce en un cambio drástico en cuanto a los roles y figuras profesionales, las ratios de atención, las actividades realizadas y, en términos generales, la filosofía de la atención;
- por otra, los cambios en la configuración física de los centros y en la determinación de los aspectos arquitectónicos y ambientales en los que se prestan los cuidados, que han dado pie a lo que algunas autoras denominan “arquitecturas del cuidado” (Mogollón y Fernández, 2016)¹⁹. En ese sentido, de acuerdo con Martínez Rodríguez (2016), al existir una clara influencia del ambiente físico en la conducta y en el bienestar de las personas mayores en situación de dependencia, el componente ambiental se muestra como un componente clave a tener muy en cuenta en el diseño y aplicación de modelos orientados desde la ACP.

Existe efectivamente una creciente evidencia científica en relación con la influencia del entorno

¹⁹ Para estas autoras, más allá de las infraestructuras físicas “duras”, una propuesta teórica de arquitecturas del cuidado incluiría *txokos* o *elkartek* de cuidados, portales ciudadanos, equipamientos y espacios públicos, viviendas compartidas, colectivas, comunitarias y colaborativas, cuadrillas, centros de día, bingos, cafeterías o fiestas patronales.

físico en la calidad de vida de las personas mayores que viven en un centro residencial. La más reciente y exhaustiva revisión de la literatura publicada en los últimos años con respecto a esta cuestión (Joseph *et al.*, 2016) indica con claridad que la mejora del entorno físico en el que viven las personas se considera, cada vez más, como uno de los factores clave en la mejora de la calidad de vida de las personas.

En el caso concreto de las demencias, está demostrado que el entorno físico es un factor crítico en el contexto terapéutico de los pacientes. En las tres últimas décadas, la literatura especializada ha demostrado la relación existente entre el diseño de espacios poco acogedores y agradables y el incremento de ciertos síntomas en los pacientes con demencia, como son la desorientación espacial, la ansiedad, la agitación y el retraimiento o aislamiento social. Por el contrario, el cuidado del entorno y el diseño de espacios físicos acogedores han demostrado ser factores positivos para la evolución de estos pacientes, al dar lugar a una reducción de los síntomas de ansiedad y agitación, potenciar un incremento de sus relaciones sociales y favorecer una mayor autonomía de estos pacientes para realizar las actividades de la vida diaria (Chaudhury *et al.*, 2014).

La reflexión anterior es de aplicación tanto a las personas que residen en sus domicilios —para quienes la creación de ciudades y viviendas accesibles y amigables resulta indispensable—, como para las personas que residen en centros de alojamiento. En el caso de estas últimas —y particularmente en el caso de las personas con demencias u otros trastornos cognitivos—, el diseño de entornos terapéuticos se incluye cada vez en mayor medida dentro de los enfoques no farmacológicos para minimizar el efecto que produce el deterioro físico y cognitivo asociado a la edad en las capacidades de las personas: un entorno diseñado específicamente para personas con demencia puede fortalecer y estimular la utilización de las capacidades que se mantienen, ralentizar su pérdida, e ir supliendo aquellas que se van perdiendo. Un entorno pensado, diseñado y ejecutado adecuadamente para dar respuesta a las necesidades específicas de las personas que lo habitan o utilizan puede llegar a ser una herramienta muy útil para aminorar síntomas asociados a las demencias como la deambulación, desorientación, agitación, retraimiento social y otros.

Las revisiones de la literatura realizadas en relación con la influencia del entorno físico en la calidad de vida de las personas mayores —y, más concretamente, de las personas residencionalizadas— arrojan resultados concluyentes: la forma en la que se articula el espacio interno y externo de los centros residenciales, junto con la relación de estos con el entorno, juega un papel esencial en numerosos aspectos relacionados con la calidad de vida de las personas mayores residencionalizadas, así como en las condiciones de trabajo de los profesionales y la

satisfacción de las personas cuidadoras (Huisman *et al.*, 2012; Joseph *et al.*, 2016; Zimmerman *et al.*, 2013; Bradshaw *et al.*, 2012). En efecto, como señalan Joseph *et al.* (2016), el entorno físico es un componente integral de la atención basada en la persona que se presta en los centros residenciales y su diseño arquitectónico resulta crucial para promover la salud, el bienestar y la personalización de la atención de la población residente.

Estos enfoques se complementan con la evidencia disponible en relación con la importancia de la desinstitucionalización de la atención a las personas con dependencia, discapacidad o enfermedad mental, y con el impulso a la provisión de servicios de alojamiento en entornos comunitarios (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2018; Tatlow-Golden *et al.*, 2014; Chowdhury y Benson, 2011; Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Comisión Europea, 2011; Mansell *et al.*, 2011).

Las experiencias innovadoras en lo que se refiere al diseño arquitectónico y ambiental de los centros para personas mayores y con discapacidad son cada vez más habituales. Cabe hacer referencia en ese sentido al modelo Green House²⁰ desarrollado en Estados Unidos y que cuenta en la actualidad con más de 214 viviendas en funcionamiento en 30 de los 50 estados de Estados Unidos. Una vivienda Green House es una vivienda independiente para 10-12 personas mayores, con diferentes niveles de dependencia. Suelen estar construidas con similares características a las de las viviendas del entorno. Se caracterizan por la promoción de una relación más estrecha entre cuidadores y residentes (con figuras profesionales como el *shahbaz*²¹), el vuelco absoluto a la organización institucional tradicional, el respeto a las preferencias individuales y la flexibilidad en las rutinas de funcionamiento, la articulación en torno a viviendas de 10-12 personas, con baño privado en cada habitación, integradas en la comunidad, la voluntad de reproducir un entorno hogareño, con cocina y comedor común y fácil acceso al exterior de la vivienda (Miller *et al.*, 2016). Los estudios de evaluación de este modelo han puesto de manifiesto

²⁰ <https://youtu.be/cDHZkVkntrl>.

²¹ *Shahbaz* significa “halcón del rey” en persa y simboliza la figura cercana de apoyo. En ese sentido, uno de los puntos fuertes y característicos de las *green houses* es el equipo profesional. Este se compone de un grupo de auxiliares de enfermería con formación adicional sobre los principios del modelo Green House. Estos profesionales, denominados *shahbaz*, se definen por su polivalencia: realizan diversas actividades de atención directa, pero también gestionan la vivienda —lavandería, cocina— y, fundamentalmente, son quienes mantienen una relación más estrecha con la persona residente. Estos *shahbaz* componen equipos de trabajo que aspiran a autogestionarse, por lo que se fomenta la mayor asunción posible de responsabilidad por parte de los *shahbaz*, que cuentan con el apoyo y asesoramiento de un guía. La polivalencia de los *shahbazim* permite dedicar más horas de atención en la vivienda estableciendo un contacto más estrecho con las personas residentes. Este aspecto se considera fundamental en la mejora de la calidad de vida y de la atención que se produce en las viviendas Green House. Los estudios muestran una mayor satisfacción laboral del personal, mayor permanencia en el puesto y cuatro veces más tiempo de relación con las personas mayores (entre 23 y 31 minutos al día por residente, con la misma ratio).

una reducción de costes importante respecto a los modelos tradicionales, mejoras en la calidad de la atención (mayor tiempo de atención directa, mayor implicación con las personas mayores, menos estrés y menos úlceras) y mejora en la satisfacción de las familias y del personal (Zimmerman *et al.*, 2016).

También cabe hacer referencia en Europa al modelo Hogeweyk²² desarrollado en los Países Bajos y en vías de extensión a otros países. Igualmente, merece una atención específica el modelo de *cohousing* o de viviendas colaborativas para personas mayores²³ que viene implantándose en diversos países de nuestro entorno (Mogollón y Fernández, 2016: 28). De acuerdo con estas autoras, las viviendas colaborativas son “apartamentos privados completos que cuentan con espacios y/o servicios comunes compartidos por las personas residentes que están basadas en sistemas de organización interna horizontales que fomentan la colaboración interna para la consecución de los objetivos. Esto supone la existencia de una personalidad jurídica o formal para el colectivo, unos modos de gestión específica y con soberanía vecinal en la toma de decisiones. Además de estas características básicas, cada proyecto puede incluir un amplio abanico de otras características que son típicas en la mayoría de los casos pero que pueden estar presentes en algunos colectivos (propiedad común con cesión de uso, autogestión comunitaria de todas las labores, procesos participativos, diseño participativo y/o intencional, trabajos obligatorios, comidas comunitarias...). En algunos casos pueden llegar incluso a plantear objetivos ambiciosos como la economía compartida, la autogestión total de las necesidades o la reducción del impacto ecológico, siempre desde la proximidad en la residencia y las prácticas cotidianas para la construcción de realidades transformadoras”.

En nuestro entorno más cercano, además del centro residencial previsto para el barrio donostiarra de Trintxerpe en el marco del proyecto Adinberri, cabe hacer referencia al proyecto de apartamentos con apoyo Etxegoki²⁴ desarrollado por la Federación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física y Orgánica de Bizkaia (Fekoor) o a los proyectos desarrollados por la Fundación Matia en el marco del proyecto Etxean Ondo en residencias²⁵ (Díaz-Veiga *et al.*, 2016; Sancho Castiello y Díaz Veiga, 2014; Díaz-Veiga *et al.*, 2014).

6. Baja exigencia, incondicionalidad y derecho a la vivienda: el programa Housing First

Durante los últimos años ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia, en el debate técnico y social, el modelo Housing First (“vivienda primero”, en inglés)

en lo que se refiere al abordaje de la problemática de las personas sin hogar. Desarrollado inicialmente en Estados Unidos a finales de la década de 1990, y estrechamente vinculado a los enfoques de atención centrada en la persona y desinstitucionalización explicados en el epígrafe anterior, este modelo de intervención en el ámbito del sinhogarismo ha ido extendiéndose a lo largo de los últimos años a muy diversos países y forma ya parte de las estrategias oficiales de prevención y tratamiento de la exclusión residencial en diversos países de Europa.

En nuestro entorno más cercano, el modelo Housing First está siendo desarrollado en el Estado español a través del programa Hábitat de Hogar Sí (antes, Fundación RAIS)²⁶. La propia Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar aprobada en 2015 por el Gobierno central aboga por el impulso de este tipo de actuaciones, que forman parte también de las estrategias nacionales de abordaje de la exclusión residencial de diversos países. En la Comunidad Autónoma del País Vasco se han puesto ya en marcha iniciativas específicas en Bizkaia y Gipuzkoa (Cadena Ser, 2016), impulsadas por las diputaciones forales de esos territorios y por los ayuntamientos de Bilbo y Donostia.

¿En qué consiste este modelo? Housing First se caracteriza principalmente por los siguientes elementos:

- Entender el alojamiento como un derecho humano fundamental al que deben tener acceso todas las personas.
- Partir del principio de que las personas toman todas las decisiones que les afectan; por lo tanto, los equipos de profesionales están para apoyar en ese proceso y para ayudar a que las personas puedan llevar a la práctica sus decisiones. Cualquier apoyo que se preste pone a la persona y sus necesidades en el centro.
- Tender a la normalización, huyendo de guetos de vivienda o de formas de alojamiento en las que se concentran personas que partían de una situación de exclusión social.
- Concebir la vivienda como el lugar de residencia, de intimidad y de seguridad de cada persona; si es necesario algún tipo de tratamiento, este se realizará desde los recursos y servicios a los que accede el resto de la ciudadanía.
- Entender la comunidad (el bloque en el que las personas viven, el barrio) como un espacio de oportunidades para recuperar la relación con el entorno y construir una red social de apoyo.

De acuerdo con Llobet y Aguilar Hendricksón (2016: 6), “el mandato del modelo Housing First es conseguir la estabilización de la persona en la vivienda, su mejora y recuperación, y su incorporación social y comunitaria. Este mandato

²² <https://youtu.be/YSZhrxOkBZI>.

²³ <https://youtu.be/t4GuToTRJ8s>.

²⁴ <https://youtu.be/hq3lVoaelgs>.

²⁵ <https://youtu.be/PboNpugAP2s>.

²⁶ <https://hogarsi.org/habitat/>.

está conectado con una lógica de acción centrada en la persona y en el reconocimiento de derechos, que reclama explorar una práctica fundamentalmente relacional. Reconocer el derecho (no condicionado al tratamiento) a la vivienda supone renunciar al uso de un poderoso motivo externo a la persona para incentivar su participación en el tratamiento y el cambio de sus comportamientos. Esto supone que la intervención debe recurrir fundamentalmente a las motivaciones intrínsecas de la persona, que están conectadas con sus necesidades, intereses y deseos. Esta es una de las diferencias importantes respecto al modelo de Escala de atención, que se centra más en las motivaciones extrínsecas, que vienen acompañadas de contrapartidas y/o condiciones”.

A partir de estos criterios, se puede decir que las bases conceptuales del modelo son tres:

- Por una parte, la disociación entre la provisión de una vivienda y la provisión de los apoyos socioeducativos y psicosociales necesarios para la inclusión social. El modelo Housing First forma así parte de una orientación más amplia, aplicada en numerosos países en el ámbito de la exclusión residencial, que podría definirse como enfoque basado en la vivienda (*housing led policies*). De acuerdo con la Conferencia de Consenso sobre el Sinhogarismo de 2010 (Vandenbroucke *et al.*, 2010), las políticas centradas en la vivienda son todas aquellas que identifican la provisión o mantenimiento de una vivienda estable como el paso inicial para prevenir o resolver las situaciones de sinhogarismo. Estos enfoques consideran la vivienda como un derecho fundamental y un prerrequisito para la resolución de otros problemas sociales, laborales o de salud. Desde esta perspectiva, el factor que subyace a la exclusión residencial es la carencia de una vivienda y no necesariamente la pobreza o la exclusión social, por lo que proveer de una vivienda a esas personas se considera la base para cualquier otro tipo de intervención. Complementariamente, este enfoque implica que son los servicios de vivienda, y no los servicios sociales, los que deben asumir el protagonismo en relación con la prevención y el abordaje de la exclusión residencial extrema.
- La segunda idea básica que subyace a este modelo es la crítica al modelo condicional o en escalera en el que se basan buena parte de los actuales recursos de atención a las personas sin hogar. En efecto, los enfoques centrados en la vivienda suponen una ruptura con los modelos de intervención escalonada o lineal, en virtud de los cuales los itinerarios de inclusión solo pueden iniciarse en el momento en que la persona usuaria está preparada para un proceso de cambio y en el que las personas sin hogar van superando escalones a través de diversos servicios residenciales, vinculados a la resolución de cuestiones sociales y de salud antes de convertirse en lo que llaman *housing-ready* (personas preparadas para acceder a una vivienda).

Este modelo lineal implica un continuo de atención, o itinerario de inclusión, a través del cual la persona en situación de exclusión progresa o avanza de forma paulatina: en el caso de las personas sin hogar, el itinerario partiría de los centros de baja exigencia o bajo umbral, pasaría a los recursos residenciales convencionales de corta estancia y, de ahí, a los modelos de vivienda tutelada o con apoyo, con niveles de autonomía más elevados y menor intensidad de apoyo. Se trata de un modelo escalonado y la ubicación de las personas en alojamientos autónomos o independientes se produce únicamente al final de esos procesos, una vez recorrido el itinerario completo. La superación de una serie de conductas o actitudes —entre ellas, los consumos de drogas— y la aceptación de una serie de normas, como la abstinencia, se plantean en este tipo de modelos como prerrequisito para el avance en ese continuo y el acceso a modelos residenciales autónomos (Johnsen y Teixeira, 2010).

- Junto con ese cuestionamiento de la intervención lineal o en escalera, el modelo Housing First se basa también en los conceptos de reducción de daños y de baja exigencia, en un marco de intervención caracterizado por la incondicionalidad. En efecto, el concepto de reducción de daños es un componente esencial del modelo Housing First en la medida en que plantea un modelo de atención a las dependencias “a demanda”, en el que no se fuerza a las personas usuarias a participar en determinados tratamientos y en el que el acceso a la vivienda no se condiciona a la participación en tales programas. Este enfoque implica la posibilidad de que las personas que participan en estos programas puedan mantener sus consumos —siempre que no molesten a otras personas—, la necesidad de que la oferta de vivienda se complemente con la existencia de recursos sociosanitarios para la reducción de daños (como salas de consumo supervisado o programas de reparto de jeringuillas), y la adopción de cambios organizativos que permitan combinar los servicios de apoyo en la vivienda y de reducción de daños (Pauly *et al.*, 2013).

En realidad, lo que este modelo hace es trasladar al ámbito de la atención a las personas sin hogar algunos conceptos y principios que —teóricamente al menos— han sido ampliamente asumidos en otros ámbitos de los servicios sociales, como la atención a las personas mayores o a las personas con discapacidad: la individualización de la atención, la centralidad del concepto de calidad de vida, la apuesta por la utilización de viviendas o equipamientos residenciales de pequeño tamaño y bien integradas en la comunidad, el énfasis en el control y la autodeterminación por parte de las personas usuarias, y el protagonismo de los conceptos de reducción de daños y baja exigencia.

De acuerdo con lo apuntado por Pleace y Bretherton (2013), existe suficiente evidencia para afirmar que

el enfoque basado en la vivienda es muy efectivo para reducir el *sinhogarismo* entre los colectivos con mayores necesidades de apoyo. Este enfoque enfatiza la necesidad de tratar a las personas sin hogar con necesidades intensas de apoyo con respeto, ofrecerles opciones de elección y control sobre sus vidas, y apoyarles para su reintegración en la sociedad mediante la provisión inmediata de una vivienda.

¿Funciona este enfoque? El modelo *Housing First* es, probablemente, una de las intervenciones que ha sido sometida a más análisis y evaluaciones en el ámbito de la intervención social. En efecto, son muchísimos los ensayos, pilotos y evaluaciones realizados a lo largo de los últimos años, con resultados en general positivos. Entre otros, se han llevado a cabo evaluaciones rigurosas en países como Canadá (Aubry *et al.*, 2015), Bélgica (*Housing First Belgium*, 2014), Inglaterra (Bretherton y Pleace, 2015) o Escocia (Johnsen, 2013), donde este enfoque forma parte de la estrategia nacional de atención a las personas sin hogar.

El estudio europeo más conocido es en cualquier caso el realizado con apoyo de la Comisión Europea en diez ciudades de otros tantos países por Volker Busch-Geertsema (2013). De acuerdo con esa evaluación, el programa obtiene altas tasas de retención y la calidad de vida de las personas que acceden a él aumenta de forma ostensible, con mejoras en lo que se refiere a los problemas de salud mental y de consumo de drogas, si bien los resultados no resultan tan alentadores desde el punto de vista del acceso al empleo, la gestión de los recursos económicos, la integración social o las relaciones personales y con el vecindario. Por otra parte, en la mayor parte de los casos analizados el programa requiere menos recursos económicos que las intervenciones tradicionales, si bien es necesario avanzar en la realización de estudios de coste-efectividad más concluyentes.

Los proyectos de *Housing First* españoles también empiezan a arrojar resultados. Son particularmente interesantes los recogidos en la ciudad de Barcelona (Fortea y Herruz, 2017; Matulić, Cabré y García, 2016). Del mismo modo, las evaluaciones realizadas por Hogar Sí —entidad pionera en España en el desarrollo de estos servicios— ponen de manifiesto resultados muy positivos (Bernad, Yuncal y Cenfor, 2016). A partir de un diseño experimental en el que participan cien personas sin hogar (divididas en dos grupos: el grupo participante en el programa Hábitat y otro que recibe la intervención tradicional), el programa ha demostrado ser más eficaz que las alternativas tradicionales de intervención con un coste económico similar. En efecto, las personas participantes en Hábitat reducen el uso de recursos sociales de emergencia y necesidades básicas (equipos de calle o centros de día) y aumentan el uso de recursos de rehabilitación y reinserción (talleres formativos, atención psicológica o psiquiátrica, rehabilitación). De la evaluación de eficiencia económica se deriva

por tanto, de acuerdo con sus promotores, que el coste de Hábitat es similar o menor que el de otro tipo de recursos de la red de personas sin hogar, pero con una intervención de mayor intensidad y más efectiva.

De los resultados destaca extraordinariamente la estabilidad en el alojamiento. El perfil de personas participantes tiene enormes dificultades para acceder o mantener las plazas en los recursos de alojamiento tradicionales para personas sin hogar, por lo que acaban durmiendo de manera continuada en las calles. El 100 % de las personas participantes en Hábitat han pasado de vivir establemente en la calle a permanecer, un año después de su entrada, en la vivienda que les facilita el programa.

De acuerdo con la información publicada por la propia fundación, estos son otros resultados destacados de la intervención:

- La calidad de vida (índice QoLI) de las personas participantes ha mejorado notablemente en poco tiempo.
- Las personas en las viviendas sufren menos agresiones, insultos y vejaciones y su sensación de seguridad ha aumentado notablemente.
- Muchas de estas personas han recuperado las relaciones familiares y ha disminuido su sensación de soledad.
- En cuanto a la salud, destacan las mejoras con respecto a síntomas frecuentes en las personas sin hogar como la ansiedad y el insomnio.

Parecen obvios por tanto los beneficios que frente a las alternativas tradicionales suponen los programas de *Housing First*. Es en cualquier caso necesario reflexionar también sobre sus límites. La literatura consultada permite hacer referencia a las siguientes limitaciones:

- Se han puesto de manifiesto los insuficientes resultados de estos programas desde el punto de vista de la integración social o relacional de estas personas, que no por residir en una vivienda abandonan —en ocasiones ocurre al contrario— la situación de soledad o aislamiento en la que viven. En ese sentido, las revisiones (Pleace y Quilgars, 2013; Quilgars y Pleace, 2016) realizadas en relación con esos programas indican que la idea de *housing first* no equivale a *housing only* y que la mera provisión de una vivienda no es suficiente para permitir que estas personas avancen hacia mayores cotas de inclusión.
- Otra de las limitaciones se refiere al riesgo de considerar que con la aplicación de este tipo de enfoques se da solución al conjunto de las personas sin hogar. Al contrario, los promotores de este tipo de orientaciones defienden que están dirigidas a un subgrupo específico de las personas sin hogar —las que tienen un problema de salud mental, discapacidad o adicciones—,

por lo que será necesario seguir ofreciendo otro tipo de intervenciones a las personas que no se corresponden con ese perfil.

- Finalmente, también cabe hacer referencia al riesgo de que se conviertan en una intervención puntual, exclusivamente desarrollada desde el ámbito de los servicios sociales, y que su aplicación no se traduzca en un cambio más generalizado de paradigma, es decir, en una asunción más sistemática por parte del sistema de vivienda de su responsabilidad en el ámbito de la exclusión residencial y en un mayor énfasis en la prevención de las situaciones de *sinhogarismo*.

7. Hacer que el trabajo compense ('making work pay')

En el complejo debate sobre cómo hacer frente al problema de garantizar una renta en las sociedades contemporáneas, una de las propuestas que más eco ha tenido en algunos países es la de aumentar la renta de los hogares a través de algún tipo de complemento de los salarios. Instrumentados de distintas formas, estos complementos tratan de hacer frente a distintas necesidades, siendo las dos más subrayadas en su justificación la mejora de la renta disponible de los hogares y los incentivos al empleo. Se señala en su defensa que este tipo de subsidios laborales son más eficientes que las prestaciones asistenciales, al impedir, en lugar de favorecer, la posible generación de cadenas de dependencia, aumentando la participación laboral de los trabajadores menos cualificados. Se argumenta en su contra, sin embargo, que podrían dar lugar a reducciones salariales por parte de los empleadores, haciendo descansar en la iniciativa pública la financiación de la caída de los ingresos (Ayala y Paniagua, 2019).

Ampliamente desarrolladas a lo largo de las dos últimas décadas, las medidas de "rentabilización del empleo" o *making work pay* pretenden combinar de manera más ágil la percepción de prestaciones de garantía de ingresos y el desempeño de un puesto de trabajo de baja remuneración, con dos objetivos básicos: por una parte, evitar el desincentivo a la inclusión laboral que —debido al principio diferencial en el que se basan las prestaciones de garantía de ingresos— supone la escasa, o nula, diferencia entre los ingresos derivados de una prestación y los que se obtienen del acceso a un puesto de trabajo con un salario bajo, garantizando unos ingresos más elevados a las personas que acceden a un empleo; por otra, reducir las tasas de pobreza de los trabajadores y trabajadoras de bajos salarios. Este enfoque ha venido siendo crecientemente adoptado en el diseño de las prestaciones de garantía de ingresos para dar respuesta a la mutación del empleo al que normalmente acceden las personas receptoras, que se caracteriza tanto por salarios bajos como por su carácter discontinuo e intermitente.

Para dar respuesta a estas problemáticas —la trampa de la inactividad, la insuficiente remuneración de un número creciente de empleos y su discontinuidad— se han desarrollado en diversos países una serie de políticas que, englobadas en el marco genérico de la activación, se adscriben a la filosofía del *making work pay*. Difícil de expresar en castellano a través de una expresión tan gráfica como la original, la expresión inglesa *making work pay* podría traducirse como "hacer que el trabajo compense" o "rentabilización del empleo". Las medidas que se incluyen en este grupo basculan en general entre dos grandes objetivos: por una parte, la incitación al empleo, en la línea del paradigma de la activación, a partir de la idea de que es necesario incentivar o estimular el acceso al empleo de las personas inactivas o receptoras de prestaciones económicas para evitar la trampa de la pobreza. Al mismo tiempo, estas medidas también tienen en general un marcado carácter redistributivo y aspiran a reducir las tasas de pobreza entre la población asalariada.

El principal objetivo de las políticas de *making work pay* es hacer más sencilla la compatibilización de un salario de baja cuantía con la percepción, puntual o indefinida, de una prestación asistencial de garantía de ingresos. Desde ese punto de vista, este tipo de prestaciones buscan suavizar el principio diferencial en el que se basan las políticas tradicionales de garantía de ingresos —la prestación se calcula restando de una cuantía prestacional máxima el 100 % de los ingresos laborales, lo que implica que se establece una imposición del 100 % sobre esos ingresos— y que genera la señalada trampa de la pobreza o la inactividad. En el caso de las prestaciones englobadas bajo el paraguas del *making work pay*, la lógica es la contraria: lo que se garantiza es una prestación máxima, que actúa como ingreso mínimo garantizado. Las personas que carecen de ingresos propios acceden por tanto a esa prestación máxima, con la cual se les garantiza un ingreso mínimo determinado. Cuando existen ingresos propios, la prestación abonada se reduce progresivamente, pero no a una tasa del 100 % (la prestación no se reduce en un euro por cada euro ganado), sino a tasas menores, de forma que, por ejemplo, por cada euro de remuneración salarial la prestación se reduce en 40 céntimos, hasta que llega un nivel salarial en el que la ayuda desaparece. De esa forma, el desempeño de una actividad laboral resulta siempre, en teoría, más rentable que la percepción del ingreso garantizado, los ingresos totales crecen a medida que crece el salario y se protege al mismo tiempo a los trabajadores con menores ingresos, así como a quienes carecen de ingresos.

Los países que han desarrollado este tipo de medidas lo han hecho mediante dos mecanismos diferentes:

- Una parte importante de las políticas de *making work pay* se han desarrollado mediante el sistema fiscal, preferentemente a través de la figura de las deducciones fiscales reembolsables, que se

abordan en el punto siguiente. Los dispositivos que han conocido un mayor grado de desarrollo en ese sentido son el británico Working Family Tax Credit (WFTC) y el norteamericano Earned Income Tax Credit (EITC), que representa una de las principales herramientas contra la pobreza — muy por delante de las prestaciones económicas asistenciales— de aquel país. También se han desarrollado herramientas de este tipo en Francia, Bélgica, Finlandia, Dinamarca y los Países Bajos, así como en Canadá, Nueva Zelanda y en el territorio español de régimen común, mediante el impuesto negativo reconocido primero a las madres ocupadas con hijos o hijas menores de tres años y, después, a familias numerosas y personas con discapacidad.

- Otros sistemas (Francia —que en cualquier caso combinó durante años las dos aproximaciones—, Alemania, el País Vasco o, desde hace poco, el Reino Unido²⁷) han optado por el contrario por incluir este tipo de sistemas dentro del propio diseño de la prestación de garantía de ingresos. Si bien las fórmulas utilizadas para ello son diversas, la idea fundamental radica en la suavización del principio diferencial asociado a la prestación, de forma que los ingresos laborales no se tienen íntegramente en cuenta a la hora de calcular los ingresos propios y, por tanto, la prestación asistencial correspondiente.

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) ha sido pionera en la aplicación de este tipo de enfoques, mediante el sistema de estímulos al empleo, que ahora se extienden a otras comunidades, como Navarra. Aunque no puede hablarse de resultados concluyentes, una buena parte de las evaluaciones que se han realizado en relación con estos sistemas han arrojado resultados positivos.

En el caso de la CAPV, aun con las limitaciones introducidas en los últimos años, las escasas evaluaciones realizadas prueban que el sistema de estímulos al empleo vinculado a la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) ha sido capaz de reducir de forma significativa el fenómeno de la pobreza laboral entre la población vinculada al mercado de trabajo en Euskadi. Lo ha hecho además sin arrastrar a la baja los salarios y consiguiendo una tasa de acceso a la prestación superior a la que se registra en países que han dedicado mayores recursos a estas prestaciones (Zalakain, 2014). En el caso de Navarra, un reciente estudio del Observatorio de la Realidad Social del Gobierno de Navarra (Observatorio de la Realidad Social, 2018), pone de manifiesto que durante el periodo analizado (de noviembre de 2016 a noviembre de 2017) hubo 22.954 personas de entre 16 y 64 años que percibieron la renta garantizada. De ellas, 6.225 (el 27,1 %) la compatibilizaron con

un empleo, siendo así beneficiarias de estímulos al empleo. Según la evaluación realizada, la normativa relativa a la Renta Garantizada (RG) y los estímulos al empleo ha posibilitado un ligero aumento en cifras absolutas de las personas que han podido compatibilizar esos empleos con la propia RG, mejorando de esta forma su situación económica. Pese a que no parece apreciarse que esta normativa haya supuesto un incremento significativo de las personas beneficiarias de RG con contratos, lo que ha variado es que sigan siendo beneficiarias a través de los complementos de ingresos y que esa conjunción resulte más estable, es decir, con menos interrupciones o intermitencias.

También resulta de interés la experiencia francesa. En 2009, el sistema de prestaciones de garantía de ingresos de aquel país se reformó radicalmente al objeto de permitir una mayor compatibilidad de los ingresos salariales bajos y las prestaciones asistenciales. En 2016, se optó por diferenciar el complemento salarial de la renta garantizada, creándose la prima de actividad (Prime d'activité)²⁸, que hoy perciben más de cuatro millones de personas. La cuantía media de la prestación es de 186 euros mensuales, con un gasto público total de unos 8.000 millones de euros.

En términos más generales —si bien es cierto que, dada la diversidad de objetivos y de potenciales beneficiarios, no es siempre fácil identificar o aislar adecuadamente el efecto de estas prestaciones²⁹—, sí cabe pensar que algunos de los modelos desarrollados en nuestro entorno han tenido resultados razonablemente buenos. En todo caso, junto con los resultados en general positivos que se atribuyen a estos programas, también es necesario hacer hincapié en sus riesgos. En ese sentido se ha puesto de manifiesto que “pueden interpretarse como una subvención al capital que, ante la existencia

²⁸ <https://youtu.be/jAHn3VhvJZs>.

²⁹ De acuerdo con Ayala y Paniagua (2019: 137), “para un mejor funcionamiento de esta figura, parece necesario combinarla con otro tipo de recursos dentro del sistema de prestaciones e impuestos. Hacer descansar el grueso de la protección social en los complementos salariales o desarrollarlos sin conexión con otras prestaciones puede reducir la capacidad redistributiva del sistema. Especialmente importante es la complementariedad con las prestaciones familiares cuando los ingresos del conjunto del hogar intervienen en el cálculo de la prestación. Los estudios para varios países muestran que la sensibilidad a las horas trabajadas en las familias con hijos pequeños es mayor que en el caso de otros colectivos. La existencia de costes fijos importantes en la transición al empleo requiere que, para que aumente la participación laboral, no haya una brecha importante entre el salario bruto y el neto. En general, los trabajos que han estudiado los cambios de la oferta de trabajo ante modificaciones de los tipos marginales de las rentas ganadas por trabajar un mayor número de horas muestran que su reducción puede afectar positivamente a la participación laboral de las mujeres que habitualmente cobran salarios bajos. Ese efecto es mayor si existe otro perceptor de rentas en el hogar. Para que los complementos salariales tengan un mayor impacto social también es importante el modo en que se combinan con avances en otras políticas relacionadas con el mercado de trabajo, como las prestaciones de desempleo, las políticas de activación o la propia regulación del salario mínimo. Considerarlos de manera aislada, como se acaba de señalar, reduce considerablemente sus posibilidades, tanto de convertirse en un instrumento redistributivo suficientemente sólido como de impulsar las transiciones desde la inactividad al empleo”.

²⁷ El Reino Unido, que durante años desarrolló mediante el Working Tax Credit este sistema de deducciones fiscales reembolsables, está sustituyendo esa aproximación, de forma progresiva, por una prestación (Universal Credit) basada en el mismo principio.

de los mismos, queda dispensado de remunerar adecuadamente a la mano de obra, transfiriéndose a la colectividad una parte de la responsabilidad de las empresas” (De la Cal, 2015: 9)³⁰.

El resultado de las evaluaciones realizadas es por tanto ambivalente. Para Ayala y Paniagua (2019: 148), “las experiencias de distintos países, sobre todo los anglosajones, parecen indicar que en determinadas condiciones estos complementos pueden producir efectos netos positivos sobre la participación laboral y una reducción de la incidencia de la pobreza. No obstante, de la evidencia disponible hasta el momento se desprende también que hay determinadas características de estos programas que pueden dar lugar a efectos contradictorios”.

En relación con el caso español, añaden estos autores, “las evaluaciones de algunos de los componentes del sistema actual de impuestos y prestaciones permiten anticipar un posible efecto positivo en la incorporación al mercado laboral de un número no desdeñable de mujeres. Pero los efectos globales de un complemento salarial no son evidentes. Para que las posibles ganancias de eficiencia y equidad derivadas de un complemento salarial fueran posibles, tendría que darse un aumento muy importante de la contratación por parte de los empleadores. Sin cambios desde el lado de la demanda, esos efectos redistributivos apenas se notarían. Podría producirse, además, un aprovechamiento de este tipo de instrumentos para reducir los costes salariales e imponer al sector público la financiación de esa brecha a través de estos complementos” (Ayala y Paniagua, 2019: 149).

8. Integración de las políticas sociales y fiscales

Si bien en nuestro entorno se tiende en general a analizar de forma separada el sistema fiscal y el de protección social (atribuyendo al primero una función recaudatoria y al segundo una función redistributiva y asistencial), lo cierto es que en gran parte de los países de nuestro entorno se está produciendo una mayor integración de ambas esferas, y que tanto los análisis como las reformas de las políticas tienden crecientemente a referirse conjunto del sistema sociofiscal (*tax benefits system*). De acuerdo con una reciente revisión de este tipo de herramientas (Zalakain, 2019), el recurso al sistema fiscal para dar respuesta a determinadas necesidades sociales e incluso para canalizar ciertas prestaciones económicas resulta cada vez más frecuente y generalizado, especialmente en el ámbito de las políticas de apoyo a las familias y de garantía de ingresos. En efecto, como explican Ferrarini, Nelson y Höög (2012), las políticas sociales de buena parte

de los países occidentales asisten en los últimos años a un proceso de fiscalización, de tal forma que una parte de las prestaciones económicas que anteriormente gestionaban la Seguridad Social o los sistemas de asistencia social en forma de prestación directa se canalizan ahora mediante deducciones o desgravaciones fiscales.

Dentro de este proceso de fiscalización coexisten dos tipos de enfoques diferentes que parten de lógicas contrapuestas. Las deducciones tradicionales se limitan a reducir la deuda tributaria de los contribuyentes y se basan por tanto en una lógica de reducción de la presión fiscal para los contribuyentes de ingresos medios o bajos. Por definición, no benefician —o lo hacen en muy escasa medida— a los contribuyentes de muy bajos ingresos, con responsabilidades tributarias demasiado pequeñas para beneficiarse de una rebaja de impuestos, o a quienes carecen de ingresos. Por el contrario, las deducciones reembolsables (más conocidos en la literatura anglosajona como *refundable tax credits*) benefician a todas las personas potencialmente beneficiarias, ya que si el montante de la deducción es superior a la deuda tributaria, la diferencia se abona a las personas contribuyentes como una prestación neta. Estas herramientas plantean algunas ventajas —normalización, simplificación, menor estigmatización, etc.— pero también algunas desventajas que es necesario subrayar.

En líneas generales, estas deducciones se diferencian del resto de las deducciones fiscales en el hecho de que no están limitadas a la deuda tributaria del contribuyente: la deducción reembolsable reduce la deuda con Hacienda hasta cero —como ocurre con el resto de las deducciones—, pero si la deducción es superior a la cuota, la diferencia se convierte en una transferencia neta que se abona al contribuyente. El carácter reembolsable de estas deducciones resulta desde ese punto de vista un elemento esencial, ya que, como explican McCabe y Popp (2016), traslada el énfasis político de la lógica de la reducción de impuestos a la lógica de la redistribución.

En ese marco general, los créditos fiscales reembolsables se han utilizado básicamente con tres finalidades, a menudo interrelacionadas:

- Desarrollar las políticas de apoyo a las familias con hijos e hijas, complementando otras prestaciones económicas que puedan existir, y reducir la incidencia de la pobreza infantil.
- En la óptica de la activación, reducir los desincentivos al empleo que pueden tener aparejados los sistemas ordinarios de rentas mínimas y estimular el acceso al empleo de los perceptores de rentas mínimas.
- Desde esa misma óptica, proteger a los trabajadores de bajos salarios y mejorar las políticas redistributivas dirigidas a ese colectivo, haciendo frente de esa forma a la erosión de la capacidad inclusiva del empleo que supone el

³⁰ Algunos autores han señalado en ese sentido que ese tipo de prestaciones están haciendo que las políticas públicas de empleo pasen de la creación directa de empleo a la financiación parcial del empleo privado de menor cualificación (Kenworthy, 2015).

fenómeno de los trabajadores pobres o *working poors*.

A estos tres objetivos básicos pueden añadir dos finalidades complementarias:

- Por un lado, contribuir a la simplificación, normalización y “legibilidad” del sistema fiscal y prestacional, evitando los elevados niveles de *non take up* o no recurso a las prestaciones económicas que se registran, los errores y cobros indebidos, o el exceso de gasto en gestión y administración. En lo que se refiere a la normalización del sistema, estos modelos se alejan de los principios de condicionalidad que habitualmente se asocian a las rentas mínimas de inserción y —sin abandonar, lógicamente, su carácter selectivo y condicionado— apuestan por un modelo de garantía de rentas más automático, sencillo y normalizado, en la medida en que se integran en un dispositivo —el fiscal— dirigido al conjunto de la población y se limitan a complementar unos ingresos laborales considerados insuficientes.
- Por otro lado, contribuir a dotar al sistema fiscal de una mayor progresividad, extendiendo a las rentas más bajas los beneficios que los grupos con rentas más altas han venido obteniendo de las rebajas impositivas y facilitando un tratamiento fiscal más beneficioso a las familias con hijos o a los trabajadores con bajos salarios.

Junto con estos elementos, es necesario señalar otras características básicas de este tipo de herramientas:

- Se trata de herramientas fiscales especialmente desarrolladas en los países anglosajones —se han definido como un pilar básico de un emergente modelo “anglosocial” de carácter transoceánico— y están muy vinculadas a la “tercera vía” socialdemócrata. No debe olvidarse que fueron especialmente impulsadas por políticos como Bill Clinton, Tony Blair o Gordon Brown.
- No se trata de prestaciones universales ni incondicionales: a menudo se orientan únicamente a quienes tienen ingresos laborales y en general se reducen a medida que crecen los ingresos, hasta desaparecer a partir de unos ingresos determinados. Buscan, desde ese punto de vista, incentivar el acceso al empleo de bajos salarios y en pocos casos se orientan a personas inactivas.
- En general, son sistemas complementarios a las prestaciones económicas convencionales, si bien en algunos casos las personas potencialmente beneficiarias han de optar entre un sistema u otro.
- Se aplican en general como deducciones en la cuota y coexisten con otros beneficios fiscales (mínimos vitales, bonificaciones por trabajo, reducciones por tributación conjunta, exención de determinados ingresos u otras deducciones), así como con el resto de las características que

definen un sistema fiscal determinado (tipos, tramos o mínimos exentos).

En la revisión realizada por el SIIS se describe el funcionamiento de una treintena de deducciones fiscales desarrolladas en una docena de países de Europa, América y Oceanía. Sin duda, los más destacados, y los que han sido evaluados y analizados con mayor rigor, son el Earned Income Tax Credit (EITC)³¹ estadounidense y el sistema de *tax credits* británico (formado por el Working Tax Credit y el Children Tax Credit), actualmente en fase de desmantelamiento.

El EITC estadounidense es, sin duda alguna, el principal referente internacional en lo que a los créditos fiscales reembolsables se refiere, tanto desde el punto de vista de su cobertura y del gasto realizado como de su papel en el sistema de protección social norteamericano. En 2017, el Gobierno estadounidense destinó 68.000 millones de dólares (lo que supone un 0,32 % del PIB) al EITC, que es sin duda el principal programa de lucha contra la pobreza en Estados Unidos. Para el año 2016, se calcula que se beneficiaron de esta ayuda en torno a 28 millones de contribuyentes, con una deducción media de 2.440 dólares.

En Europa, aunque está llamado a desaparecer en breve, se mantiene parcialmente vigente el sistema de créditos fiscales del Reino Unido, uno de los principales exponentes en el continente europeo de este tipo de enfoques. También en el Estado español están teniendo estas herramientas un cierto desarrollo. El territorio de régimen común cuenta por ejemplo con una serie de deducciones fiscales reembolsables a las que pueden acceder, por una parte, las mujeres ocupadas con hijos o hijas menores de tres años y, por otra, las familias numerosas y las que tienen ascendientes o descendientes con discapacidad. En ambos casos se trata de una deducción parcialmente reembolsable que puede ser percibida de forma anticipada y en pagos mensuales.

La Comunidad Foral de Navarra también ha avanzado por esta línea mediante las deducciones fiscales anticipadas a las que acceden las personas que perciben pensiones de viudedad con derecho a complementos por mínimos o pensiones de viudedad del antiguo seguro obligatorio de vejez e invalidez (SOVI) y pensiones no contributivas de jubilación que reúnen los requisitos para tener derecho a la renta garantizada. El anticipo se solicita en los servicios sociales de base o en el propio Departamento de Derechos Sociales, se abona por parte del Departamento de Hacienda y se computa como gasto fiscal. El cobro anticipado implica la no realización de la deducción en caso de realizarse declaración de IRPF. En 2017 se beneficiaron de esta deducción cerca de 15.000 personas, con un gasto de 12,9 millones de euros, frente a los 2,5 de 2015.

³¹ <https://youtu.be/TXsdp6SDKcY>.

9. Modelos de ventanilla única e integración de servicios (ERSISI)

Los modelos de ventanilla única (*one stop shops*) son definidos en el ámbito de las políticas activas de empleo como soluciones administrativas dirigidas a unificar o combinar la prestación de servicios de empleo, la gestión y provisión de prestaciones económicas —contributivas y no contributivas— y los servicios sociales a las personas desempleadas en un único punto de atención y de forma coordinada o integrada, con el objetivo de maximizar la mejora de la empleabilidad y las posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo de las personas desempleadas. Las dificultades sociales que presentan muchas de las personas desempleadas de larga duración hacen que estas sean usuarias de varios servicios públicos de forma simultánea (Bouget *et al.*, 2015).

De hecho, la atención a este grupo de población suele implicar, al menos, a los servicios públicos de empleo, a los servicios del sistema de garantía de ingresos y, en algunos casos, también a los servicios sociales. Por otro lado, la mayor presencia de personas con importantes barreras de acceso al empleo entre este grupo de población hace que muchas veces sea necesario complementar las medidas de activación con la provisión de servicios sociales y otros servicios complementarios que aumenten la empleabilidad de las personas e incrementen la sostenibilidad de sus procesos de inserción sociolaboral (Minas, 2009). Por eso la búsqueda de una adecuada coordinación entre los principales servicios que atienden a esta población constituye un eje estratégico para mejorar la calidad de la atención prestada e incrementar la eficacia de las políticas públicas dirigidas a este grupo de población³².

En la última década, la mayoría de los países europeos han llevado a cabo reformas dirigidas a integrar los servicios que atienden a los grupos de población con necesidades más complejas, precisamente, para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos y mejorar la calidad de los servicios prestados (Van Berkel y Borghi, 2008). La forma que esta idea ha tomado en la práctica varía entre los distintos países europeos, lo que hace difícil definir de forma detallada el concepto de ventanilla única a partir del contenido y la estructura de los servicios existentes en el contexto europeo. Minas

(2014) propone una clasificación que establece dos grandes modelos de ventanilla única en el marco de las políticas de empleo en Europa: los países donde los servicios integrados solo abarcan a los servicios de empleo y los sistemas de protección económica o garantía de ingresos, por una parte, y los países donde los servicios integrados incluyen a los servicios de empleo, los sistemas de garantía de ingresos y los servicios sociales para personas desempleadas, por otra. Pese a que hay numerosos documentos que analizan de forma descriptiva la creación de servicios integrados en el contexto europeo, existen pocas evaluaciones integrales de las reformas implementadas y, sobre todo, hay pocos datos de carácter cuantitativo que permitan medir el efecto de estas reformas sobre las oportunidades de empleo de las personas desempleadas (McQuaid, 2007). Si bien en los casos en que existen datos los estudios muestran que el establecimiento de los servicios integrados ha mejorado el acceso de las personas desempleadas de larga duración a los servicios y programas de activación, así como a los sistemas de protección económica, esta mejora en el acceso a los sistemas no siempre acaba traduciéndose en una mejora de las oportunidades de empleo en el mercado de trabajo ordinario.

En nuestro entorno, uno de los programas experimentales de integración de servicios sociales y de empleo más sólido —si bien de carácter experimental— es el proyecto ERSISI³³, impulsado por el Gobierno de Navarra y desarrollado en las comarcas de Sakana y Tudela. En las localidades de Tudela, Alsasua, Olazagutía y Ziordia, este proyecto europeo ha promovido un modelo de atención de las personas vulnerables desempleadas (especialmente perceptoras de renta garantizada) basado en el trabajo conjunto de los servicios sociales y las agencias de empleo para apoyar el ejercicio del derecho a la inclusión social y la incorporación sociolaboral. Para ello ha desarrollado herramientas diagnósticas que permiten segmentar a las personas beneficiarias en función de sus necesidades prioritarias, así como planificar respuestas coordinadas e integradas entre los dos servicios.

El proyecto ERSISI partió de la hipótesis de que la protección económica que representa el derecho a una renta garantizada (Ley Foral 15/2016) no tenía por qué desincentivar que las personas perceptoras desempleadas buscaran reinserirse en el mercado laboral si, junto con dicha protección, se les proporcionaba un apoyo personalizado, integral e intenso para guiarlas hacia la activación. Esta hipótesis se ha visto validada, según ha afirmado el equipo evaluador del proyecto (del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra) que ha comparado datos de las 502 personas beneficiarias con un grupo de control de idéntico tamaño y similares características utilizando una metodología de evaluación contrafactual.

³² En la actualidad, los problemas de coordinación entre los servicios sociales y los de empleo plantean problemas importantes para el adecuado funcionamiento de los programas de incorporación laboral. De acuerdo con Fernández (2015: 62), “si bien es cierto que la efectividad de la coordinación entre los niveles centrales y regionales del Servicio Público de Empleo ha mejorado (en parte, porque comparten espacios físicos y desarrollan un sistema de información común), la coordinación entre los servicios sociales y de empleo es débil debido a su dispersión entre distintos departamentos, las lógicas profesionales distintas, limitada interconexión y escaso intercambio de información. Esta distancia se alimenta además de las distintas lógicas institucionales de un servicio de empleo orientado al desempleo y unos servicios sociales orientados a la exclusión”.

³³ https://youtu.be/WGQU_zoNVaM.

Según sus evaluadores, el proyecto ha tenido en primer lugar consecuencias en la utilización de recursos para la activación (orientación y formación). Antes de su llegada al proyecto ERSISI, en torno a un 70 % de sus 502 personas beneficiarias no habían realizado actividades en los doce meses anteriores. En cambio, durante su participación en el proyecto realizaron una media de siete acciones de activación para el empleo, lo cual ha resultado en una mejora de su empleabilidad, así como en una vinculación más estrecha con los servicios de búsqueda activa de empleo, ya que la frecuencia de su utilización se prolonga en el tiempo más allá del periodo de la intervención, muy por encima de los datos recogidos del grupo de control.

En segundo lugar, los participantes en ERSISI han tenido un mejor comportamiento en relación con el empleo, si bien este dato, se señaló, ha de tomarse con cautela dado que no resultará posible medir las consecuencias reales en el empleo hasta que haya transcurrido un periodo de tiempo más largo desde el final de la intervención. No obstante, la presencia de las personas beneficiarias de ERSISI en el mercado de trabajo durante los seis meses siguientes a la finalización de la intervención ha sido superior a la del grupo de control. En torno al 32 % de las personas participantes obtuvieron un contrato laboral en el semestre posterior a participar en el programa. La evaluación revela también indicios de mayor calidad en el empleo (contratos de jornada completa) de las personas beneficiarias de ERSISI en comparación con el grupo de control.

10. Prevención e inversión social: el auge de la intervención precoz con la infancia en situación de desventaja

De acuerdo con el Pacto Vasco por las Familias y por la Infancia, aprobado en 2018 por todas las instituciones vascas, “en los últimos años se está articulando una nueva constelación de argumentos a favor de la inversión pública proactiva dirigida a la infancia. Estos nuevos discursos entienden que invertir en infancia supone invertir en el futuro de nuestra sociedad. En este nuevo paradigma de la política social, el gasto público en infancia ya no representa un coste social, sino el eje principal de una inversión social productiva, orientada hacia el futuro. Avalado por una ingente investigación social, este nuevo paradigma reclama intensificar los esfuerzos para combatir la pobreza infantil, apoyar a las familias en dificultades para equilibrar su dedicación al trabajo y a las responsabilidades familiares, o incentivar la participación en la educación preescolar de hijos de familias con bajos recursos culturales y educativos” (Gobierno Vasco, 2018: 9).

Este enfoque entronca con el paradigma de la inversión social, cuya principal característica es el cambio de énfasis desde unas políticas orientadas a

la reparación hacia otras orientadas a la preparación, a partir de la consideración de las políticas familiares, educativas y de igualdad de género, entre otras, como un elemento clave para el desarrollo no solo social, sino también económico. Desde ese punto de partida, este enfoque pone su atención en servicios que permiten invertir en la infancia, generar las condiciones que permitan un cierto nivel de igualdad de oportunidades y de movilidad social, facilitar los procesos de emancipación y transición a la edad adulta, apoyar a las familias con hijos y facilitar el acceso de las mujeres al empleo remunerado.

También entronca con el creciente interés por la intervención precoz (la intervención durante los primeros mil días de vida)³⁴ y la preocupación por las crecientes dificultades para la movilidad social. A partir de la idea de que la actual crisis económica, el incremento de las desigualdades y el cambio de modelo productivo reducen la igualdad de oportunidades y perjudican especialmente a aquellos niños y niñas que no han podido recibir de sus padres y madres una suficiente dotación de capital (económico, cultural o relacional), diversas instituciones vienen destacando la necesidad de desarrollar políticas educativas, culturales y de garantía de ingresos que permitan neutralizar esas diferencias y asegurar un nivel básico de igualdad de oportunidades para todas las personas, independientemente de cuál sea el patrimonio económico, cultural o educativo de sus familias de origen.

Cabe recordar también al respecto que la procedencia de contextos familiares vulnerables afecta de forma decisiva a las oportunidades vitales de niños y niñas. Un punto de partida desfavorable en la infancia se relaciona con un menor acceso a la formación y la cultura, un bajo rendimiento escolar, peores índices de salud física y mental y una mayor probabilidad de adoptar conductas de riesgo y comportamientos antisociales a lo largo de la vida (Assiego y Ubrich, 2015; Harvey, 2014; Allen, 2011; Waldfogel y Washbrook, 2011; Field, 2010). Las desigualdades

³⁴ El propio Pacto por las Familias y por la Infancia explica que son cada vez más numerosos y concluyentes los estudios que asocian los primeros años de vida y la intervención precoz con el potencial de desarrollo a lo largo de toda la vida, bajo un paradigma común que cabe englobar en el concepto genérico de los “años fundamentales” (*foundation years*), en el sentido de que se trata de la fase en la que se colocan los fundamentos de toda la trayectoria vital posterior. Efectivamente, sólidas investigaciones de ámbitos disciplinares dispares vinculan positivamente la inversión en la primera infancia con una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, unos mayores índices de fertilidad, una mejora en la igualdad de oportunidades entre niños y niñas de distinta procedencia socioeconómica y, por último, una mejor sintonía con las necesidades de la llamada “sociedad del conocimiento”. En ese sentido, multitud de investigaciones apuntan a que el momento óptimo para una intervención productiva es cuando los niños y niñas son muy pequeños. Existe en ese sentido una amplia evidencia que apunta a que las intervenciones educativas resultan tanto más rentables o eficiente en costes cuanto antes se desarrollen. Las intervenciones más tardías pueden ser lógicamente efectivas, pero en general la forma más eficaz y eficiente en costes de ayudar a las familias consiste en intervenir en los primeros años de vida de sus hijos e hijas.

generadas en la infancia, además, impactan a lo largo de todo el ciclo vital de las personas, dando lugar a una reproducción o transmisión intergeneracional de la pobreza y la exclusión social (Foessa, 2016; Unicef, 2014; Field, 2010).

Se han desarrollado por tanto con fuerza en los últimos años diversos programas compensatorios de atención a la infancia en situación de riesgo social (SIIS, 2017c). Estas políticas no solo contribuyen a promover la igualdad de oportunidades en edades tempranas, sino que existe una evidencia científica creciente de que tienen un retorno económico y social positivo. El principal objetivo de las políticas de refuerzo en la infancia es contribuir al desarrollo integral de los niños y niñas en situación de desventaja social. Desde el punto de vista de su contenido, las intervenciones se centran en los siguientes ámbitos:

- La provisión de servicios de atención temprana y detección precoz dirigidos a ofrecer apoyo suplementario a las familias desde el momento del nacimiento y durante los primeros años de vida del menor (de cero a seis años), una fase crítica del desarrollo que tiene un efecto de largo alcance en las capacidades cognitivas, emocionales y sociales de los niños y niñas en etapas posteriores de la infancia, la adolescencia y la edad adulta.
- La mejora de las habilidades parentales de los padres y madres para hacer frente a las distintas etapas de la crianza de sus hijos o hijas, especialmente, mediante la implementación de programas de parentalidad positiva y servicios de orientación o asesoría en situaciones de conflicto familiar.
- La promoción de la salud física y mental de los y las menores, a través de:
 - Servicios y programas de salud materno-infantil dirigidos a garantizar unas buenas condiciones de salud y bienestar de los menores y sus madres durante los primeros años de vida.
 - Programas que garanticen el acceso a servicios (logopedia, psicomotricidad) y bienes (gafas, audífonos, etc.) relacionados con la salud de los menores que no están cubiertos por el sistema de salud pública.
 - Promoción de hábitos de vida saludables en la familia en ámbitos como la alimentación, la higiene, la actividad física o el ejercicio.
 - Programas dirigidos a promover el desarrollo de competencias sociales y emocionales de niños y niñas.
- La mejora del rendimiento escolar de los niños y niñas procedentes de entornos desfavorecidos mediante:
 - Programas dirigidos a promover la participación y las competencias de padres y madres en el apoyo y acompañamiento a la educación de sus hijos e hijas.

- Programas de refuerzo, más allá del horario escolar, dirigidos a ofrecer apoyo a los niños y niñas que muestran dificultades de aprendizaje.
- Programas dirigidos a garantizar el acceso de los niños y niñas a material escolar y otros equipamientos necesarios para participar adecuadamente en el entorno de la educación formal, pero también para crear entornos de aprendizaje en sus respectivos hogares que contribuyan a su estimulación y desarrollo cognitivo.
- Favorecer el acceso de los niños y niñas a programas y actividades culturales, de ocio y tiempo libre:
 - Mediante fórmulas subvencionadas de acceso a las actividades culturales, de ocio y tiempo libre para los y las menores en el marco de la oferta dirigida al conjunto de la población.
 - Favoreciendo el acceso de las familias en situación de desventaja social a programas de actividades culturales, ocio y tiempo libre en familia.
 - Mediante programas que ofrezcan actividades culturales, de ocio y tiempo libre para los y las menores procedentes de familias en situación de desventaja social los fines de semana y durante los periodos vacacionales.
- Tratar de que los programas incluyan también acciones que contribuyan a mejorar la situación de los padres y madres en aquellas áreas donde presenten una mayor vulnerabilidad (ámbito económico, problemas de salud mental, soledad, aislamiento y falta de redes de apoyo, baja formación, desconocimiento del idioma local o escasas habilidades personales o sociales).

Entre los diferentes programas que, de forma sucinta cabe destacar en esta línea, es necesario hacer referencia al Family-Nurse Partnership³⁵ estadounidense, el Incredible Years británico³⁶ o el

³⁵ El programa Family-Nurse Partnership tiene como objetivo mejorar el bienestar de las madres jóvenes primerizas con bajos ingresos y sus hijos/as. Los objetivos de la intervención son: a) mejorar los hábitos de salud de la madre (consumo de tabaco, alcohol y otras drogas), el autocuidado y la realización de los controles prenatales necesarios durante el embarazo; b) optimizar el estado de salud y el desarrollo de los y las menores durante los dos primeros años de vida, capacitando a los padres en la provisión de un cuidado más responsable y competente; d) mejorar la situación económica de las familias a través de la planificación familiar, el acceso de los progenitores a formación y la promoción del acceso a un empleo estable. El programa se articula mediante visitas domiciliarias realizadas por un enfermero o enfermera. Estas visitas se extienden desde el periodo del embarazo hasta que el niño o niña cumple los dos años de edad. El profesional actúa como un profesional de referencia, de modo que, idealmente, debe mantenerse durante todo el tiempo que dura la intervención. Los enfermeros y enfermeras que participan en el programa reciben una formación específica de dos semanas antes de incorporarse. La frecuencia de las visitas es en un principio quincenal y se va espaciando a medida que avanza el programa. No obstante, la frecuencia debe ajustarse a las necesidades de cada familia, pudiendo llegar a realizarse visitas semanales en los casos en que sea necesario.

³⁶ El programa Incredible Years tiene como objetivo mejorar las habilidades parentales para la crianza de los hijos e hijas, promoviendo una parentalidad positiva. Este programa de parentalidad positiva

subprograma de refuerzo educativo del programa ProlInfancia de La Caixa³⁷.

11. Bonos de impacto social

Numerosos estudios confirman que las inversiones públicas dirigidas a la prevención de problemas sociales y problemas de salud revierten en ahorro para el sector público. A pesar de ello, resulta difícil conseguir financiación pública para las iniciativas sociales de carácter preventivo. Este hecho se debe en parte a la crisis económica, que ha conllevado la implantación de políticas de austeridad acentuando los ya anteriormente existentes problemas de financiación de programas públicos. Unos presupuestos públicos cada vez más ajustados provocan, por otro lado, una necesidad emergente de justificar el gasto de las Administraciones Públicas mediante evaluaciones de resultados. En un intento de dar respuesta a estos retos surgieron en 2007 en el Reino Unido los primeros bonos de impacto social (BIS) del mundo. Estos bonos, también conocidos como contratos de pago por éxito o bonos con pago por resultado, constituyen un mecanismo de financiación novedoso que promueve la innovación social y la efectividad de los programas públicos. Se trata concretamente de una fórmula de financiación que consiste en el compromiso de inversores privados de invertir dinero en acciones de carácter social promovidas por las entidades públicas. La Administración Pública, por su parte, se compromete a reembolsar esta inversión si se comprueba el cumplimiento de los objetivos del programa en cuestión.

Como regla general, el establecimiento y la implantación de un bono de impacto social contempla los siguientes pasos:

1. Una entidad pública identifica una necesidad social no cubierta.
2. Se selecciona una entidad sin ánimo de lucro para diseñar e implementar un programa innovador de carácter preventivo.
3. Inversores privados se comprometen a financiar el programa en cuestión.
4. Se diseña el programa estableciendo el periodo de tiempo durante el que se implementará el programa y definiendo los indicadores adecuados para evaluar sus efectos sociales.
5. El programa se lleva a cabo.
6. Una evaluación externa determina si el programa cumple con los objetivos acordados al inicio.
7. Si el programa cumple con los resultados esperados, la entidad pública promotora asume el gasto que incluye el coste del proyecto y un porcentaje adicional en forma de “tasa de retorno” por la inversión. En el caso de que el programa no haya alcanzado los resultados esperados, los inversores pierden el capital.

Este nuevo modelo de financiación presenta una serie de ventajas, entre las que destacan las siguientes:

- Optimización del uso de los presupuestos públicos gracias a la minimización de los gastos de funcionamiento directo (contratación de personal, por ejemplo).
- Transferencia de los riesgos del sector público a otros actores.
- Reducciones en el gasto social público sin disminuir por ello los presupuestos disponibles para la intervención social.
- Aumento de los presupuestos destinados a iniciativas de prevención social y atención temprana, contribuyendo de esta manera a llenar un vacío que existe en la prestación de servicios sociales.
- Adopción de iniciativas basadas en la innovación social.
- Impulso de evaluaciones de servicios que, a su vez, contribuyen a generar nuevo conocimiento sustentado en la evidencia, creando así una cultura de aprendizaje.
- Incentivo de programas de intervención basados en la evidencia que, a su vez, contribuye al desarrollo de un rendimiento óptimo de los servicios.
- Fomento de la diversidad entre los prestadores de servicios.

No obstante, los bonos de impacto social también han sido objeto de críticas, entre las que destacan algunas:

- Los BIS constituyen, al igual que otros tipos de bonos, un instrumento financiero de deuda. Sin embargo, a diferencia de otros bonos, no tienen

se centra en fortalecer el vínculo entre los menores y sus progenitores, así como en mejorar las interacciones entre ambos. Uno de los objetivos principales es reducir los comportamientos punitivos por parte de los padres —que tienden a reforzar el mal comportamiento de los y las menores— y sustituirlos por respuestas que promuevan las habilidades sociales, emocionales y lingüísticas de los hijos e hijas. Además, en los programas orientados a los menores en edad preescolar o escolar el programa hace un fuerte hincapié en la estimulación de las habilidades cognitivas y lingüísticas de los y las menores, con el objetivo de mejorar su rendimiento académico.

³⁷ El programa ProlInfancia de La Caixa (Riera y Longás, 2013) tiene como objetivo ofrecer actividades de refuerzo educativo a menores en situación de desventaja social que presentan dificultades de escolarización. Las actividades de refuerzo educativo que integran el programa tienen como objetivo desarrollar tres funciones, que en ocasiones pueden ser complementarias: prevención, reeducación y refuerzo permanente. El enfoque preventivo se centra en apoyar al alumnado con contextos familiares muy desestructurados, donde la concurrencia de numerosos indicadores de riesgo aconseja realizar las intervenciones de forma preventiva. Las actividades reeducativas, sin embargo, se dirigen a atender dificultades específicas a partir de un diagnóstico psicopedagógico afinado. El objetivo es llegar a compensar las dificultades del alumno o alumna (bloques en alguna materia, mecánica de determinados procedimientos de lectura, cálculo, etc.), momento en que cesa la intervención. Finalmente, las actividades de refuerzo permanente ofrecen apoyo continuado al alumnado que presenta dificultades manifiestas para seguir los aprendizajes o que está en riesgo evidente de fracaso escolar.

un rendimiento garantizado, lo cual, desde el punto de vista de los inversores, convierte su uso en una especie de “juego”.

- Los inversores se comprometen a aportar capital durante un periodo de tiempo limitado, lo cual puede convertir la prestación de servicios en algo puntual que depende de la situación coyuntural.
- La implantación de los BIS implica la introducción de un nuevo mecanismo de competencia de mercado. Como resultado de ello, entidades que son muy buenas en la prestación de servicios pero que no cuentan con la capacidad de adaptarse a cambios de manera rápida podrían verse marginadas.
- Existe, por otro lado, un riesgo de que las entidades involucradas pierdan de vista el objetivo principal de la iniciativa y se interesen únicamente por poder demostrar el cumplimiento de los objetivos.
- Otra crítica frecuente se refiere a la complejidad del modelo que, según la opinión de muchos, debería ser simplificado y estandarizado para agilizar la gestión de los bonos de impacto social.

Desde la puesta en marcha del primer proyecto piloto con bonos de impacto social, dirigido a financiar un programa de rehabilitación de personas reclusas, este modelo de financiación se ha extendido de manera rápida a escala internacional. De hecho, entre 2010 y 2016 se implantaron nada menos que 74 proyectos de bonos de impacto social en quince países diferentes.

Los bonos de impacto social se han utilizado para financiar programas dirigidos a diversos colectivos, entre ellos personas exreclusas, personas sin hogar, personas jóvenes sin empleo y sin estudios, y menores en situación de desamparo. Según estimaciones recientes, el capital total invertido globalmente mediante este nuevo modelo de financiación supera los 250 millones de euros. En los siete años que han pasado desde la implantación del primer bono de impacto social este nuevo instrumento de financiación ha evolucionado, pero probablemente es aún pronto para poder calificarlo como un “modelo consolidado”. En realidad, en la actualidad, los bonos de impacto social no constituyen una única fórmula de financiación, sino más bien un conjunto de mecanismos de financiación con algunas características comunes y que se encuentran en vías de estandarización.

12. ¿Qué funciona? La práctica basada en (o informada por) la evidencia

Durante muchos años, debido a sus orígenes y a su trayectoria histórica, los servicios sociales se han identificado con la beneficencia y, en todo caso, con la atención a situaciones que requieran una respuesta urgente, de emergencia. En ese contexto, el mero hecho de intervenir —con un programa, una prestación económica, un alojamiento, etc.— se

consideraba ya en general una aportación suficiente a la resolución del problema y a la calidad de vida de las personas atendidas. El contenido concreto de la intervención y, sobre todo, su capacidad para dar una respuesta eficaz a los problemas planteados se consideraba a menudo una cuestión secundaria, supeditada a la urgencia de la intervención.

La progresiva consolidación de los servicios sociales como un derecho social del conjunto de la ciudadanía, el énfasis en su capacidad preventiva y la paulatina equiparación con otros ámbitos de las políticas públicas —como la educación o la sanidad— han hecho sin embargo que prestemos en este ámbito cada vez una mayor atención a la calidad de las intervenciones y a la necesidad de demostrar su eficacia y su eficiencia. Se ha tendido así a incorporar —a veces de forma un tanto acrítica— planteamientos muy enraizados en las ciencias de la salud, como la práctica basada en la evidencia. En su aplicación al ámbito de los servicios sociales, la idea fundamental de la práctica basada en la evidencia se centra en que la intervención social se debe asentar de forma sistemática en un conocimiento contrastado de su efectividad, derivado a su vez de la utilización de métodos sólidos de investigación empírica.

La traslación de este movimiento a los procesos de intervención social resulta sin duda necesaria en la medida en que reivindica elementos razonables, aunque hasta ahora poco presentes en este campo, tales como:

- el carácter científico de la intervención social;
- la necesidad de no improvisar y de no guiarse solo por el sentido común, sino también por el contraste y la verificación de la intervención; y
- la necesidad de elevar, en definitiva, la intervención social a una fase más adulta mediante la selección rigurosa de las intervenciones más efectivas.

Desde esta filosofía, se entiende que los servicios deben evaluarse no ya solo desde la perspectiva de su actividad (indicadores de proceso relacionados con las coberturas alcanzadas, número de personas atendidas, gasto realizado, etc.), sino de los resultados que se obtienen para las personas usuarias en función de los objetivos concretos establecidos previamente para cada intervención. Este deber está relacionado con la buena práctica profesional y con el principio ético de no maleficencia, que establece que la principal obligación ética de los profesionales que trabajan con personas es no dañarlas a través de su actuación; aplicar intervenciones cuya efectividad se haya demostrado mediante investigaciones experimentales de carácter científico constituye una manera de dar cumplimiento a este imperativo ético de la buena práctica profesional.

El paradigma de la práctica basada en la evidencia aplicado a los servicios sociales se materializa

—entre otras muchas experiencias, enfoques o herramientas— en dos grandes tendencias: el recurso a las revisiones sistemáticas, por una parte, y el impulso de las evaluaciones y los proyectos experimentales, por otra. En lo que se refiere a las revisiones de la evidencia científica, son cada vez más frecuentes las revisiones sistemáticas³⁸ y metanálisis de la literatura que permitan identificar la evidencia respecto al resultado de las intervenciones y difundir las buenas prácticas. Aunque más orientada al ámbito de la salud, la Cochrane Library recoge numerosas revisiones sistemáticas de intervenciones de diversos tipos en el ámbito de la atención a las personas con dependencia, discapacidad, enfermedad mental o adicciones (Maayan *et al.*, 2014) y son cada vez más numerosas las revisiones sistemáticas sobre intervenciones en ámbitos relacionados con los servicios sociales: por citar algunos ejemplos, salud mental y precariedad laboral (Llosa *et al.*, 2018), prestaciones de vivienda para colectivos vulnerables (Esquerra *et al.*, 2018), intervenciones no farmacológicas para la mejora de la calidad de vida de las personas cuidadoras de pacientes con enfermedad de Alzheimer (Amador-Martín y Guerra-Martí, 2017), intervenciones dirigidas a reducir las sujeciones físicas en personas mayores institucionalizadas (Briones y Rodríguez, 2017), prevención y control de virus transmitidos por la sangre en entornos penitenciarios (EDCPC, 2018), intervenciones para reducir el consumo excesivo de alcohol por parte de personas mayores (Kelly *et al.*, 2018), efectividad de las medidas de reparto del empleo (SIIS, 2015) o coste-efectividad de los programas de prevención de drogodependencias (SIIS, 2013), entre otras.

En esa línea, resulta también especialmente interesante el despliegue de la red de What Works Centres de Reino Unido³⁹ y Escocia⁴⁰. Esos centros se han configurado en el Reino Unido como plataformas colaborativas —con participación de entidades públicas y privadas— para generar y difundir la evidencia disponible sobre las intervenciones más eficaces. Resultan particularmente interesantes en ese sentido el *National Institute for Health and Care Excellence* (NICE)⁴¹, el Centre for Ageing

Better⁴², el What Works for Children's Social Care⁴³ o el Centre for Homelessness Impact⁴⁴. También cabe hacer referencia al papel que en este ámbito juega la Alliance for Useful Evidence⁴⁵, una iniciativa mixta para promocionar el uso inteligente de la evidencia científica en el ámbito de las políticas sociales.

También es cada vez más habitual, como se ha dicho antes, la realización de programas piloto de carácter experimental con carácter previo a la generalización de una intervención, utilizando en general enfoques experimentales o cuasi experimentales, preferentemente con ensayos controlados aleatorizados. Ensayos de ese tipo se han desarrollado en nuestro entorno más cercano para la evaluar el efecto de múltiples intervenciones. Uno de los ejemplos más recientes —pero en ningún caso el único— se refiere a la nueva generación de proyectos experimentales relacionados con la aplicación de la Renta Básica y que, como han puesto de manifiesto diversas revisiones, han partido de pilotos experimentales generalmente bien diseñados (Tena, 2018; Gibson *et al.*, 2018). Por citar al menos un ejemplo reciente, cabe hacer referencia al proyecto B-MINCOME, desarrollado en Barcelona, para testar la aplicación de diversos modelos de rentas garantizadas en la ciudad.

De acuerdo con el primer informe de evaluación del proyecto, el proyecto piloto B-MINCOME, que combina una renta mínima garantizada y políticas sociales activas en zonas urbanas desfavorecidas de Barcelona, es un proyecto piloto de lucha contra la pobreza y la exclusión social enmarcado en el programa Urban Innovative Actions de la Unión Europea y promovido por la Dirección de Planificación e Innovación del Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona. El proyecto B-MINCOME tiene una duración global de 36 meses que comprenden los 24 de intervención y de evaluación (de noviembre de 2017 a octubre de 2019) y un año previo de preparación del diseño experimental, de diagnóstico, de muestreo y de obtención de datos, iniciado en noviembre de 2016.

Como explica Laín (2019), durante el periodo de intervención, y siguiendo el modelo de los ya señalados estudios aleatorios con grupo de control, mil hogares aleatoriamente seleccionados de tres de los distritos más pobres de la ciudad han estado recibiendo una renta de entre 100 y 1.675 euros mensuales. La mitad de estos hogares también han participado en las cuatro políticas activas de inclusión sociolaboral que el proyecto ha puesto en marcha: una de formación y ocupación; una de fomento del emprendimiento en la economía social, solidaria y cooperativa; una de ayudas a la rehabilitación de pisos para alquilar habitaciones; y una de participación comunitaria. Cerca de 500

³⁸ Las revisiones sistemáticas son investigaciones científicas en las que la unidad de análisis son los estudios originales primarios, a partir de los cuales se pretende contestar a una pregunta de investigación claramente formulada mediante un proceso sistemático y explícito. Por eso se las considera investigación secundaria ("investigación sobre lo investigado"). Por el contrario, a las revisiones que no siguen un proceso sistemático, denominadas "revisiones narrativas", no se las puede considerar un proceso formal de investigación, sino simplemente un formato de literatura científica basada sobre todo en opinión (Ferreira, Urrutia y Alonso-Coello, 2011). Son también cada vez más frecuentes las llamadas "revisiones exploratorias". Frente a las revisiones sistemáticas, los objetivos de estas revisiones exploratorias serían identificar el tipo de evidencia disponible en un ámbito determinado, clarificar los conceptos clave, examinar los enfoques metodológicos utilizados en un ámbito específico, sentar las bases para una posterior revisión sistemática o identificar las lagunas de conocimiento existentes en un ámbito determinado (Munn *et al.*, 2018).

³⁹ <https://www.gov.uk/guidance/what-works-network/>.

⁴⁰ <http://whatworksscotland.ac.uk>.

⁴¹ <https://www.nice.org.uk>.

⁴² <https://www.ageing-better.org.uk>.

⁴³ <https://whatworks-csc.org.uk>.

⁴⁴ <https://www.homelessnessimpact.org>.

⁴⁵ <https://www.alliance4usefulevidence.org>.

hogares más están participando de forma pasiva, esto es, actúan como grupo de control con el cual comparar los resultados obtenidos en los 1.000 hogares pertenecientes a los distintos grupos de tratamiento. Lo que hace más interesante e innovador este proyecto es que en él se combinan cuatro modalidades de participación: la condicionada (las personas aleatoriamente asignadas a una política activa están obligadas a participar en ella), la no condicionada (la participación en las políticas no es obligatoria para seguir percibiendo la renta), la limitada (los ingresos adicionales que se puedan conseguir reducen la cantidad de la renta de forma proporcional) y la no limitada (en que estos ingresos adicionales no reducen la cantidad de renta a percibir) y que es la modalidad más similar al modelo de renta básica incondicional.

De acuerdo con este autor, en línea con los resultados obtenidos en experimentos similares, como el de Manítoha en la década de 1970 (Forget, 2011), el de Finlandia, (Kangas *et al.*, 2019), el recientemente cancelado de Ontario (Basic Income Canada Network, 2019) o los que están finalizando ahora en varias ciudades neerlandesas como Utrecht⁴⁶, el informe publicado por el Ayuntamiento de Barcelona pone de manifiesto resultados cuantitativos positivos, por ejemplo, el incremento del 11 % de media en el bienestar general o de 1,4 puntos porcentuales en el bienestar económico. También muestra una reducción de 8 puntos en el índice de privación material severa, y de hasta 18 puntos en la preocupación por no tener comida. Destaca también la reducción de 3 puntos de media en la necesidad de ingresar dinero por vías no laborales (por ejemplo, mediante el alquiler de habitaciones, una problemática especialmente acuciante en la ciudad de Barcelona) o la reducción de desarrollar enfermedades mentales y la mejora de la calidad del sueño, en 10 y 1 punto porcentuales de media respectivamente —unos resultados asociados a la reducción del estrés financiero que sufren estas familias—. Asimismo, la evaluación cualitativa y etnográfica del proyecto también aporta resultados positivos, como un aumento de cerca del 28 % de la felicidad y de la satisfacción general con la vida, así como un incremento significativo de la vinculación y la participación vecinal y comunitaria.

Sin embargo, concluye Laín (2019), el informe no ha detectado cambios estadísticamente significativos ni en la inseguridad habitacional ni en la capacidad para afrontar gastos inesperados (aunque la cantidad de la transferencia monetaria no permite el ahorro, sino básicamente poder hacer frente a los gastos básicos habituales). Asimismo, tampoco se observan resultados significativos en la inserción laboral ni en la mayoría de dimensiones relacionadas con el empleo.

El paradigma de la práctica basada en la evidencia presenta en cualquier caso limitaciones de

importancia, muy particularmente cuando se aplica en el ámbito de las políticas sociales⁴⁷. Se ha cuestionado en ese sentido no solo la discutible definición del concepto de evidencia y la también discutible selección de los métodos para identificarla, sino también la dificultad para trasladar esa evidencia al ámbito de la decisión, la planificación y la regulación, así como al ámbito de la intervención directa (Boaz *et al.*, 2019). Por ello, desde enfoques alternativos han surgido otras iniciativas basadas en la coproducción del conocimiento, como las plataformas de Research in Practice⁴⁸ desarrolladas en el Reino Unido, que intentan promover una práctica informada por (y no basada en) la evidencia. La práctica informada por la evidencia, de acuerdo con esta organización, se refiere a una metodología particular utilizada en el diseño, provisión y evaluación de servicios de atención social. El enfoque informado por la evidencia vincula y relaciona la investigación académica con el conocimiento de las personas profesionales y las personas usuarias de los servicios. Este enfoque se relaciona con otras formas de coproducción de los servicios y cuestiona la evidencia generada únicamente desde presupuestos académicos o científicos.

13. Elementos comunes

Para terminar, se señalan a continuación los elementos comunes que con mayor o menor intensidad están presentes en todos los enfoques recogidos:

- Uno de los principales elementos de casi todas las experiencias descritas se relaciona con el protagonismo de la personas y con la idea de individualización de los servicios, entendida como promoción de la autonomía y la capacidad de elección de las personas usuarias.
- También se hace patente en muchas de las experiencias analizadas un cuestionamiento de la idea de condicionalidad, en gran medida vinculada a la idea de elección y autonomía personal que se relaciona con la idea de personalización.
- Se aprecia una apuesta clara por los sistemas mixtos y la colaboración público-privada, en

⁴⁷ Como señalan Stoker y Evans (2016), hay pruebas suficientes respecto a las limitaciones de la evidencia y sobre las dificultades para incorporar los resultados que se derivan de estos enfoques a los procesos de toma de decisiones y a la práctica profesional. De acuerdo con estos autores, desde el punto de vista de la generación de evidencia científica, la mejor estrategia se basa en una utilización pluralista de métodos de investigación y difusión de la evidencia. Junto a las revisiones sistemáticas y los ensayos aleatorizados, estos autores destacan la importancia de otras metodologías como los análisis cualitativos comparados, los enfoques narratológicos (*storytelling*) y los análisis visuales, así como las técnicas de inteligencia de datos (*big data*), los análisis de conglomerados o clústeres, las microsimulaciones, las metodologías de ciencia ciudadana, el análisis deliberativo de políticas y las herramientas para la coproducción y el codiseño de políticas y programas de intervención.

⁴⁸ <https://www.ripfa.org.uk>.

⁴⁶ <https://www.uu.nl/en/news/what-works-researchers-from-utrecht-university-to-conduct-study-into-better-welfare-benefits>.

ocasiones desde la perspectiva de lo común. Las ideas de partenariado, de reconstrucción de lo común y de colaboración público-privada vuelven a salir a la palestra. Si bien las experiencias analizadas no cuestionan la responsabilidad pública en la prestación de los servicios sociales, en muchos casos es patente una diversidad de agentes que va mucho más allá de lo institucional.

- Otro de los elementos fundamentales se relaciona con el refuerzo de lo comunitario —atender en la comunidad y atender por la comunidad—, lo que lleva aparejado un rechazo claro a los aspectos más institucionales de la intervención social. Junto con lo comunitario, también ganan fuerza otros conceptos, como la cocreación, la coparticipación o la coproducción.
- Es también evidente, en casi todas las experiencias analizadas, un énfasis claro en la prevención y en la intervención precoz
- El elemento más novedoso y en cierto modo más disruptivo se refiere en cualquier caso a la desprofesionalización que subyace a casi todos estos modelos. En ese sentido, la mayor parte de las experiencias recogidas plantean un cambio radical en el papel de los y las profesionales, desde la crítica a modelos de intervención que se consideran paternalistas. El saber técnico, profesional o experto es sustituido por el saber de la persona usuaria, o de la comunidad, y las personas profesionales se ven obligadas a situarse en un nuevo plano en la relación con las personas atendidas.

- AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (2018): *From Institutions to Community Living for Persons with Disabilities: Perspectives from the Ground*, serie Equality, Viena, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea <<https://www.siis.net/es/buscar/Record/524250>>.
- AMADOR-MARTÍN, B. y GUERRA-MARTÍN, D. (2017): “Eficacia de las intervenciones no farmacológicas en la calidad de vida de las personas cuidadoras de pacientes con enfermedad de Alzheimer”, *Gaceta Sanitaria*, vol. 31, nº 2, págs. 154-160, <<https://www.siis.net/es/buscar/Record/523963>>.
- ARRIETA, F. *et al.* (2018): “La comunidad al rescate: algunas reflexiones sobre las políticas estatales de activación comunitaria en Europa”, *Zerbitzuan*, nº 65, págs. 5-18, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.65.01>>.
- ASSIEGO, V. y UBRICH, T. (2015): *Iluminando el futuro. Invertir en educación es luchar contra la pobreza infantil*, Madrid, Save The Children España.
- AUBRY, T. *et al.* (2015): “One-year outcomes of a randomized controlled trial of Housing First with ACT in five Canadian cities”, *Psychiatric Services*, vol. 66, nº 5, págs. 463-469, <<https://doi.org/10.1176/appi.ps.201400167>>.
- AYALA, L. y PANIAGUA, M. (2019): “Los complementos salariales y la garantía de ingresos: posibilidades y límites”, en Sevilla, J. (coord. y dir.), *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*, Barcelona, Observatorio Social de La Caixa, págs. 132-151, <<https://www.siis.net/es/buscar/Record/544489>>.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2017): *Servei d’Ajuda a Domicili (SAD). Projectes pilots SAD: noves formes de provisió*. Roda de premsa, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, <<http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2017/11/Presentaci%C3%B3-Pilot-SAD-Roda-29.11.2017def.pdf>>.
- BASIC INCOME CANADA NETWORK (2019): *Signposts to Success: Report of a BICN Survey of Ontario Basic Income Recipients*, Basic Income Canada Network, <https://assets.nationbuilder.com/bicn/pages/42/attachments/original/1551664357/BICN_-_Signposts_to_Success.pdf>.
- BENEDICTO, Z. (2013): “La prestación económica de asistencia personal en el territorio histórico de Gipuzkoa”, *Zerbitzuan*, nº 54, págs. 67-84, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.54.04>>.
- BERNARD, R.; CENJOR, V. y YUNCAL, R. (2016): “El modelo Housing First en España: resultados a los 12 meses del programa”, *Barcelona Societat*, nº 20, págs. 1-14, <<https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista-castellano/11-el-modelo-housing-first-en-espana-resultados-a-los-12-meses.pdf>>.
- BLANCO, J. *et al.* (coords.) (2015): *Modelo Inclúe. La apuesta por una atención de calidad en el ámbito de la inclusión social*, Vigo, Grupo Emaús Fundación Social, <<https://www.siis.net/es/buscar/Record/510625/>>.
- BOAZ, A. *et al.* (eds.) (2019): *What Works Now? Evidence-informed Policy and Practice*, Bristol, Policy Press, <<https://www.siis.net/es/buscar/Record/545233>>.
- BOUGET, D. *et al.* (2015): *Integrated Support for the Long-term Unemployed. A Study of National Policies*,

- Bruselas, Comisión Europea, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/505914>>.
- BRADSHAW, S.A. *et al.* (2012): "Living well in care homes: A systematic review of qualitative studies", *Age and Ageing*, vol. 41, nº 4, págs. 429-440, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/187181>>.
- BRETHERTON, J. y PLEACE, N., (2015): *Housing First in England. An Evaluation of Nine Services*. York, Centre for Housing Policy, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/195855>>.
- BRIONES, M.Á. y RODRÍGUEZ, B. (2017): "Efectividad de las intervenciones dirigidas a reducir las sujeciones físicas en personas mayores de 65 años institucionalizadas: una revisión sistemática", *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, vol. 52, nº 2, 2017, págs. 93-101, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/525813>>.
- BUSCH-GEERTSEMA, V. (2013): *Housing First Europe. Final Report and Local Evaluation Reports for Amsterdam, Budapest, Copenhagen, Glasgow and Lisbon*, Bruselas, Comisión Europea, <<http://www.habitat.hu/files/FinalReportHousingFirstEurope.pdf>>.
- CADENA SER (2016): "Bizkaia y Gipuzkoa se apuntan al 'Housing First' para las personas sin hogar", *La Ventana Euskadi*, 8 de septiembre, <https://cadenaser.com/emisora/2016/09/08/radio_bilbao/1473313861_620898.html>.
- CENTRO EUROPEO PARA LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL DE LAS ENFERMEDADES (2018): *Systematic Review on the Prevention and Control of Blood-borne Viruses in Prison Settings*, Serie ECDC Technical Report, Estocolmo, Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/545111>>.
- CHAUDHURY, H. y COOKE, H. (2014): "Design matters in dementia care: The role of the physical environment in dementia care settings", en *Excellence in Dementia Care*, 2ª ed., Bershire, Open University Press, págs. 144-158, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/520938>>.
- CHOWDHURY, M. y BENSON, B.A. (2011): "Deinstitutionalization and quality of life of individuals with intellectual disability: A review of the international literature", *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, vol. 8, nº 4, págs. 256-265, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/184451>>.
- COFIÑO, R. *et al.* (2016): "Promoción de la salud basada en activos: ¿cómo trabajar con esta perspectiva en intervenciones locales? Informe SESPAS 2016", *Gaceta Sanitaria*, vol. 30, S1, 2016, págs. 93-98, <<http://www.gacetasanitaria.org/es-promocion-salud-basada-activos-como-articulo-So2139111630125X>>.
- DA ROIT, B. y LE BIHAN, B. (2019): "Cash for long term care: Policy debates, visions, and designs on the move", *Social Policy and Administration*, vol. 53, nº 4, págs. 519-536, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/543338>>.
- DE LA CAL, M.L (2014): "La pobreza laboral", *Boletín del Centro de Documentación Hegoa*, nº 40, <<http://boletin.hegoa.ehu.es/mail/33>>.
- DÍAZ-VEIGA, P. *et al.* (2014): "Efectos del Modelo de Atención Centrado en la Persona en la calidad de vida de personas con deterioro cognitivo de centros gerontológicos", *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, vol. 49, nº 6, págs. 266-271, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/503563>>.
- DÍAZ-VEIGA, P. *et al.* (2016): "¿Estamos mejorando la atención? Efectos de intervenciones relativas al Modelo de Atención Centrado en la Persona en un grupo residencial", *Zerbitzuan*, nº 61, págs. 53-63, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.61.04>>.
- DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES y COMISIÓN EUROPEA (2011): "Informe del grupo de expertos ad hoc sobre la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria", *Zerbitzuan*, nº 49, págs. 147-160, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.49.12>>.
- DRENNAN, V.M. *et al.* (2018): "Tackling the workforce crisis in district nursing: Can the Dutch Buurtzorg model offer a solution and a better patient experience? A mixed methods case study", *BMJ Journals*, vol. 8, e021931, págs. 1-7, <<https://bmjopen.bmj.com/content/8/6/e021931>>.
- ESQUERRA, Y. *et al.* (2018): *Revisió sistemàtica de literatura sobre "Què funciona en ajuts a l'habitatge per a col·lectius de persones vulnerables"*, Barcelona, Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/537281>>.
- FERNÁNDEZ, G. (coord.) (2015): *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas*, Fundación Foessa.
- FERRARINI, T.; NELSON, K. y HÖÖG, H. (2012): *The Fiscalization of Child Benefits in OECD Countries*, serie Gini Discussion Paper, Ámsterdam, Growing Inequalities' Impacts, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/280014>>.
- FERREIRA, I.; URRUTIA, G. y ALONSO-COELLO, P. (2011): "Revisiones Sistemáticas y Metaanálisis: Bases Conceptuales e Interpretación", *Revista Española de Cardiología*, vol. 64, nº 8, págs. 688-696, <<https://doi.org/10.1016/j.recesp.2011.03.029>>.
- FIELD, F. (2010): *The Foundation Years: Preventing Poor Children Becoming Poor Adults. The Report of the Independent Review on Poverty and Life Chances*, Londres, Cabinet Office.
- FORGET, E.L. (2011): "The town with no poverty: The health effects of a Canadian guaranteed annual income field experiment", *Canadian Public Policy*, vol. 37, nº 3, págs. 283-305, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/185038>>.
- FORTEA, C. y HERRUZ, L. (2017): "Primer la Llar: aplicación del modelo Housing First en la ciudad de Barcelona. Primeras reflexiones", *Zerbitzuan*, nº 64, págs. 239-253, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.64.17>>.
- GIBSON, M. *et al.* (2018): *Universal Basic Income. A Scoping Review of Evidence on Impacts and Study Characteristics*, Edimburgo, What Works Scotland, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/542288>>.

- GOBIERNO DE ESPAÑA (2015): *Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020*, Madrid, Gobierno de España.
- GOBIERNO DE NAVARRA (2019): “Orden Foral 224/2019, de 31 de mayo, del consejero de Derechos Sociales, por la que se regula la prestación económica para asistencia personal de las personas que tengan reconocida una situación de dependencia y/o discapacidad”, *Boletín Oficial de Navarra*, nº 130, 5 de julio, <<http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=51747>>.
- GOBIERNO VASCO (2018): *Pacto Vasco por las Familias y la Infancia*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco, <https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pactovascofamilias/es_def/adjuntos/pactovasco.pdf>.
- GOMÀ, R. (2019): *Derechos sociales y derecho a la ciudad. Municipalismo, bienestar de proximidad y agenda urbana. VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, serie Documento de Trabajo, nº 6.6, Madrid, Fundación Foessa; Cáritas Española Editores, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/543421>>.
- HARVEY, B. (2014): *The Case for Prevention and Early Intervention. Promoting Positive Outcomes for Children, Families and Community*. Dublín, Prevention & Early Intervention Network.
- HOUSING FIRST BELGIUM (2014): *Mise en Place de l'Experimentation Housing First in Belgium*, Bruselas, Housing First Belgium, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/505001>>.
- HUISMAN, E.R.C.M. *et al.* (2012): “Healing environment: A review of the impact of physical environmental factors on users”, *Building and Environment*, vol. 58, págs. 70-80, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/520890>>.
- KENWORTHY, L. (2015): *Do Employment-conditional Earnings Subsidies Work?*, Amberes, Herman Deleeck Centre for Social Policy, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/508033>>.
- JOHNSEN, S. (2013): *Turning Point Scotland's Housing First Project Evaluation. Final Report*, Edimburgo, Institute for Housing, Urban and Real Estate Research, <https://pureapps2.hw.ac.uk/portal/files/5945730/TPS_Housing_First_Final_Report.pdf>.
- JOHNSEN, S. y TEIXEIRA, L. (2010): *Staircases, Elevators and Cycles of Change. 'Housing First' and Other Housing Models for Homeless People with Complex Support Needs*, Londres, Crisis, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/177472>>.
- JOSEPH, A. *et al.* (2016): “Impact of the physical environment of Residential Health, Care, and Support Facilities (RHCSF) on staff and residents. A systematic review of the literature”, *Environment and Behavior*, vol. 48, nº 10, págs. 1.203-1.241, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/520888>>.
- KANGAS, O. *et al.* (eds.) (2019): *The Basic Income Experiment 2017-2018 in Finland. Preliminary Results*, Helsinki, Ministry of Social Affairs and Health, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4035-2>>.
- KELLY, S. *et al.* (2018): “Interventions to prevent and reduce excessive alcohol consumption in older people: A systematic review and meta-analysis”, *Age and Ageing*, vol. 47, nº 2, págs. 175-184, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/536923>>.
- LAÍN, B. (2019): “El proyecto piloto B-MINCOME de Barcelona: experimentos, resultados y ¿mercado laboral?”, *Sin Permiso*, 19 de septiembre, <<http://www.sinpermiso.info/textos/el-proyecto-piloto-b-mincome-de-barcelona-experimentos-resultados-y-mercado-laboral>>.
- LLOBET, M. y AGUILAR HENDRICKSÓN, M. (2016): “El Housing First. El derecho a la vivienda de los más vulnerables”, *Barcelona Societat*, nº 20, págs. 1-14, <<https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista-castellano/06-housing-first-el-derecho-a-la-vivienda-de-los-mas-vulnerables.pdf>>.
- LLOSA, J.A. *et al.* (2018): “Job insecurity and mental health: A meta-analytical review of the consequences of precarious work in clinical disorders”, *Anales de Psicología*, vol. 34, nº 2, págs. 211-223, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/542382>>.
- MAAYAN, N.; SOARES-WEISER, K. y LEE, H. (2014): “Respite care for people with dementia and their carers”, *Cochrane Database of Systematic Reviews*, nº 1, art. CD004396 <<https://doi.org/10.1002/14651858.CD004396.pub3>>.
- MANSELL, J. *et al.* (2011): “Desinstitucionalización y vida en la comunidad. Declaración del Grupo de Investigación sobre Política y Práctica Comparativas, de la Asociación Internacional para el Estudio Científico de las Discapacidades Intelectuales (IASSID)”, *Zerbitzuan*, nº 49, págs. 137-146, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.49.11>>.
- MARTÍNEZ, T. *et al.* (2014): *La atención centrada en la persona. ¿En qué consiste este modelo de atención? / Pertsonarengan oinarritutako arreta. Zertan datza arreta-eredu hau?*, serie Modelo de Atención Centrada en la Persona. Cuadernos Prácticos, nº 1, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco, Fundación Matia <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/197992>>.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, T. (2016): *La atención centrada en la persona en los servicios gerontológicos*, serie Estudios de la Fundación, nº 3, Madrid, Fundación Pilares, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/511365>>.
- MATULIČ, M.V.; CABRE, C. y GARCIA GISPert, A. (2016): “La atención a las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona: una mirada histórica y de futuro”, *Barcelona Societat*, nº 20, 2016, págs. 1-17, <<https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista-castellano/09-la-atencion-a-las-personas-sin-hogar-en-la-ciudad-de-barcelona.pdf>>.
- MCCABE, J.T. y POPP, E. (2016): “American exceptionalism revisited: tax relief, poverty reduction, and the politics of child tax credits”, *Sociological Science*, vol. 3, págs. 540-567, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/513659>>.
- MCQUAID, R.W. *et al.* (2007): *Best Practice in Inter-agency Co-operation on Employability*. Edimburgo, Employment Research Institute, Napier

- University, <https://www.researchgate.net/publication/238767915_Best_practice_in_inter-agency_cooperation_on_employability>.
- MILLER, S.C. *et al.* (2016): "Studying nursing home innovation: the Green House model of nursing home care", *Health Services Research*, vol. 51, supl. S1, págs. 335-343, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/519419>>.
- MINAS, R. (2014): "One stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation?", *International Journal of Social Welfare*, nº 23, S40-S53. <<https://doi.org/10.1111/ijsw.12090>>.
- MOGOLLÓN, I. y FERNÁNDEZ, A. (2016): *Arquitecturas del cuidado. Viviendas colaborativas para personas mayores. Un acercamiento al contexto vasco y las realidades europeas*, Vitoria-Gasteiz, Emakunde, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/514290>>.
- MORGAN, A. y HERNÁN, M. (2013): "Promoción de la salud y del bienestar a través del modelo de activos", *Revista Española de Sanidad Penitenciaria*, vol.15, nº 3, págs. 78-86.
- MUNN, Z. *et al.* (2018): "Systematic review or scoping review? Guidance for authors when choosing between a systematic or scoping review approach", *BMC Medical Research Methodology*, nº 18, art. 143, <<https://doi.org/10.1186/s12874-018-0611-x>>.
- OBSERVATORIO DE LA REALIDAD SOCIAL (2018): *Informe de evaluación de la aplicación de estímulos al empleo durante el primer año de vigencia de la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada*, Pamplona, Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/543041>>.
- PAULY, B. *et al.* (2013): "Housing and harm reduction: What is the role of harm reduction in addressing homelessness?", *International Journal of Drug Policy*, vol. 24, nº 4, págs. 284-290, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/193831>>.
- PLEACE, N. y BRETHERTON, J. (2013): "The case for housing first in the European Union: A critical evaluation of concerns about effectiveness", *European Journal of Homelessness*, vol. 7, nº 2, págs. 21-41, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/195855>>.
- PLEACE, N. y QUILGARS, D. (2013): *Improving Health and Social Integration through Housing First. A Review*, York, Centre for Housing Policy, Bruselas, European Observatory on Homelessness, <<https://www.siiis.net/es/documentacion/catalogo/Record/196149>>.
- QUILGARS, D. y PLEACE, N. (2016): "Housing First and social integration: A realistic aim?", *Social Inclusion*, vol. 4, nº 4, p. 5-15, <<https://www.siiis.net/es/documentacion/catalogo/Record/518127>>.
- RANCI, C. *et al.* (2019): "Coverage versus generosity: Comparing eligibility and need assessment in six cash for care programmes", *Social Policy and Administration*, vol. 53, nº 4, págs. 551-566, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/543340>>.
- RIERA, J. y LONGÁS, J. (coords.) (2013): *Programa CaixaProinfancia. Modelo de promoción y desarrollo integral de la infancia en situación de pobreza y vulnerabilidad social*, 2ª ed., Barcelona, Obra Social La Caixa, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/181630>>.
- SANCHO CASTIELLO, M. y DÍAZ VEIGA, J. (2014): "Aplicaciones prácticas del modelo de atención centrado en las personas en ámbitos residenciales. El Proyecto Etxe Ondoan", *Actas de la Dependencia*, nº 11, págs. 1-21, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/502327>>.
- SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2011): *Prestaciones económicas y otras fórmulas de asignación económica individual en los sistemas de atención a la dependencia. Panorama comparativo internacional*, Donostia-San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/175166>>.
- (2013): *Revisión sistemática de evaluaciones económicas relativas a los programas de prevención del consumo de drogas*, Madrid, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/196720>>.
- (2015): *Revisión sistemática de la efectividad de las medidas de reparto de empleo*, Donostia-San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/510376>>.
- (2016): *Revisión de tendencias, innovaciones y buenas prácticas de inclusión sociolaboral*, Pamplona, Observatorio de la Realidad Social, Gobierno de Navarra, <<http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/ECFBD4E-7CD1-42EF-9919-A70C1DBEDD9E/359260/Buenaspracticadeinclusion sociolaboral.pdf>>.
- (2017a): *Activación comunitaria y solidaridad vecinal. Tendencias y buenas prácticas = Aktivazio komunitarioa eta auzo-elkartasuna. Joerak eta jardunbide egokiak*, Donostia-San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/532562>>.
- (2017b): *IV Plan Vasco de Inclusión Activa 2017-2021. Informe de diagnóstico*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, <http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es_2284/adjuntos/02 INFORME DE DIAGNOSTICO.pdf>.
- (2017c): "Tendencias y buenas prácticas en la atención a la infancia en situación de riesgo social", *Zerbitzuan*, nº 63, págs. 89-102, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/532562>>.
- STOKER, G. y EVANS, M. (eds.) (2016): *Evidence-based Policy Making in the Social Sciences. Methods that Matter*, Bristol, Policy Press, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/517112>>.
- TATLOW-GOLDEN, M. *et al.* (2014): *Living Arrangement Options for People with Intellectual Disability: A Scoping Review*. Dublin, School of Social Work and Social Policy, Trinity College Dublin, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/524250>>.
- TENA, A. (2018): "La Renta Básica Universal basada en la evidencia", *Política y Sociedad*, vol. 55, nº

- 3, págs. 851-871, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/543360>>.
- TORRENS, L. (2018): *Envejecimiento y mejora de la gestión pública: el caso de Barcelona y las supermanzanas sociales*, serie Nota 2/2018. Barcelona, Transjus, Universitat de Barcelona, <<http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/123257>>.
- VAN BERKEL, R. y BORGHI, V. (2008): "The governance of activation", *Social Policy and Society*, vol. 7, nº 3, págs. 393-402, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/178100>>.
- VANDENBROUCKE, F. *et al.* (2010): *European Consensus Conference on Homelessness (9-10 December 2010, Brussels): Policy Recommendations of the Jury*, Bruselas, Federación Europea de Organizaciones Estatales que Trabajan con las Personas sin Hogar, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/178767>>.
- ZALAKAIN, J. (2014): "El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco", *Lan Harremanak*, nº 31, págs. 36-62, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/505552>>.
- (2017): "Sistemas de bienestar y sociedad inclusiva: de la inclusión activa a la activación inclusiva", *Documentación Social*, nº 186, págs. 173-189, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/534424>>.
- (2019): "La fiscalización de las políticas sociales: funcionamiento e impacto de las deducciones fiscales reembolsables", *Zerbitzuan*, nº 68, págs. 111-141, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/543120>>.
- ZIMMERMAN, S. *et al.* (2013): "Systematic review: Effective characteristics of nursing homes and other residential long-term care settings for people with dementia", *Journal of the American Geriatrics Society*, vol. 61, nº 8, págs. 1.399-1.409, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/520964>>.
- (2016): "New evidence on the Green House model of nursing home care: Synthesis of findings and implications for policy, practice, and research", *Health Services Research*, vol. 51, supl. S1, págs. 475-496, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/519325>>.
- ZUÑIGA, M. *et al.* (2019): "An analysis of the role of communities in care systems co-created with older people", *Public Management Review*, 8 de agosto, <<https://www.siiis.net/es/buscar/Record/543833>>.

Los derechos sociales en la Constitución Española

Gonzalo José Carbonell Aparici

Red Europea de Vida Independiente (ENIL)

maitreya.gonzalo@gmail.com

Eskubide sozialak Espainiako Konstituzioan gehienbat gizarte politikaren printzipio gidari gisa kontsideratzen dira, aurrekontu ekonomiaren menpe, eskubide zibilekin desberdintasun nabarmenetan. Orientazio hori Estatuarekin, Espainiaren barnean eta kanpoan praktikan amaitu duten moteltze praxi orokor bat eman duten nazioarteko itunetan oinarritzen da. Artikuluak eskubide batzuen eta beste batzuen arteko desberdintasun hau amaitzeko beharraren inguruan kontzientziaztea du helburu, gure Konstituzioaren erreforma sakon baten alde eginez, 53. artikulua bermeen banaketari dagokionez. Baina erreforma honek ez du zentzurik Nazioarteko mailan duen premiaz jabetzen da, munduko nazio guztiek pairatzen duten hutsune sozialaren kausa gisa.

GAKO-HITZAK:

Zuzenbide soziala, zuzenbide araua, berdintasuna, ekonomia soziala, nazioarteko itunak, konstituzio nazionala.

Los derechos sociales son considerados mayoritariamente en la Constitución Española como principios rectores de política social, supeditados a la economía presupuestaria, en clara diferencia con los derechos civiles. Esta orientación se basa en unos pactos internacionales que han dado pie a una praxis generalizada de ralentización que han acabado en la práctica con el Estado social, dentro y fuera de España. Este artículo pretende concienciar sobre la necesidad de acabar con esta diferencia entre unos derechos y otros, abogando por una profunda reforma de nuestra Constitución, en lo referente a la distribución de garantías del artículo 53. Pero tal reforma solo cobra sentido si también se toma conciencia de su necesidad a nivel internacional, como causa última de la brecha social que sufren todas las naciones a escala mundial.

PALABRAS CLAVE:

Derecho social, estado de derecho, igualdad, economía social, tratados internacionales, constitución nacional.

1. Introducción

Si bien podemos considerar la historia como un *continuum* en la creación de derechos (Bobbio, 1991), con grandes altibajos y diferencias territoriales, en los últimos decenios estamos asistiendo de modo creciente a un descontento generalizado con referencia al disfrute real de estos derechos, por falta de garantías suficientes dispensadas en los diferentes Estados. La globalización tecnológica ha permitido que hoy los ciudadanos de cualquier parte del mundo, incluso en las zonas menos desarrolladas del planeta, tengan noticia de lo que sucede a miles de kilómetros. Esto incluye el conocimiento de las muy diversas protestas que los diferentes pueblos elevan ante sus gobiernos y ante el resto del mundo por la falta de respeto en lo que consideran sus derechos. Estos derechos pueden girar en torno a todo lo que conlleva una vida más digna en una sociedad concreta, pero también a todos los derechos humanos reconocidos para todos, incluido el respeto por el medio ambiente.

A nuestro modo de ver, esta situación se debe a dos factores fundamentales:

- a. Por un lado, al decaimiento generalizado del Estado social, surgido en su momento como medio de suavizar las diferencias entre el nivel de vida de las diferentes clases sociales.
- b. Por otro, al progresivo aceleramiento del cambio climático a causa del desequilibrio ecológico, provocado por el modo de vida humano, augurando grandes desastres y la posibilidad de la extinción de la vida misma.

Estos dos factores sirven para acentuar la incongruencia esencial del sistema económico en el que se apoya la sociedad: la producción y el consumo capitalistas, que, aunque quizá ideados en beneficio de una vida más cómoda, han traído sin embargo una brecha entre ricos y pobres cada vez más profunda y asimétrica, a la vez que un daño, quizá ya irreversible, a todo el ecosistema. Las protestas, pues, tienen hoy un sentido más profundo que en épocas pasadas en los grupos más desfavorecidos, puesto que somos, por un lado, más conscientes de los derechos reconocidos en tratados internacionales y en las constituciones democráticas, pero, por otro lado, sabemos que la causa del desequilibrio y la injusticia legal se debe más a la acción irresponsable del sistema económico que a la evolución natural, también en el plano sociológico.

Esto trae como consecuencia que la mayoría de las personas se ven sometidas a condiciones de vida reconocidas como injustas por los mismos pactos sociales logrados, que sucumben bajo la presión de grupos económicos de poder, y ya no pueden obviarse por más tiempo. Penalizar la ayuda humanitaria debida a los naufragos del Mediterráneo o el comercio de armas entre naciones son dos muestras de que ni siquiera se respetan las formas de mera apariencia en la defensa de un

derecho humano tan fundamental como la vida. Está comprobado que solo protestando no se consigue mucho. Esto ya se vio en el pasado, cuando los grandes conflictos sociales se resolvieron con revoluciones sangrientas. Hoy, al menos en el primer mundo, nos consideramos demasiado civilizados para eso, mientras observamos imperturbables las atrocidades del Tercer Mundo y mantenemos la falsa apariencia de bienestar en nuestros entornos. Por eso nos parece del todo necesario que se replantee a fondo una revisión de nuestro derecho constitucional, pero también a nivel internacional.

2. Revisión del derecho

2.1. Derecho internacional

El camino hacia un derecho internacional operativo se inició con el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia incluida en la Carta de las Naciones Unidas que firmaron cincuenta y un países en 1945, para no repetir las atrocidades cometidas durante las dos grandes guerras. Esta primera carta se completó en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y posteriormente, en 1966, con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por un lado, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por otro. Al conjunto de estos documentos se le conoce como Carta Internacional de Derechos Humanos. A nosotros nos interesa detenernos en los dos pactos porque establecen distinciones entre unos derechos y otros que, a nuestro modo de ver, hoy han perdido su sentido y, lo que es peor, están teniendo consecuencias negativas para la ciudadanía.

2.1.1. Pacto internacional de derechos civiles y políticos¹

Los derechos de este pacto se derivan de la dignidad inherente a la persona humana, según se indica en su preámbulo, en el contexto de los derechos humanos. Damos una simple enumeración de los derechos contenidos expresamente, sin entrar en matices de desarrollo que suponemos conocidos: derecho a la vida (aun aceptando la pena de muerte legal); derecho a no ser torturado o maltratado; abolición de la esclavitud o servidumbre; derecho a la libertad y a la seguridad; trato digno a los presos; derecho a no ser encarcelado por el mero hecho de no poder cumplir un contrato; derecho a libre circulación; derecho del extranjero a ser expulsado solo por razones legales o de seguridad; derecho a la igualdad ante la ley; derecho a no ser condenado por actos que en su momento no eran delito; derecho al reconocimiento de personalidad jurídica; derecho a la protección de la vida privada; derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión y opinión (exceptuando la incitación al odio); prohibición de

¹ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

cualquier propaganda de guerra o incitación al odio; derecho a reunión pacífica; derecho de asociación; derecho a formar libremente una familia; derecho de los niños a protección; derecho a la participación ciudadana; derecho de igualdad en las minorías.

A continuación, se establece un largo articulado sobre el Comité de Derechos Humanos, cuya finalidad es procurar que en cada Estado parte se observen los derechos pactados.

2.1.2. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*²

Este pacto se apoya igualmente en la dignidad inherente a las personas y nombra expresamente los siguientes derechos: derecho al trabajo en condiciones de equidad, seguridad y satisfactorias; derecho a sindicación y huelga; derecho a la Seguridad Social; derecho a formar libremente una familia; derecho a un nivel de vida adecuado y protegido contra el hambre; derecho a la salud física y mental al más alto nivel; derecho a la educación; derecho a participación. Se indica por último que los Estados parte deben enviar anualmente un informe a las Naciones Unidas sobre las medidas que se han tomado para la realización de estos derechos

2.1.3. *La asimetría entre ambos pactos*

A simple vista se ven dos grandes diferencias: es mucho más largo el listado de derechos en el primer caso que en el segundo, que incluye, además, alguno ya sancionado en el primero; y en el primero se establece la creación de un comité específico que audite el cumplimiento de los derechos humanos y en el segundo no, aunque ciertamente en 1985 se crea el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³, resultado más bien de su reiterado incumplimiento. Pero la asimetría fundamental radica en que, así como el primer pacto establece en sus artículos 1.2 y 2.1 la obligación de los Estados parte de cubrir estos derechos con todos sus recursos disponibles, incluido el apoyo internacional necesario, así como tomar todas las medidas necesarias para su consecución real, en el Pacto de los Derechos Sociales en su artículo 2.1 expresa unas limitaciones de base: por un lado, somete tales derechos al principio de progresividad, cuya obligación mínima sería la no regresividad, y por otro, al llamado principio de reserva de lo posible. Ambos constituyen una cuestión recurrente en la discusión sobre el contenido y alcance de los derechos sociales, dando pie a la merma de estos derechos e incluso a su marginalidad (Hesse, 1978; Perlingeiro, 2014; Gargarella, 1998; Abramovich y Courtis, 2014).

² <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.

³ <https://www.derechoshumanos.net/ONU/ComiteDerechosEconomicosSocialesCulturales-CESCR.htm>.

2.2. *Derecho constitucional español*

La ley suprema de cualquier Estado moderno es la Constitución. Esta es el núcleo con el que ha de armonizar todo tratado, pero también toda normativa nacional por debajo de ella. Ciertamente, el artículo 96 de la Constitución Española (CE) reconoce que los tratados internacionales, una vez publicados en el Boletín Oficial del Estado, forman parte del ordenamiento interno; por su parte, el artículo 10.2 de la CE establece que los tratados sobre derechos humanos han de ser utilizados como criterio para la interpretación de las normas constitucionales en la materia.

A primera vista parece que está todo dicho. Pero se olvida que un tratado internacional ratificado por un Estado no consagra por sí mismo un derecho subjetivo a favor de los ciudadanos, sino solo un compromiso, a veces sometido a auditorías externas de control, si se firman los correspondientes protocolos facultativos, que raramente prevén un mecanismo judicial de tutela al alcance de los particulares (con la excepción notable del Convenio Europeo de Derechos Humanos), y menos aún un régimen sancionador.

Ello exige, en primer lugar, precisar mínimamente el concepto de derecho fundamental. Porque existe confusión en el uso de la expresión, incluso por parte del propio Tribunal Constitucional, que a veces lo usa en sentido restringido, referido a la Sección primera del Capítulo II del Título I de la Constitución (de los derechos fundamentales y de las libertades públicas), y otras en un sentido más amplio, comprensiva del todo el Capítulo II (Derechos y libertades) o incluso de todo el Título (De los derechos y deberes fundamentales). Pero hacerlo en un sentido u otro tiene sus consecuencias. A la luz del artículo 53 de la CE, nos encontramos en dicho título con tres niveles de protección:

- Derechos garantizados al más alto nivel: los contenidos en la sección primera del Capítulo II de Título I (artículos 15 a 29), más los artículos 14 y 30.2 de la CE. Estos derechos son de aplicación directa, sin necesidad de desarrollo legislativo, al menos en su nivel esencial, y en su caso pueden ser garantizados mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Esta protección del amparo no alcanza a los derechos contenidos en otras normas, especialmente en Tratados internacionales o en el derecho comunitario europeo.
- Derechos garantizados a nivel medio: los pertenecientes a la sección segunda del mismo capítulo II (artículos 30 a 38), que no tienen las garantías anteriores, pero que sí están protegidos también por la reserva de ley: solo la ley puede regular su ejercicio y limitarlos, respetando en todo caso su contenido esencial.
- Principios de política social y económica con protección mínima, en el Capítulo III del mismo Título I (De los principios rectores de la política social y económica) (artículos 39 a 52). Serán

desarrollados por ley y solo pueden alegarse ante jurisdicción ordinaria según lo que dispongan estas leyes. Al no garantizarles el artículo 53.3 el contenido esencial frente al legislador, no se los puede considerar derechos fundamentales.

Todo este engranaje jurídico nos viene a decir que siempre cabrá la posibilidad de interpretar un derecho a la baja, pues en el mejor de los casos se habla de mínimo esencial, abierto a la interpretación, en correlación directa con una política gubernamental de presupuestos, o que sea considerado como mero principio rector indicativo, que no se traduce en un derecho subjetivo exigible ante un juez.

Como hemos hecho con los pactos, vamos a exponer el listado de derechos contenido en cada uno de los grupos:

- En el primer grupo: no discriminación ante la ley; derecho a la vida y a la integridad física y moral; libertad ideológica, religiosa y de culto; derecho a la libertad y seguridad; derecho al honor y a la intimidad; derecho a elegir libremente residencia y movilidad; derecho a expresar y difundir sus pensamientos; derecho de reunión pacífica; derecho de asociación; derecho a participar en asuntos públicos; derecho a tutela efectiva de jueces y tribunales; nadie puede ser condenado por algo que cuando se hizo no era delito; se prohíben los tribunales de honor; derecho a la educación y pleno desarrollo de la personalidad; derecho de sindicación; derecho de petición individual.
- En el segundo grupo: obligación de contribución al gasto público; derecho a contraer matrimonio; derecho a la propiedad privada; derecho de fundación; deber y derecho al trabajo de libre elección; regulación por ley de colegios profesionales; derecho a la negociación colectiva entre trabajador y empresario; derecho de libertad de empresa.
- En el tercer grupo: seguridad, protección social, económica y jurídica de la familia; condiciones favorables para el progreso, estabilidad laboral en condiciones dignas; seguridad social ante las situaciones de necesidad; salvaguarda de los derechos de los trabajadores en el extranjero y política de retorno; protección de la salud pública; acceso a la cultura; medio ambiente adecuado al desarrollo personal, calidad de vida; promoción del patrimonio cultural; vivienda digna; participación de los jóvenes; previsión, tratamiento y rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos; pensiones adecuadas, actualizadas y suficientes, servicios sociales para sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio; defensa de los consumidores; regulación democrática de las organizaciones profesionales.

Como vemos, en este último grupo no se habla de derechos, puesto que se trata de principios rectores

y, por otro lado, al no garantizarles el artículo 53.3 el mínimo esencial, no se pueden considerar derechos fundamentales. Pero es justo en este grupo donde se ubica la mayoría de derechos sociales reivindicados por la ciudadanía, siendo este un aspecto muy relevante a tener en cuenta, puesto que el Estado social se asienta sobre el derecho y la falta de garantías de los considerados derechos sociales ha ayudado en gran medida al decaimiento actual del Estado social y, en consecuencia, del Estado de Derecho democrático. Esto se predica de España, pero también de cualquier otro Estado social, incluidos aquellos más socialmente avanzados como pueden ser los países del centro y, sobre todo, del norte de Europa.

3. Los derechos sociales

El problema, sin embargo, no está solo en la identificación de un derecho fundamental, sino en las garantías con las que se le dota. Algunos autores denuncian en general la “ausencia de mecanismos de garantía de los derechos sociales” como “una omisión inconstitucional que el juez puede legítimamente colmar” (Escobar Roca, 2000: 534). Y en ese contexto se analiza también si la distinción entre unos derechos y otros en función de sus garantías se apoya en cierto concepto de subjetividad jurídica, que puede seguir primando el aspecto individual frente al aspecto colectivo, cuando en el sujeto coinciden necesariamente los dos elementos: el de sus propios intereses y el de la igualdad de todos, que hace inseparables los unos de los otros, adquiriendo pronto un carácter objetivo (De Cabo Martín, 2001: 122 y 125). López Pina (2002: 107) considera, en este sentido, que la Constitución:

[...] no se ha contentado con abrir la interpretación de los derechos a una dimensión institucional. Ha consagrado igualmente determinaciones específicas a la configuración jurídica de las instituciones en las que tales derechos desempeñan su función. Ese es el sentido que permite comprender unitariamente el complejo Capítulo III del Título I de la Constitución, que podría ser el eslabón jurídico-positivo que lograra la síntesis provisional, más acá de su contradicción de principio, entre lo objetivo y lo subjetivo, lo público y lo privado en nuestro Derecho constitucional⁴.

Esto entronca con una perspectiva histórica sin duda válida en el contexto del análisis teórico y crítico.

⁴ En esta línea se pronuncia Velasco Caballero (1995). Nótese que se habla de una “síntesis provisional”, susceptible de ser reinterpretada o incluso reformada, por su funcionalidad como “principios rectores de la política social y económica”, en un nuevo contexto. En sentido similar, Gutiérrez Gutiérrez (2015: 372): “los principios rectores pueden ser comprendidos como determinaciones constitucionales relevantes para identificar el aspecto objetivo de los derechos fundamentales [...]”. Los principios rectores expresarían el llamado deber de protección que vincula a los poderes públicos y les obliga a hacer frente a las distintas lesiones y amenazas”.

En efecto, los derechos fundamentales sirvieron inicialmente para defender la libertad privada, a cuya defensa se obligaba el Estado constitucional, limitando su intervención social a esta tarea; según Grimm (2006: 105-106), en el nuevo Estado social:

[...] los derechos fundamentales no están abocados al fracaso por una tendencia incorporada en favor de los intereses burgueses. Más bien su futuro depende de si el valor supremo al que dan expresión jurídica, la libertad individual igual, sigue siendo capaz de producir consenso. Libertad significa, a la vez, la preeminencia de la autodeterminación frente a la heteronomía, la posibilidad de proyectar un plan de vida propio, de establecer relaciones ventajosas, pero siempre con la reserva de un derecho igual para todos. De ahí se derivan necesariamente limitaciones a la libertad, aún mayores en una sociedad a la que el progreso científico-técnico hace cada vez más interdependiente y llena de riesgos. Sin embargo, el postulado de la libertad conserva la preeminencia, en tanto que todas las limitaciones se legitiman en dicho valor supremo y las condiciones para la realización de la libertad individual igual han de producirse conforme a ella [...]. La relevancia de los derechos fundamentales para la libertad está en que afianzan el nivel de prestaciones sociales que en el momento actual no podría mantenerse, habida cuenta de la limitada capacidad del Estado para gobernar mediante la dirección política. [...] Los derechos fundamentales actúan como señal de alarma, incorporada al orden jurídico, de los déficits de libertad del derecho válido y como principio dinámico del reajuste del derecho⁵.

En esta reflexión encontramos un fundamento válido de los derechos en la libertad, capaz de conciliar los llamados derechos individuales y sociales, que habrán de verse más como una evolución de estos en una sociedad de reconocimiento recíproco de derechos (Nino, 1989: 80) que en una relación de jerarquía o incluso de antagonismo. Hoy una respetable mayoría de autores se decanta por su armonización en las nuevas circunstancias históricas, pudiéndose generar nuevas facetas de los derechos individuales que pueden necesitar una mayor intervención del Estado para su efectividad (Corchete Martín, 2007; Barranco Avilés, 2001). También Abramovich y Cortis (2014) hablan de un *continuum* entre derechos y del complejo entramado de obligaciones positivas y negativas que todo derecho supone para el Estado.

⁵ De especial interés es el concepto de “normas definidoras de tareas del Estado” (*Staatszielbestimmungen*) de la Ley Fundamental alemana (Hesse, 2001: 97-100). Este concepto ayuda a clarificar: “La cláusula de Estado social de Derecho no fundamenta *a priori* pretensiones individuales directas de ningún tipo, aunque, entre otras cosas, puede ser de extraordinaria importancia para interpretar los derechos fundamentales que, como derechos derivados de participación, puedan justificar tales demandas”.

Respecto al poder judicial, afirman estos autores que:

[...] por sus características institucionales y por el lugar que ocupa en la distribución de funciones dentro del Estado, no está llamado a ser el principal protagonista a la hora de hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, tarea que corresponde primariamente a los denominados poderes políticos. Sin embargo, si resulta provocado adecuadamente, puede ser un poderoso instrumento de formación y al mismo tiempo de desarticulación de algunas políticas públicas en el área social, con impacto directo en la vigencia de aquellos derechos. (Abramovich y Cortis, 2014: 118)

La jurisprudencia desarrolla así una importante labor en la concreción del contenido de los derechos, cuya vaguedad estimula a los interesados a expresar sus necesidades y al Estado a ir perfilando sus normativas en relación con ellas; los jueces examinan la idoneidad de las medidas públicas para hacerlas eficientes. Estos autores también indican la falta de tradición en el control judicial en este campo, que provoca en parte que los afectados recurran a otras estrategias de reclamo, como protestas y campañas de presión; pero consideran necesario aprovechar las vías de exigibilidad (directa o indirecta) que ofrece el derecho. Porque lo cierto es que hay diferentes niveles de garantía en la protección de los derechos. Se puede sostener que la garantía fundamental es la tutela jurisdiccional (Kelsen 1986: 148), pero el hecho de que no todos los derechos tengan tutela judicial igual (artículo 53 de la CE) no significa que no existan otros medios para atribuirles eficacia.

Como conclusión, cabe recordar que Escobar Roca (2012), en un importante estudio colectivo dirigido por él en defensa de los derechos sociales, habla de “derechos fundamentales sociales de prestación” (DFSP), resumiendo así en una sola expresión la construcción teórica de los derechos sociales y la problemática específica que plantea la tutela de los derechos de prestación. Quedan definidos como “aquellos derechos en que se concreta, mediante diversos tipos de prestaciones, la colaboración de los poderes públicos en la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos” (Escobar Roca, 2000: 472). Y, respecto de sus garantías (Escobar Roca, 2012: 649-828; Ferrajoli, 2004), que se activan cuando alguien alega su incumplimiento, identifica seis categorías capaces de darles efectividad: Administración, jueces y tribunales, parlamento, defensor del pueblo, sociedad y órganos supranacionales. La garantía fundamental, en cualquier caso, sigue estando en la responsabilidad ciudadana, ya que:

[...] la exigibilidad de los derechos sociales como auténticos derechos indisponibles, y no como simples concesiones paternalistas y revocables, depende, más allá de las técnicas institucionales dispuestas para su protección, de la participación

y la lucha de sus propios destinatarios. En los ordenamientos actuales [...] esa participación y esas luchas tienen lugar, de manera constante y muchas veces simultánea, en diversos niveles institucionales, pero también fuera de ellos y, no pocas veces, en su contra (Escobar Roca, 2012: 760).

4. El decaimiento del Estado social como contexto global de nuestra Constitución

Desde sus inicios, o antes al menos de llegar a su pleno desarrollo, el Estado social es considerado en crisis por muchos autores a causa de la contradicción entre el proceso de acumulación capitalista y el intento de redistribución por parte del derecho social. A fin de cuentas, los actuales Estados democráticos se asientan sobre antiguas estructuras de Estado; surgieron frente al Antiguo Régimen primero y frente al Estado liberal después tras la Revolución Industrial; sus estructuras han intentado adaptarse a los cambios, pero conservan inercias de desigualdad internas en virtud de su respeto al modelo económico capitalista. El Estado de Derecho se corresponde con la hegemonía del capitalismo; el Estado social, por su parte, garantiza la supervivencia de este frente al progreso del principio democrático, con una asimetría que se ha evidenciado progresivamente en un prolongado período de crisis que dura desde 1973 hasta nuestros días. La relativa bonanza del influjo keynesiano en la época de próspera recuperación tras el desastre bélico europeo llegó incluso a generar la ilusión de una especie de capitalismo popular y una supuesta socialización de la propiedad empresarial, creando la sensación mayoritaria de estar integrado en unas clases medias, cuyo valor distintivo es el consumo y no la antigua dignidad por el trabajo (López y Gutiérrez, 2002: 55-59; Teubner, 1987: 30-ss.).

Por otra parte, el principio democrático de soberanía popular sigue gozando de consenso a pesar de las asimetrías, y a su vez está íntimamente relacionado con la idea de representatividad, que ha ido evolucionado a la par con una sociedad beneficiada por un mayor acceso a la formación y a la información. Este cambio ha puesto de manifiesto la pluralidad social y la diversidad de intereses, que intenta armonizarse con la acción racionalizadora del Estado en un proceso descentralizador y participativo en las decisiones públicas. Esto supone una sociedad organizada que no necesariamente refleja de modo fiel la muy diversificada realidad, suponiendo un eventual riesgo de politización de la esfera social o la colonización por parte de intereses económicos organizados de corte neoliberal, que manipulan la opinión pública legitimadora (Porras Nadales, 1994: 89-90). Esto redundaría en un discurso del malestar civil (Franzé, 1994) que se enfrenta a un Estado de partidos, cuya representatividad se considera insuficiente, y también a una gran parte de la sociedad satisfecha con su estatus que no desea implicarse en una tarea participativa global,

a unas mayorías silenciosas que, aunque reciben los mensajes políticos a través de los poderosos medios de comunicación, no se sienten concernidas y carecen de representación formal, aunque después participen en las urnas en mayor o menor grado (Baudrillard, 1978)⁶.

En este sentido, Porras Nadales habla de procesos de microrepresentación en ámbitos limitados frente al monopolio de representación de los partidos en el ámbito estatal, configurando una esfera de gestión participativa en las políticas públicas. En ella los usuarios de servicios tienen una posición protagonista en el diseño y control de los diversos programas de intervención social, creando una vía consistente de solución a las exclusiones sociales: abrir vías de participación directa en la esfera de las decisiones públicas para llegar a políticas concretas. Se abre así la posibilidad de compromiso activo y sistematizado de los sectores afectados por cada tipo de acción pública, a la vez que surge un eficaz mecanismo de control preventivo y evaluativo, que dificultaría una posible desviación corrupta de las intervenciones sociales (Porras Nadales, 1994, 78; Beltrán Aguirre, 2005; Abramovich y Courtis, 2000). Esto ocurre porque la tendencia participativa democrática postula un derecho regulativo o postintervencionista que implique la incorporación al circuito político legitimador del proceso decisional micropolítico, dándole eficacia e incluso poder presupuestario: un nuevo derecho intervencionista con carácter receptivo que culmine un proceso decisional plural previamente desarrollado en el proceso político (Porras Nadales, 1994: 62-65 y 95-99; Majone y La Spina, 1993; Porras Nadales, 1989).

De este modo, el proceso democrático de representación entendería el bien común como una armonización de las aspiraciones de bienestar de todos los grupos sociales, teniendo en cuenta diferencias individuales o grupales que justifiquen una prioridad de atención (Subirats, 1992) y en general las cuestiones relativas a los llamados derechos sociales. Y, al mismo tiempo, los elementos tradicionales de control de lo público (el control jurisdiccional y político) se harían más completos, con un control evaluativo (*accountability*) que comprendería el control interno en el proceso, el control de los intereses externos, el control de resultados, la transparencia y la imputabilidad de responsabilidad pública (Porras Nadales, 1994: 110-111; Sánchez Morón, 2008)⁷.

⁶ Es interesante el enfoque de los “tres tercios”, según el cual en Occidente un bloque de unos dos tercios tiene actitud conservadora ante el bienestar alcanzado, prefiriendo un confort inmediato sin sacrificios a largo plazo. Esto forma un bloque mayoritario políticamente insolidario con las desigualdades, impidiendo alternativas minoritarias, que quedan cada vez más excluidas. Esto explicaría un sistema representativo incapaz de reequilibrar el interés general a favor de todos los sectores (Galbraith, 1992).

⁷ En este contexto actúa, por ejemplo, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS): “es un órgano directivo dependiente de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, al cual le corresponde entre otras el desarrollo de las funciones de ordenación

Hoy es un hecho que, aunque las políticas sociales en estos campos pueden dejar bastante que desear, ningún partido político olvida en sus campañas electorales la referencia obligada a los colectivos menos favorecidos, puesto que su marginación resultaría políticamente incorrecta y restaría votos, no solo por parte de los pertenecientes a ellos, sino también por parte de las personas concienciadas en el derecho democrático de la igualdad, fruto de su labor reivindicativa en las últimas décadas. Una mayor participación activa de los grupos afectados sería sin duda una garantía de eficacia política a la vez que un potente signo de consenso y legitimación social en un Estado de Bienestar complejo, pero más avanzado democráticamente que el clásico bipartidismo, cuya legitimidad se cuestiona a tenor de un más evidenciado pluralismo social.

Una consecuencia de estos procesos socializadores podría sugerir la desregularización del sistema jurídico intervencionista, como podemos observar por ejemplo en España en el caos normativo de las distintas autonomías (pero también, en su caso, en los Estados federados) con respecto a las políticas sociales, cambiando *ad hoc* constantemente. Pero también hay que advertir que, según Maestro Buelga y García Herrera (1999: 65-67), esta dispersión autonómica no es algo inocente y azaroso, sino un deseo de descentralización intencionado desde el punto de vista del liberalismo económico adoptado por el Estado, que, en contradicción a la igualdad proclamada en su Constitución, que reclama una intervención (mínima) central, relega sin embargo a la periferia el grueso de las labores asistenciales desconectadas del mercado. De este modo, se produce una taimada asistencialización del Estado social, “en el que se adjudica como función básica del sistema de protección la intervención ante las situaciones de indigencia, despotenciando y perdiendo virtualidad el modelo constitucional de derechos sociales [...] la actividad asistencial recupera los rasgos propios del intervencionismo social en el liberalismo, en cuanto adopta cada vez más caracteres de prestación de control” (Maestro Buelga y García Herrera, 244-245).

Los más recientes procesos sociales y económicos de globalización, con importantes movimientos migratorios hacia los países desarrollados en busca de un Estado de Bienestar que no disfruta la inmensa mayoría de la humanidad, ponen sin embargo ante un nuevo peligro las bases del Estado social, centrado en una redistribución más solidaria de la riqueza en función de las necesidades personales o de colectivos específicos (De Vega,

1998; Parejo Alonso, 2000; Offe, 1984; Maestro Buelga, 2001). Hay que poner el centro de atención en las relaciones internacionales y en el desarrollo normativo que regula estas relaciones, entre ellas las de atención a las personas y colectivos más vulnerables, que implican la existencia de un Estado social y una aplicación real de políticas de bienestar consecuentes a sus principios. Aunque hoy por hoy estas políticas no han perdido su legitimidad, sí están en profunda revisión e incluso se confrontan con propuestas innovadoras que no habría que menospreciar (Felber, 2015; Rifkin, 2016). La globalización, y el desarrollo tecnológico que la ha hecho posible, ha cambiado las formas de ser ciudadano (García Canclini, 1995: 13), así como las estructuras sociales en las que se construye (González y Requena, 2012). Existen claras diferencias entre unos Estados y otros en cuanto al desarrollo de la democracia en general y sus implicaciones en un Estado social de Derecho. Este hecho afecta directamente a todo el Tercer Sector.

La Unión Europea, de la que España forma parte, no es ajena a este problema y, de un lado, promueve directrices apelando, por ejemplo, a la responsabilidad social de las empresas (Comisión Europea, 2011); pero, de otro, la globalización del mercado parece haber iniciado una tendencia al vaciamiento de los derechos sociales, auspiciada por la misma Unión Europea. Maestro Buelga (2017) habla de la “desconstitucionalización” de los Estados sociales, sobre todo a partir del panorama europeo que ha elevado la estabilidad presupuestaria a principio fundamental, tomando como base o como pretexto la globalización del mercado. La reforma de nuestro artículo 135 de la CE, en tensión con el postulado social del artículo 1.1, es un ejemplo cercano de una sociedad concebida como unión económica y monetaria que recoloca la propiedad como derecho central y acaba con la autonomía de los Estados mediante su coordinación macroeconómica. La reforma del mercado de trabajo y las políticas de austeridad propiciadas por esta “nueva” economía tienden a vaciar de contenido el Estado social. La “crisis fiscal del Estado” (O'Connor, 1979) ha dado finalmente al traste con el deseado Estado social y democrático de derecho, por la tendencia irreversible de los gastos estatales a crecer más rápidamente que los medios para financiarlos (Porras Nadales, 1988:49). La deuda colosal que todos los Estados mantienen hace que se haya priorizado una supuesta estabilidad económica sobre las necesidades sociales más perentorias. Acabar con esta contradicción sería la base para recuperar los derechos perdidos e incluso soñar con nuevos derechos para todos.

5. Perspectivas en la reconstrucción del derecho social constitucional

El derecho evoluciona con la sociedad y es preciso que ambos armonicen entre sí, si se quiere salir de esta larga agonía que ya dura tantos años. Es

jurídica y económico-financieras de la Seguridad Social, planificación y realización de estudios económico-financieros y demográficos, elaboración del anteproyecto de presupuestos de la Seguridad Social, el seguimiento económico y presupuestario de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes, conocimiento y evaluación de la gestión y situación económico-financiera de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social”. Consultar: <http://www.seg-social.es/Internet_1/LaSeguridadSocial/QuienSomos/DireccionGeneralde029429/index.htm>.

posible que asuste el gran calibre de los cambios que se intuyen necesarios, pero asusta mucho más el cruzarse de brazos y esperar a que la agonía resulte insoportable, sangrienta o mortal. Nosotros creemos necesario que se inicie un nuevo pacto⁸ que establezca las bases sólidas para reconducir a nuestro Estado a su labor social y democrática de derecho, que continúa vigente como *desideratum*, pero que ha fracasado estrepitosamente. Las bases de este nuevo pacto creemos que están disponibles en cuanto que se da un buen espíritu social participativo, con búsqueda de soluciones compartidas, más allá de las políticas de partido, que tendrán que esforzarse seriamente en dialogar con estas bases y entre ellos mismos, si quieren que su labor sea democráticamente productiva. Y esto es extensible a todos los Estados democráticos, puesto que todos caminamos en base a unos mismos principios y fines compartidos, salvando las peculiaridades nacionales, cada vez más difuminadas en un entramado universal.

Como arranque habría que empezar por reforzar los derechos hasta ahora reconocidos a nivel nacional, regional de naciones (como la Unión Europea) e internacionales (Naciones Unidas), reforzando igualmente las instituciones que las sustentan, dándoles un mayor poder normativo y sancionador. En este reforzamiento de derechos creemos que es imprescindible el reconocimiento de la igual importancia de todos los derechos, reclamando para ello los mismos recursos y los mismos esfuerzos estatales para que sean accesibles a todas las personas y colectivos. Tanta importancia tiene el derecho a la vida como el derecho a una vivienda y a un trabajo digno. Hoy no se pueden concebir unos derechos sin los otros, puesto que todos están interconectados, se influyen y son complementarios. Este es un trabajo esencial para un derecho que pretenda ser accesible a todos, también en su lenguaje, muchas veces intencionadamente incomprensible y confuso para la base social, que

no llega a entender realmente a qué cosas tiene o no tiene derecho, o a saber por lo que tiene que luchar.

La división de los derechos entre políticos o sociales, individuales o colectivos, internacionales o nacionales, centrales o periféricos, etc., no ha hecho sino debilitar a una sociedad dividida, condenada a entenderse. Ciertamente, una visión igualitaria de los derechos conlleva un gran gasto social. Todos los derechos tienen un precio. Pero se trata de cambiar la visión de gastos en derechos, a inversión en derechos. Puesto que una sociedad que se siente mayoritariamente contenta con sus condiciones de vida va a ser mucho más productiva, renunciará a menos costes de oportunidad para dedicarse a lo que realmente quiere y tiene aptitudes, y se tendrían menos gastos inútiles provocados por las huelgas, manifestaciones, problemas de salud y suicidios, por poner algunos ejemplos.

La economía social hace mucho que está inventada (Rifkin, 2010), pero lo importante es llevarla eficazmente a la práctica. No hay que asustarse por los gastos. El sistema económico, el dinero y los impuestos equitativos son cosas inventadas por el hombre para nuestro bienestar y servicio, no para que nosotros vivamos en función de unos presupuestos que atienden a otros intereses individuales. Todos somos responsables de la construcción social; pero el derecho, sin duda, tiene un papel relevante en esa tarea, puesto que regula unas reglas de convivencia social universales. Nuestra Constitución, renovada en su sistematización de derechos y en el reparto actual de garantías a la luz de estos principios, podría ser un ejemplo a seguir por otros Estados en el camino de reconducir entre todos al derecho internacional hacia el fin social inicialmente marcado frente a las desigualdades entre personas y pueblos, con una mayor capacidad vinculante y sancionadora, que incite a un verdadero compromiso respetuoso con los pactos sociales logrados.

⁸ En este sentido, intentamos colaborar mediante una página web nacida con vocación participativa y como foro de derecho social: <<https://nuevopactosocial.org>>.

- ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. (2014): *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta.
- (2000). “El acceso a la información como derecho”, *Anuario de Derecho a la Comunicación*, vol. 1, nº 1, Buenos Aires, Siglo XXI.
- BARRANCO AVILÉS, M.C. (2001): “El concepto republicano de libertad y el modelo constitucional de derechos fundamentales”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, nº 18, págs. 205-226.
- BAUDRILLARD, J. (1978): *A la sombra de las mayorías silenciosas*, Barcelona, Kairós.
- BELTRÁN AGUIRRE, J.L. (2005): “Los principios organizativos de la Administración social: descentralización, participación, coordinación y cooperación”, *Documentación Administrativa*, nº 271-272, págs. 207-236.
- BOBBIO, N. (1991): *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): “Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas”, COM (2011) 681 final, Bruselas, 25-10-2011.
- CORCHETE MARTÍN, M.J. (2007): “Los nuevos derechos”, *Teoría y realidad constitucional*, nº 20, págs. 535-556.
- DE CABO MARTÍN, C. (2001): “El sujeto y sus derechos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 7, págs. 117-136.
- DE VEGA, P. (1998): “Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 100, págs. 13-56.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2019): <<http://www.seg-social.es/>>
- Internet_1/LaSeguridadSocial/Quienessomos/DireccionGeneraldeO29429/index.htm>.
- ESCOBAR ROCA, G. (2000): “Recensión: Luigi Ferrajoli, Derechos y garantías. La ley del más débil, Trotta, Madrid, 1999”, en *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Año 5, nº 9, págs. 521-534.
- (2012): “Los derechos fundamentales sociales de prestación (doctrina general)”, en ESCOBAR ROCA, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Thomson Reuters Aranzadi, págs. 459-647.
- FELBER, C. (2015): *Economía del Bien Común*, Barcelona, Ediciones Deusto.
- FERRAJOLI, L. (2004): *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- FRANZÉ, J. (1994): “La sociedad civil frente a la crisis de la política. Control y desentimiento”, *Nueva sociedad*, nº 134, págs. 102-117.
- GALBRAITH, J.K. (1992): *La cultura de la satisfacción*, Barcelona, Ariel.
- GARCÍA CANCLINI, N. (1995): *Consumidores y Ciudadanos*, México, Grijalbo.
- GARGARELLA, R. (1998): “Primeros apuntes para una teoría sobre los derechos sociales. ¿Es posible justificar un tratamiento jurídico diferenciado para los derechos sociales e individuales?”, *Jueces para la democracia*, nº 31, págs. 11-15.
- GONZÁLEZ, J.J. y REQUENA, M. (eds.) (2012): *Tres décadas de cambio social en España*, Madrid, Alianza Editorial.
- GRIMM, D. (2006): *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta.

- GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. (2015): *Elementos de Derecho constitucional español*, Madrid, Marcial Pons.
- HESSE, K. (1978): *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg-Karlsruhe, C. F. Müller.
- (2001): “Significado de los derechos fundamentales”, en BENDA, E. et al. (eds.), *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons.
- KELSEN, H. (1986): *Teoría pura del Derecho*, México, UNAM.
- LÓPEZ PINA, A. y GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. (2002): *Elementos de derecho público*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales.
- MAESTRO BUELGA, G. (2001): “Globalización y constitución débil”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 7, págs. 137-172.
- (2017): “El Estado Social, 40 años después: la desconstitucionalización del programa constitucional”, *Revista de Derecho Político*, nº 100, págs. 766-798.
- MAESTRO BUELGA, G. y GARCÍA HERRERA, M.A. (1999): *Marginación, Estado Social y Prestaciones Autonómicas*, Barcelona, Cedecs.
- MAJONE, G. y LA SPINA, A. (1993): “El Estado regulador”, *Gestión y Política Pública*, vol. II, nº 2, págs. 197-261.
- NINO, C.S. (1989): “La filosofía del control judicial de constitucionalidad”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 4, págs. 79-84.
- O’CONNOR, J. (1979): *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin’s Press.
- OFFE, C. (1984): *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson.
- PANITCH, L. (1999): “El nuevo estado imperial”, *New Left Review*, nº 2, pp. 5-18.
- PAREJO ALFONSO, L.J. (2000): “El Estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la «crisis» de las prestaciones y los servicios públicos”, *Revista de Administración Pública*, nº 153, págs. 217-250.
- PERLINGEIRO, R. (2014): “¿La reserva de lo posible se constituye en un límite a la intervención jurisdiccional en las políticas públicas sociales?”, *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 16, nº 2, págs. 181-212.
- PORRAS NADALES, A.J. (1994): *Representación y democracia avanzada*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- (1989): “El derecho intervencionista del Estado. Aportaciones sobre un reciente debate”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 63, págs. 65-82.
- (1988): *Introducción a una teoría del Estado postsocial*, Barcelona, PPU.
- RIFKIN, J. (2016): *La sociedad de coste marginal cero: el internet de las cosas, el procomún colaborativo y el eclipse del capitalismo*, Barcelona, Paidós.
- (2010): *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Barcelona, Paidós.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2008): “Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español”, *Revista catalana de dret públic*, nº 37, págs. 223-245.
- SUBIRATS, J. (1992): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- TEUBNER, G. (1987): *Juridification of Social Spheres. A comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust and Social Welfare Law*, Berlin, Walter de Gruyter.
- VELASCO CABALLERO, F. (1995): “La protección del medio ambiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso ‘López Ostra contra España’)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Vol. 15, nº 45, págs. 305-324.

Familias multiasistidas y profesionales “multiembrollados”: dificultades y potencialidades de la intervención en la institución

Nerea Villanueva

Agintzari SCIS

nereavillanuevagonzalez@yahoo.es

Marta Aja

Agintzari SCIS

marta@evntf-santpau.com

Gizarte-zerbitzuetan arazo anitzeko familiekin egunero egindako lanean oinarritzen da artikulu hau. Erakundeak esku hartu behar duenean sorturiko erronketariko bat, izan ere, profesionalak familia hauekin lan egitean aurkitzen dituen gatazkei buruz hausnartzea da. Artikuluan, beraz, profesionalak topatu ahal dituen bost nahaste azaltzen dira, kasu praktikoen adibideak eta konponbideak ere ageri direlarik.

GAKO-HITZAK:

Familia-eskuartzea, premia konplexuak, dilema profesionalak, zerbitzu-koordinazioa, burokrazia.

Este artículo surge del trabajo en el día a día con las familias multiproblemáticas desde los servicios sociales. Cuando la intervención tiene lugar en la institución, uno de los retos es reflexionar sobre algunos embrollos que se encuentra el profesional en la intervención con estas familias. Se describen cinco embrollos en los que puede verse envuelto el profesional ejemplificados con casos prácticos así como la resolución de cada uno de ellos.

PALABRAS CLAVE:

Intervención con familias, necesidades complejas, dilemas profesionales, coordinación de servicios, burocracia.

1. Introducción

A lo largo de este artículo se abordan las dificultades que se encuentra el profesional que trabaja con familias multiasistidas desde un contexto institucional. Aunque también son conocidas como familias “multiproblemáticas”, “desorganizadas” (Minuchin, 1967), etc., hemos elegido el término “multiasistidas”, acuñado por Odette Masson en 1980 (Wainstein *et al.*; 2017: 299) aludiendo a las especiales relaciones que se establecen entre estas familias y los servicios que las atienden. En esas “especiales relaciones” es donde muchas veces se dan los embrollos con los que se encuentra el profesional que cuenta con su saber, con su saber hacer y con su saber ser para salir de ellos. El “embrollo” fue descrito por la Escuela de Milán (Selvini *et al.*, 1986) para hacer referencia al juego relacional familiar caracterizado por la desconfirmación en el que se ve atrapado el hijo, participante en una coalición con uno de sus progenitores que luego será negada. De igual manera, los profesionales en el trabajo con estas familias podemos ser partícipes de juegos relacionales en los que nos coaliamos con otros profesionales o con miembros de las familias que atendemos, para finalmente sentirnos desconfirmados al no ser capaces de lograr aquellos objetivos que nos habíamos propuesto.

El primer embrollo trata sobre la afectación emocional en la interacción con las familias y el manejo de esta en el proceso de intervención; el segundo aborda la condición de obligatoriedad de la intervención para familias y para profesionales; el tercero hace referencia a la relación con otros profesionales que también están interviniendo con estas familias y las dificultades que surgen de ella. En el cuarto embrollo se detalla la influencia que tiene la progresiva burocratización de la intervención y en el quinto se describe la importancia del manejo de los tiempos en el proceso de cambio, así como la cronicidad de situaciones a las que se enfrenta el profesional. Este artículo trata de poner el foco en claves y propuestas de abordaje y cuidado del profesional que trabaja con estas familias. Minuchin decía que “Si el terapeuta no puede asociarse a la familia y establecer un sistema terapéutico la reestructuración no puede producirse y todo intento de alcanzar los objetivos terapéuticos fracasará” (Minuchin; 1974: 183). De ahí la importancia de reflexionar sobre el papel del profesional y los embrollos en los que se puede ver envuelto en el trabajo con las familias multiasistidas.

2. Primer embrollo: lidiar con las emociones que se activan en la interacción con las familias

El primer embrollo con el que nos encontramos es que el profesional tiene que lidiar con las emociones que se activan en la interacción con las familias.

Los relatos sobre situaciones de violencia, o la descarga de rabia y enfado por parte de los miembros de la familia hacia el sistema profesional, elevan la ansiedad, generan situaciones de tensión y pueden bloquear o activar al profesional. En estas circunstancias se hace necesario el desarrollo de habilidades y de actitudes por parte del profesional que permitan que el encuentro profesional-familia genere contextos profesionales de cambio en lugar de bloqueos, *impasse*, mimetización con el sistema familiar, etc. En la intervención con familias multiasistidas, el profesional se enfrenta a situaciones que pueden paralizarle a nivel cognitivo, emocional y pragmático. Según Giovanazzi, “se suelen generar escenas dramáticas cargadas de alta emotividad que pueden ir acompañadas de violencia psicológica y/o física” (Giovanazzi, 2009: 169). Campanini añade que “tenemos que llevar adelante la entrevista, incluso con personas que pueden despertarnos sentimientos de rabia, de antipatía o que pueden causarnos dificultades” (Campanini, 2012: 1.176).

En una entrevista, un padre explica que su hijo adulto con un 65 % de discapacidad consiguió la pensión correspondiente porque en la entrevista de valoración supo hacerse muy bien el tonto, negando la familia las dificultades del día a día y, por supuesto, la discapacidad. Los mitos que la familia construye para minimizar el sufrimiento de acontecimientos dolorosos o para intentar salvaguardar su imagen pueden generar también un fuerte impacto emocional en el profesional, ya que la cultura del profesional es puesta en cuestión. Posiblemente, familia y profesional van a tener diferentes visiones del mundo y darán significados diferentes a lo que ocurre alrededor. Si la familia se desvía mucho de las creencias del profesional y este no es consciente de ello, puede plantear intervenciones erróneas o tomar decisiones equivocadas que perjudiquen a la familia que ha acudido a pedir ayuda.

El manejo del impacto emocional en la interacción con estas familias va a requerir por parte del profesional no solo de un buen nivel de conocimientos y técnicas, sino también, como señala Coletti (Coletti, 1997), de conciencia con respecto a las dificultades que pueden surgir frente a situaciones que despiertan ansiedades. Además de conocimientos, técnicas y registros es importante reconocer las emociones que suscita el trabajo con estas familias, y considerarlas según Virginia Satir como un termómetro de nuestro estado interno: “Al reconocer las emociones, nos encontramos en condiciones de manejarlas y estaremos mejor capacitadas para ver, escuchar y tomar decisiones sin el estorbo de un diálogo interior” (Satir, 1983: 223-224). Las emociones activarán en el profesional unos conocimientos u otros, mediatizarán las técnicas a utilizar y, por supuesto, lo que va a registrar. La capacidad del profesional para gestionar las emociones durante la entrevista le puede ayudar a discriminar que la respuesta que da a la familia no tiene que ver con algo que ha sucedido en su vida

personal y le facilitará tener alternativas de actuación en cualquier situación en la que se sienta atrapado (Satir, 1983).

Sin embargo, las familias multiasistidas no solo pueden paralizar al profesional, sino que en ocasiones le mueven a la acción. Para Ricardo Ramos las conversaciones que se dan en las entrevistas entre el profesional y la familia multiproblemática “generan un fuerte impacto emocional, impresionan y mueven a la acción” (Ramos, 2015: 41). Estos discursos que mueven a la acción pueden ser un discurso para una acción transformativa o puede ser un discurso para una acción reflexiva. En “el discurso para la acción transformativa, la conversación finaliza con una acción imperativa” (Ramos, 2015: 42); por ejemplo, una profesional recibe una llamada telefónica de una colega que ha acudido a realizar una valoración de dependencia de una señora de ochenta años que vive con su hija de cincuenta y dos. En la conversación, le informa de que la vivienda se encuentra en malas condiciones de higiene, hay plaga de insectos, mal olor y suciedad. La profesional queda en intervenir con la situación, realiza una visita a domicilio y busca un recurso que se encargue de la desinfección, la limpieza de la vivienda y, mientras se realiza, del alojamiento de la familia. En esta situación la familia activa al profesional. En el discurso para una acción reflexiva, la entrevista finaliza con una acción en diferido, es decir, el profesional propone una acción y pide una nueva entrevista para seguir conversando sobre el tema porque no está claro ni cerrado (Ramos, 2015: 43-44). La diferencia con la anterior es que la profesional actúa en interacción con el otro, comprende la situación y busca con el otro cuál es la mejor acción.

Siguiendo con el ejemplo, la profesional en la visita a domicilio comprueba la falta de higiene, establece relación con la hija e intenta conocer la situación de la familia; conecta con su situación de desbordamiento de cuidadora única y finaliza la visita quedando en seguir en contacto. En la siguiente visita, al día siguiente, habla con la hija sobre las condiciones de higiene de la vivienda y le facilita teléfonos de empresas para la limpieza. Con esta acción en diferido se introduce una temporalidad que facilita la narrativización y además es el cauce para comprender la complejidad de la situación (Ramos, 2015: 43-44). Tres días después la profesional acude al domicilio y se encuentra la casa limpia; la hija había contratado la limpieza y durante esta se habían alojado dos días en un hotel. Con esta intervención la familia ha podido activar sus propias capacidades y recursos acompañada de la profesional, que se ha dado un tiempo prudencial que le ha permitido vincularse con la familia, comprender la situación y activarla en la búsqueda de la solución.

¿Y qué nos lleva a sustituir a la familia en lugar de activarla? Según Coletti (1997) la angustia y la irritación que provoca la pasividad por parte de la familia ante el problema, o el hecho de que no tomen decisiones para salir de la situación. Esta angustia

puede llevar al profesional a tomar decisiones desde la urgencia que generalmente tienden más a sustituir y reparar que a movilizar a la familia. Cuando se actúa desde la urgencia se pierde la posibilidad de evaluar y comprender la situación y el recurso o la intervención propuesta suelen fracasar, a la vez que la familia recibe un mensaje de desconfianza en sus propios recursos y capacidades, que las tiene, por débiles que sean. En circunstancias normales al profesional no se le ocurriría mover un buey, pero a veces puede ponerse a movilizar a la familia cuando no hay motivación para el cambio. Además, si la familia no se mueve, por lo general se tiende a pensar que sus integrantes son muy disfuncionales y se suele hacer una atribución externa en términos de causa efecto: “Si les propongo esta solución/recurso/intervención y ellos no la aceptan es que no tienen interés, no se preocupan, no tienen conciencia...”, etc.

Otras veces nos encontramos con un exceso de motivación profesional que según Coletti (1997) se trata de un delirio de omnipotencia que lleva a que el profesional se sobreimplique en la intervención. En estas ocasiones será importante reflexionar sobre los motivos que le han llevado a elegir esta profesión. En el libro *La vida personal del terapeuta*, Guy señala que a veces “elegimos la profesión, entre otras razones, para lograr sanar alguna herida personal y, aun siendo así, se puede llegar a ser un profesional eficaz siempre y cuando la propia perturbación no sea tan significativa como para impedirnos atender las perturbaciones ajenas” (Guy, 1987: 42).

A continuación presentamos a la familia de Ángela, un caso en el que el servicio recibe la llamada telefónica de una trabajadora social que pregunta si podríamos atender a una familia en la que el padre ha intentado ahorcar a la hija mayor tras un episodio de coma etílico. Se trata de una familia a la que el hospital informa que la hija de catorce años está en urgencias. Los padres acuden al hospital y allí se enteran de que la niña ha estado “tirada” en un banco hasta que alguien llamó al 112. El padre pide que se haga un examen para ver si la hija ha sido violada. En el hospital, ante la falta de indicios, no realizan la exploración, por lo que el padre la lleva a otro hospital, donde también se niegan a explorar a la menor. Regresan a casa y el padre intenta ahorcarla. Un familiar que se encontraba en ese momento en la casa consigue ayudar a la hija a liberarse del padre y la menor escapa corriendo de la casa. La madre sale tras ella, llama a la policía e interpone denuncia contra el padre. Los padres de Ángela, Antonio y Merche tienen tres hijos: Ángela, de 14 años de edad; Antonio, de 11; y Carlos, de 6. La familia procede de Colombia, emigraron hace seis años tras perder todo su dinero. En Colombia, Antonio trabajaba de notario y Merche de secretaria. Actualmente, Antonio se ocupa de las tareas domésticas y de gestionar el día a día de la familia: crianza de los hijos, trámites administrativos, colegios, etc., mientras Merche trabaja como empleada doméstica. No se les conocen amistades

salvo la relación que mantienen con un familiar de Merche que vive en el mismo pueblo.

En cuanto a las familias de origen, Antonio es el hijo pequeño de cinco hermanos. Sus progenitores se divorcian cuando él tiene 18 años. A los ocho años le enviaron a una escuela militar a otro país para estudiar hasta que ingresó en la universidad. Merche es la mayor de seis hermanas y un hermano. Describe a su familia como unida, de mujeres que cuidan todas unas de otras, con valores y respetuosos con las normas. La pareja se conoce a los dieciocho años y tras dos años de noviazgo él le propone matrimonio a la vez que le cuenta que también tiene relaciones con otras mujeres. Merche decide romper la relación, pero un año después contraen matrimonio.

A continuación se describen algunos fragmentos de las primeras entrevistas con esta familia. Como el padre no vive en la casa, por la orden de alejamiento hacia la hija, se realizan entrevistas con la madre y los hijos y sesiones con el padre. En las entrevistas, la madre se muestra ambivalente ante los hechos sucedidos: a veces piensa que la vida de la hija corrió serio peligro y otras duda de si fue para tanto. Considera que los niños no se enteraron de casi nada porque estaban dormidos en su habitación y que es mejor que no se hable del tema. Se muestra quejosa porque desde el “lío”, como ella llama a lo que sucedió, tiene que encargarse de todo. El hijo mediano cree que la madre no es capaz de encargarse de la familia y que es necesario que su padre vuelva a casa porque es el que sabe hacer las cosas; opina que la responsable de la situación de la familia es su hermana, ya que si no hubiese tomado alcohol no habría pasado nada de esto. El hijo pequeño no deja que se hable del “lío”; cuando sale el tema interrumpe e intenta desviar la conversación a otros temas.

La hija está planteándose regresar al país de origen con una tía materna; refiere que si ella es el problema “prefiere no estar aquí y no volver a ver al padre”. La madre cree que esta decisión es responsabilidad de la hija, lo que ella decida estará bien y ella está a la espera de la resolución judicial para tomar la decisión de separarse o no: si el padre es declarado culpable se divorcia, si es inocente, todo volvería a ser igual. En la entrevista con el padre, cuando se explora el intento de homicidio, refiere: “No recuerdo muchas cosas, solo recuerdo que un primo estaba en mi casa. Se me borra la memoria cuando salimos del hospital a las cuatro de la mañana. Espero que mi hija esté bien, espero que todo esto no la llene de rabia, que no le afecte”. En la entrevista se observa que su interés es que los culpables cumplan su castigo por haber cometido un delito (hay que recordar que él estaba convencido de que su hija había sido violada). Explica que su situación es extraña porque sigue siendo “socio del club” (en referencia a la familia) pero es “como si le hubiesen retirado el carnet”.

En otro caso, el juez solicita a los servicios sociales una valoración sobre la situación familiar de

Mikel, de doce años de edad, debido a que tras una discusión entre sus progenitores el padre ha prendido fuego al domicilio familiar. Mikel es hijo de José, de 47 años, y María, de 46. Tienen otro hijo en común de 22 años de edad. María tuvo otra hija fruto de una relación extramatrimonial, que finalmente fue dada en adopción a los tres años. La madre informa de que durante este embarazo su marido la acompañó, estuvo consumiendo drogas y cuando dio a luz en el hospital, ante el rechazo explícito hacia la niña, le ofrecieron la posibilidad de ceder la guarda y ella no quiso. Después del nacimiento, decidió que el padre biológico se encargase de la niña, ya que no podía llevarla a casa porque al ser negra todo el mundo sabría que su marido era un “cornudo” y no podía hacerle eso. Además, este no la admitía en casa. La niña estuvo un tiempo con el padre biológico, que en poco tiempo cedió la tutela al servicio de protección de menores. Durante doce años la familia convive con la familia de origen de María hasta que se trasladan a su propio domicilio, momento en el que ella sitúa el origen de los conflictos conyugales.

En este caso, tras un forcejeo que mantiene la pareja, al intentar él quitarle el móvil a ella para evitar que consiga droga, María denuncia a José por violencia de género. Ambos reconocen en el juzgado que han consumido alcohol y drogas, consumo que según ellos motiva las diferentes disputas familiares que mantienen con frecuencia. El hijo mayor relata al juez que es su padre quien sigue un tratamiento más continuado y no así su madre; no cree que su madre este capacitada para cuidar de su hermano menor. Ambas partes reconocen al juez la necesidad de ponerse en tratamiento, o de continuarlo en el caso del padre, y que la violencia se debe principalmente al consumo de alcohol y drogas. Al día siguiente José denuncia a María por maltrato psicológico. Argumenta que es menospreciado y menoscabado en su integridad moral con frases de carácter despectivo y humillante: “Si te vas a suicidar hazlo en tu trabajo, para que así cobre más, eres un inútil...”. El juez establece como medida cautelar que María no puede acercarse a José a una distancia inferior a 500 metros y está obligada a abandonar el domicilio familiar; tampoco puede comunicarse con él durante la tramitación del procedimiento y se atribuye al padre la guarda y custodia del hijo menor; así como el disfrute de la vivienda. Se establece un régimen de visitas y comunicación materno-filial. El hijo mayor y la abuela materna son designadas para recoger y entregar al menor a la madre en un punto de encuentro familiar.

Diecinueve días después, José solicita al juez que se deje sin efecto la orden de protección dictada en su favor contra su esposa, argumentando que el hijo mayor le ha comunicado que la madre se ha puesto en tratamiento psiquiátrico de inmediato tras ocurrir los hechos y que está acudiendo a todas las citas (como era el consumo de drogas el que generaba violencia, ahora que están en tratamiento entienden que ya no tiene sentido la orden de protección).

Anticipa al juzgado que no tienen intención de separarse y desean reanudar cuanto antes su vida en común por el bien de la familia. Mikel no comprende por qué sus padres no pueden vivir juntos cuando eso es precisamente lo que todos desean, teniendo que ver a su madre solo un día a la semana. Un mes después de que José solicite que se deje sin efecto la orden de protección, incendia la vivienda. Se decreta prisión provisional para él.

Mikel está en tratamiento psicológico en el centro de salud mental desde hace año y medio, después de haberse encontrado al padre tras un intento autolítico en el domicilio. Académicamente está obteniendo buenos resultados y el centro escolar no refiere problemas. Duerme con la madre y ha llegado a manifestarle que “ahora que no está el padre, en casa manda él”. Manifiesta que sus padres se pegan uno a otro pero cree que la madre es más víctima de los insultos del padre que al revés. Cuenta que la madre le pide que llame al padre, que le visite, etc., con el fin de ayudarlo, ya que el padre es percibido por la familia como el más perjudicado por la situación actual. Cuando Mikel visita al padre en la cárcel, este le pide que cuide de la madre y de la familia. Cree que la violencia es consecuencia del consumo de drogas de sus padres y explica que su padre incendió la casa porque el médico no le derivó a una comunidad terapéutica. No quiere pensar en el hecho de haber sido el único miembro de la familia que ha perdido la mayor parte de sus pertenencias en el incendio, para evitar enfadarse. El hermano mayor trabaja en una empresa, tiene novia y está pensando en independizarse. Aporta el sueldo a la economía familiar. La madre explica que el incendio se produjo porque el médico no había derivado a su marido a una comunidad terapéutica y que ella consumía porque la oficina de empleo no le daba un trabajo. Cuenta que en los últimos seis años su marido ha hecho seis intentos autolíticos, según ella, cuando él cree que ella le va a dejar y está con él porque no quiere que el padre de sus hijos se quite la vida por ella, dice “¿cómo justificar esto a mis hijos!”.

Actualmente, ambos progenitores se plantean propósitos de cambio: están siguiendo tratamiento, el padre intenta salir así de la cárcel, la madre en tratamiento ambulatorio. Todos los miembros de la familia desean la inmediata reunificación familiar y creen que la causa de los problemas de la familia es la droga y la falta de recursos asistenciales para su tratamiento. Si nos paramos a escuchar qué es lo que provoca a nivel emocional el relato de estos dos casos, es posible que surjan sentimientos de miedo por tener que afrontar una entrevista con personas que ejercen violencia; impotencia ante el encargo del juez o del derivante; estupefacción y asombro ante la posibilidad de que un padre acabe con la vida de una hija o que prenda fuego al domicilio familiar, y que una madre rechace a una hija por la raza o que perciba como víctima al padre que intenta matar a una hija; confusión ante la maraña de informaciones de órdenes de protección y solicitudes de retirada

de estas; preocupación por si pasa algo más grave mientras se está interviniendo; rabia y tristeza porque sucedan este tipo de hechos, etc.

3. El manejo las emociones del terapeuta, un factor clave para el cambio

Una vez que conocemos que el contacto con estas familias genera impacto a nivel emocional, hemos de tener en cuenta cómo se puede manejar para evitar ser atrapado por el “cerco de goma” de la familia (Wynne et al., 1958; Singer, Wynne y Toohey, citados en Sluzki, 2007) y poner la distancia emocional adecuada que permita potenciar el cambio del sistema familiar. Estas emociones que surgen en el primer contacto con el caso, incluso antes de estar con la familia, ya sea a través de informes, reuniones, etc., van a seguir interaccionando durante el proceso de intervención, por lo que será necesario tenerlas en cuenta para manejarlas y que no interfieran como factor homeostático.

La emoción tiene que ser la alarma, la campanilla que avise al profesional de la posible dificultad que va a encontrar en la sesión y así pueda diseñar la estrategia para poder manejarla. En general, suele ayudar tratar de comprender lo que a priori genera tal impacto emocional en el profesional que le resulte incomprensible. En definitiva, se trata de buscar un significado a lo que pasó. El profesional tiene que tratar de comprender, que no justificar, y para ello las emociones que suscitan los casos pueden ayudar. Así:

- si genera pena uno de los miembros de la familia habrá que tener especial cuidado en no coaliarse o sobreimplicarse con ese miembro;
- si suscita pereza atender el caso, legitimar esa pereza por todo lo que implica a nivel emocional para el terapeuta un caso así, apoyarse en el equipo y a ser posible trabajar con estas familias en coterapia;
- si hay algún miembro con el que resulta más difícil interactuar, una de las máximas en estas situaciones es mantener una actitud de curiosidad por conocer y comprender; en caso de no poder con la situación, lo más legítimo es expresar que no se puede ayudar y derivar el caso o pasarlo a otro compañero/a si se pudiera, de ahí la importancia de contar con un equipo bien avenido para trabajar con estas familias;
- si genera estupefacción el hecho de que la familia niegue o minimice el problema de violencia grave o las consecuencias de los hechos, habrá que preparar estrategias para que en la sesión se maneje esa minimización del problema; el profesional tendrá que estar preparado para que la estupefacción no le impida construir un espacio donde se explicita la existencia de la violencia, cómo afecta a nivel emocional a cada uno de los miembros de la familia, cómo se protegen del sufrimiento, etc.

Por ejemplo, en el caso de Ángela, una de las primeras reacciones fue: “¿Cómo un padre puede intentar matar a su hija?”. Esa estupefacción tiene que llevar a adoptar una postura de curiosidad respetuosa para entender desde dónde se produce, darle un significado a los hechos y así se pudo mostrar interés por la infancia y la historia de este padre y descubrir que emocionalmente estaba muy roto. Estuvo en una escuela militar desde los ocho años y por su relato se sospecha que fue agredido sexualmente. La posibilidad de una agresión sexual hacia la hija le conecta con su sufrimiento sin elaborar y le lleva al *acting out*. En el caso de Mikel, la preocupación que surge ante el relato que hace la familia de episodios de violencia grave que se dan con frecuencia, a la vez que insisten en que el deseo de todos es volver a estar juntos, lleva a intentar comprender qué función tenía la violencia y así hipotetizamos que la violencia formaba parte de la relación de la pareja. Los intentos autolíticos en el padre, las denuncias por violencia de género, etc., ponen a prueba el sistema conyugal llevando la violencia al límite como forma de poner a prueba al otro, “a ver si aun así vas a estar conmigo”. Les da identidad, si no hay violencia al límite no hay garantía de que la pareja vaya a subsistir. La relación de pareja podría seguir la siguiente pauta: yo me siento reconocida/o por el otro en la medida en que las provocaciones le generan una reacción de atención a mi persona. Del relato de la familia se infiere que ambos pertenecen a familias en las que no han sido aceptados incondicionalmente ni reconocidos como sujetos dignos de ser queridos por sí mismos; la provocación del otro y su reacción extrema tiene la función de hacerles sentir importantes, reconocidos/as por el otro/a.

El momento en que se encuentra el profesional cuando recibe el caso también es una de las variables que ayudan a conectar con las emociones que provoca. Así, si se acaba de regresar de vacaciones al recibir a una de las familias presentadas, si su funcionamiento familiar genera mucha disonancia con la visión del mundo del profesional, o suscita pereza atenderlo, será necesario legitimar estas emociones por todo lo que implica a nivel emocional para el terapeuta un caso así y buscar apoyo y contraste, ya que abordar este tipo de problemáticas exige un trabajo en coterapia y contar con un equipo. También se pueden dar situaciones en las que las propias circunstancias de la vida del profesional legitimen que el profesional no se haga cargo de la familia y esta sea atendida por otro profesional.

Sin embargo, a los profesionales nos cuesta tomar conciencia de cómo las emociones que nos suscitan las familias que atendemos afectan a cómo nos relacionamos con ellas y a la intervención. Algunos de los motivos que pueden estar relacionados con esta dificultad tienen que ver con las características de los problemas que presentan estas familias (piénsese en los casos de maltrato, de separación, de violencia, marginalidad, de enfermedades terminales, etc.) que generan emociones como las

descritas anteriormente. Así y todo, el profesional tiene que llevar adelante la entrevista, interactuar con la familia y cumplir con la tarea, por lo que es posible que se obvien esas emociones que “incomodan” en pro de la tarea.

A veces pensamos que reconocer que la familia impacta emocionalmente en el profesional es signo de incompetencia profesional. Pareciera que da mejor imagen hablar del diagnóstico, del protocolo, del procedimiento... esto invierte de cierta profesionalidad. No se trata de negar el impacto emocional que provoca el relato de la familia, sino que lo importante será tomar conciencia de la emoción que sentimos para poder manejarla y evitar que la relación que establecemos con la familia se defina en función de la emoción suscitada. No está mal sentir o reconocer, por ejemplo, que una madre o un padre no caen bien, lo importante es qué respuesta se da a la emoción qué sentimos, qué hacemos con ella, cómo la gestionamos, es decir, qué y cómo vamos a hacer para evitar que la emoción de antipatía que nos genera esa persona nos impida aliarnos con ella. ¿Vamos a intentar conocerla a ver si empatizamos con lo que expresa? ¿Vamos a derivar el caso a una colega? ¿Se encargará de ella más la coterapeuta?

Otro aspecto importante que ayuda en el manejo de las emociones que suscita el trabajo con estas familias es tener en cuenta cómo se presenta la demanda. Según Juan A. Abejón (1987) se ha descrito en ocasiones como un juego interrelacional a base de trampas a sortear en la relación, como pruebas que el demandante propone a su interlocutor. Un ejercicio interesante que ayuda a manejar estas “trampas” consiste en reflexionar acerca de con qué trampas se tienen más dificultades y con cuáles hay un mejor manejo, a la vez que tenemos en cuenta qué roles se desempeñan en los diferentes sistemas de pertenencia. Es muy probable que, en función del rol que se desempeñe en la familia de origen y en otros sistemas de pertenencia (es decir, aquellos roles con los que el profesional se siente reconocido e importante), se tienda a activar este rol ante un discurso u otro de la familia. Así ante una demanda planteada desde la urgencia o desde la dramatización, aquellos profesionales que han ejercido en su familia de origen un papel de hijos parentalizados pueden tender a activar el rol de salvador o el de cuidador. Ante la delegación, una persona que se siente reconocida e identificada con los adjetivos de responsable, resolutivo o eficaz puede ponerse a resolver el problema en lugar de esperar a que sea la familia la que lo resuelva. Y aquellos a los que el conflicto o la discrepancia les generen tensión puede que, ante un pseudoacuerdo, pasen por alto el conflicto de intereses. El resultado de todas estas interacciones es el bloqueo del proceso de cambio, ya que el sistema profesional acaba realizando funciones sustitutorias al ser atrapado por “el cerco de goma de la familia”.

En los dos casos anteriormente descritos, donde la familia presenta la demanda desde una

dramatización minimizada, el riesgo es adoptar una actitud de salvadores de los menores que nos lleve a una confrontación y derive en una escalada simétrica con los progenitores, a la pérdida de la neutralidad, etc. Si no se comprende cuál es el funcionamiento familiar no se entenderá que el niño o la niña acaben apostando por sus progenitores desde el sentimiento de lealtad a la familia, en lugar de aprovechar la ayuda que le ofrece el profesional que hace de portavoz de su sufrimiento con la finalidad de “salvarle”. En esta situación, los sentimientos de fracaso, impotencia y traición están servidos para el profesional. Adoptando esta postura, también se pierde la posibilidad de generar oportunidades de cambio para la familia, ya que esta suele acabar resistiéndose a los intentos del profesional de “salvar” a uno de los miembros debido a que no se da la posibilidad de que profesional y familia le otorguen un significado a la violencia o al problema que presentan. Conocer los motivos que llevan a elegir una profesión de ayuda, puede aportar información valiosa acerca de qué rol o roles se activan en la relación con las familias.

4. Segundo embrollo: la institución pide al profesional que intervenga con familias que no quieren ser intervenidas

Otro embrollo al que se enfrenta el profesional tiene que ver con las situaciones en las que la petición de cambio es externa a la familia. En estos casos una de las dificultades que tiene que afrontar es lograr la colaboración de la familia. Con frecuencia el profesional se encuentra con una familia que no ha realizado una demanda explícita de intervención terapéutica, sino que es “derivada” por otros profesionales que han detectado una dificultad o un problema susceptible de intervención desde otro contexto profesional. El profesional, por tanto, se encuentra teniendo que responder a una demanda que ha realizado otro profesional para la familia y con una familia que no manifiesta un deseo de trabajar en aquello que otro profesional ha pedido para ella. Siguiendo a Cirillo (1991) que la familia no lo demande explícitamente no quiere decir que no desee cambiar.

Tres son los elementos a tener en cuenta en la intervención con las familias multiasistidas cuando esta tiene lugar en una institución y sobre los que tenemos capacidad de actuación para comenzar a promover el cambio (Cuadro 1). Estos elementos se dan en la interacción entre el sistema familiar y el sistema profesional: el contexto en el que tiene lugar la intervención; la demanda de la familia y de otros profesionales sobre esa familia y la capacidad de establecer una alianza o un vínculo terapéutico. Ambos, familia y profesional, han de respetar el marco de trabajo donde tiene lugar la intervención: la institución, que definirá normas para ambos sistemas, así como para la interacción entre ellos. Estas normas suelen tener que ver con la normativa legal, la protección ante posibles situaciones de vulnerabilidad de derechos, con procedimientos, guías y protocolos que hay que respetar, con requisitos a cumplir, temporalidad, con qué es competencia y qué no, etc.

En cuanto al primer elemento, el contexto profesional de cambio, Carlos Lamas lo define como “el marco que se establece entre cliente y profesional y permite dar significado a una serie de intercambios comunicacionales orientados a introducir el cambio en el cliente” (Lamas, 1997: 83-124). Conocer, respetar y ser claros y transparentes con la familia acerca de cuál es el contexto profesional de cambio en el que tiene lugar la intervención es un requisito de obligado cumplimiento para conseguir la colaboración de la familia con la intervención y evitar el deslizamiento de contexto (Selvini, 1990, citado por Rodríguez, 2013: 246).

En las situaciones donde se da vulnerabilidad de derechos, como en los casos descritos, la petición de cambio es externa a la familia, algo habitual en los casos de negligencia o malos tratos, y la demanda la hace un tercero con función de control social. En estos casos, la intervención se enmarca en un contexto coercitivo; esto supone una actitud inicial por parte de la familia de no colaboración con la intervención y esa va a ser la primera dificultad a afrontar por parte del profesional: identificar esas actitudes iniciales que la familia trae y lograr su colaboración.

Cuadro 1. Elementos sobre los que se puede actuar para promover el cambio en las intervenciones con familias

Fuente: Elaboración propia.

4.1. Claves para el manejo de la no voluntariedad

En el caso de Ángela, el primer contacto de la familia con los servicios sociales fue una solicitud de ayuda para vivienda hace seis años cuando llegaron al municipio. Tras el episodio del padre con la hija, la madre se acerca de nuevo a la trabajadora social, le describe lo ocurrido y le solicita ayuda para el marido porque está durmiendo en la calle. A la vez desde el colegio notifican a servicios sociales que el hijo de seis años acude en muchas ocasiones con falta de higiene, presenta un retraso madurativo tanto en el habla como en psicomotricidad y que el hijo mediano, de once años, resuelve los conflictos con iguales usando la violencia. La derivación a nuestro servicio surge de la crisis en la familia debida a la situación de violencia del padre hacia la hija, provocando su salida del domicilio. La trabajadora social solicita una evaluación de la situación familiar.

En el segundo caso, el de Mikel, nos encontramos con una familia en crisis por el ingreso en prisión del padre. El primer contacto de la familia con servicios sociales se produce a raíz de la orden de protección hacia el padre; la madre vive en una pensión donde, a pesar de constar orden de alejamiento, mantiene contactos con el padre y los hijos. Para el pago de la pensión demanda ayuda económica a la trabajadora social. La trabajadora social a petición del juzgado solicita la evaluación de la situación del menor. Vemos que en los dos casos los servicios sociales reciben por un lado una demanda de las familias (relacionadas con la vivienda) y por otro lado una demanda de otras instituciones: de la escuela en el primer caso y del juzgado en el segundo. Esto es importante tenerlo en cuenta porque de cara a la intervención será necesario conectar lo que preocupa a la familia y lo que preocupa a la institución, que generalmente no suelen coincidir.

En los dos casos presentados se explicitan los hechos en las sesiones; además, la red de profesionales que intervienen trabaja para que la familia tome conciencia de la gravedad de los hechos sucedidos, se sitúa como víctima a los hijos y se pone de manifiesto el sufrimiento de todos los miembros de la familia. Es importante prestar atención a cómo se presenta la familia que no quiere ser intervenida porque puede darnos claves para manejar el embrollo. Los dos casos exigen activar un contexto de control pero hay que trabajar de diferente manera, porque la familia presenta los hechos o su gravedad de forma diferente. En el caso de Ángela, la familia responsabiliza a la hija de los problemas cuando dicen “si no hubiera bebido...”. El padre no pide ayuda porque está pendiente de juicio. En la primera entrevista cuenta que dio un azote a la hija, que le echó la bronca... Cuando se le lee el informe policial dice que no se acuerda, que tiene una laguna en su memoria de lo que sucedió desde que volvieron del hospital hasta que se presentó la policía en casa. De su relato se observa que acepta la posibilidad de que haya ocurrido, pero niega que haya sido de forma consciente y sitúa la responsabilidad en la hija.

La madre manifiesta que lo que pasó está pasado, que no están afectados. Lo que hizo el marido no le parece proporcional con lo que hizo la hija y busca una explicación de por qué el marido reaccionó así. Duda de si hizo lo correcto o no interponiendo denuncia porque cree que quizás exageró con lo sucedido. En el relato de la madre se observa que acepta los hechos y responsabiliza de ellos al padre, pero minimiza la gravedad y el daño. Para aportar gravedad, se pregunta a la hija en sesión familiar “¿Cómo conseguiste no morir esa noche?”.

En el caso de Mikel, la madre y los hijos manifiestan que ya no tienen problemas porque creen que la violencia es consecuencia del consumo de drogas y ya se han puesto en tratamiento. Justifican también el incendio por el consumo y la no disponibilidad inmediata de comunidad terapéutica para el padre. En esta situación se observa en las entrevistas que la familia acepta los hechos, los describe con detalle, pero como algo del pasado, y sitúa la responsabilidad de en terceros, en las instituciones: salud-comunidad terapéutica; oficina de empleo-trabajo, servicios sociales-vivienda, etc. Como la familia exhibe la violencia como algo pasado, ya resuelto, en sesión no se refuerza la exhibición preguntando por detalles, episodios concretos, etc., sino que se insiste en dar gravedad a la situación aquí y ahora. Así, cuando la madre manifiesta que “nos queremos, eso ya está pasado y el niño está bien”, el equipo terapéutico devuelve el mensaje: “sí, os queréis con locura y eso lleva a situaciones de pérdida de control y de riesgo para cada uno de vosotros y para la familia”. Este mensaje es aceptado por la madre y los hijos porque encaja en la imagen que tienen de la familia y de cómo se expresa el afecto, a la vez que se explicita y se pone palabras a la gravedad de la violencia. En la misma línea se exploran las consecuencias del hecho preguntando al hijo: “Entonces, ¿tú lo perdiste todo?”; y a todos, “¿Qué hubiera pasado si hubieseis estado en casa?”.

Con estos mensajes, ambas familias reciben información acerca de que la gravedad de los hechos exige activar un contexto de control, pudiendo otorgarle un significado al encargo del derivante. Las dos familias están sufriendo y para evitarlo intentan pasar página, no afrontan lo sucedido y niegan las consecuencias. Nuestro trabajo consiste en ayudarles a no pasar página, en ir hilvanando para acercar a la familia y la institución, y eso pasa por afrontar los hechos y sus consecuencias para que finalmente puedan otorgarle un significado. El equipo profesional también debe entender y dar un significado a por qué la familia no quiere ser intervenida; en los dos casos expuestos para evitar sufrir y para que con la vuelta del padre a casa se vuelva al equilibrio anterior. En definitiva, el profesional tiene que construir un puente que conecte lo que le pide la institución con algo que preocupe a la familia, es parte del trabajo a realizar para salir del embrollo y poder elaborar una demanda, segundo elemento sobre el que se tiene posibilidad de actuación. En los dos

casos presentados, ambas familias mostraban preocupación por la crisis que estaba suponiendo la salida del padre del hogar.

En el caso de Ángela, la madre (que se siente más legitimada a pedir ayuda porque protegió a la hija y puede presentarse con una buena imagen), se apoyaba en el primer hijo varón, que manifestaba que la madre no sabía apañarse con las gestiones del hogar, del colegio o con la trabajadora social como lo hacía el padre; incluso afirmaba que si salían de casa para ir a algún sitio con la madre, daban mil rodeos y acababan perdiéndose. La madre daba la razón al hijo a la vez que le pedía paciencia. Esta “queja” permitió elaborar una petición de ayuda para afrontar los cambios que estaban suponiendo para toda la familia el alejamiento “obligado por el juez” del padre. En el caso de Mikel, la madre también se apoyaba en él tras la salida del padre del domicilio y toda la familia expresaba el deseo de volver a estar juntos. Con la salida del padre, el hijo obtiene poder, cree tener la llave que reduzca la posible condena del padre demostrando que no le ha generado ningún daño la situación vivida... Por lo tanto, la demanda de la familia es: “ayúdenos a demostrarle al juez que esto que ha pasado no es grave y no nos ha afectado”. Se conecta la petición del juez con la de la familia proponiendo la evaluación del estado emocional del niño, a la vez que se va dando el mensaje de gravedad a la familia desde el relato que hacen, de modo que esta pueda otorgarle un significado y un sentido a la evaluación.

El tercer elemento sobre el que se tiene influencia es la alianza terapéutica. Relvas y Sotero (2014) recomiendan para generarla en estos contextos hablar desde la primera sesión acerca del mandato con vista a negociar los objetivos y los términos de la terapia, así como el tipo de relación que se va a establecer con la familia y con la entidad derivante. Generar una alianza terapéutica, que no es lo mismo que una alianza, exige claridad, transparencia y cierta directividad por parte del profesional que permita definir unas reglas mínimas que regulen cómo va ser la relación con la familia. En caso de que se comparta información con otros profesionales, qué tipo de información en líneas generales se va a compartir, será necesario avisar a la familia en el encuadre de la intervención de que si nos revelan informaciones que supongan riesgo para algún miembro de la familia se trasladará esa información y qué encargo ha realizado la persona derivante. Obviar la explicitación de estas reglas de relación en pro de la alianza es probable que sitúe al profesional a lo largo de la intervención en situaciones de difícil salida.

5. Tercer embrollo: la relación con otros profesionales o el profesional triangulado

El profesional que trabaja con familias multiasistidas con frecuencia se ve envuelto en triángulos (Carl y Jurkovic, 1983), llevándole en ocasiones a situaciones

de embrollo similares a las que describía la Escuela de Milán (Selvini *et al.*, 1990). Estas situaciones triangulares se dan cuando bien la familia o el profesional incluyen en la intervención a otro servicio para disipar la tensión y favorece que en ocasiones la familia reciba mensajes contradictorios, aliándose con uno y abandonando al otro. Ante esta situación, si el profesional no ha percibido el juego relacional se sentirá confundido y traicionado. Para que la familia no quede diluida entre los diferentes servicios será necesario construir un contexto de colaboración con el derivante y los otros profesionales intervinientes.

El trabajo con las familias multiasistidas implica asumir que hay otros profesionales que también están trabajando con la familia, ya sea del sistema sanitario, escolar o judicial, etc., profesionales con los que se debe construir el caso e intentar no fragmentar el problema de la familia entre los diferentes servicios (Colapinto, 1995). El manido trabajo en red forma parte del día a día del profesional. Si la red de profesionales es funcional, es muy posible que la familia evolucione positivamente, pero si la red es tan disfuncional como la familia las posibilidades de cronicación de los problemas es alta y también el desgaste del profesional.

Cuando se da un conflicto que genera tensión entre un profesional y la familia y cualquiera de ellos busca a otro profesional que será el tercero en el sistema a tres bandas que diluye la tensión. Si este tercero no se implica lo deseado se buscará a un cuarto o a un quinto... llegando a complejos entramados de redes profesionales donde la familia ya ha diluido totalmente su proceso familiar, delegando sus funciones en los servicios y siendo incapaz de tomar sus propias decisiones. Se da así lo que Douglas Carl y G.J. Jurkovic (1983) definieron como “triángulo entre agencias” para referirse a situaciones triangulares que implican a una familia y a dos sistemas de servicios. Estos triángulos relacionales no solo afectan a las familias, también los profesionales se ven envueltos en ellos. Las familias también tienen la tentación de devorar múltiples sistemas de ayuda estableciendo alianzas con unos profesionales y abandonando a los que no respondan a sus intereses, lo que favorece la homeostasis del sistema familiar, dándose isomorfismos entre el sistema familiar y el sistema profesional al reproducirse en ambos las mismas pautas de interacción, alianzas, coaliciones y disfuncionalidades y perdiendo los profesionales la perspectiva la motivación para el cambio de la familia, con lo que esta podría pensar que sus problemas son muy graves y que no hay solución.

5.1. Definir relaciones de colaboración entre profesionales previene la triangulación

Para definir relaciones de colaboración con los otros profesionales es útil manejar las mismas estrategias que con las familias; al fin y al cabo, el sistema

profesional no deja de ser otro sistema con sus reglas de funcionamiento, sus dinámicas de relación, etc. Algunas de estas estrategias referidas a la relación con los otros profesionales que intervienen en el caso son: conocer y vincularse con los otros profesionales; respetar las reglas de cada uno de los contextos, manejar los posibles deslices de contexto, adoptar una posición más discreta cuando sea necesario para definir esa relación de colaboración, saber cuándo echarse para atrás en la silla, desactivar el acción-reacción ante una información que nos impacta emocionalmente, tener en cuenta cómo es la relación de cada profesional con la familia a quién atiende, desde cuándo, etc., son claves que nos ayudarán a dirigirnos a este profesional en forma de escucha y que la hipótesis sobre el funcionamiento familiar sea compartida para construir el caso.

En el caso de Borja, que tiene cinco años, este vive con su madre Elena desde que sus progenitores se separaron cuando él contaba un año de edad. Elena sigue tratamiento en el centro de salud mental por depresiones y ha tenido algunos episodios que han requerido ingreso psiquiátrico. Desde el centro de salud mental, Elena es derivada a los servicios sociales, según el informe de derivación por dificultades en habilidades sociales y falta de autoestima que provoca ansiedad en el ejercicio parental. La trabajadora social solicita intervención terapéutica, motivada por la petición del padre de ayuda psicológica para él y para su hijo. En las entrevistas se observa que la madre presenta dificultades para establecer relaciones de pareja no tóxicas (como las llama ella). Manifiesta que sufrió maltrato psicológico de su última pareja, Fernando, y actualmente también acude a un programa de atención psicológica a mujeres víctimas de violencia de género. Además, cuenta a la trabajadora social que el niño recientemente le ha dicho a su padre en una de las visitas que está contento por no tener que estar más con Fernando, ya que a los juegos que jugaba con él no le gustaban, y que ha dicho que este le ha metido algo en el culo. El padre se pone en contacto con la madre y acuden a la pediatra que le deriva a psiquiatría infantil. Desde allí comunican a la trabajadora social que harán una valoración global del menor (ya estuvo en otra ocasión y se le dio el alta, prescribiéndole un tratamiento con psicomotricista por retraso madurativo). Ambos progenitores han denunciado los hechos en el juzgado y el padre, que actualmente está de baja laboral, solicita apoyo psicológico para su hijo y para él. La trabajadora social le propone nuestro servicio.

La madre y el hijo ya están acudiendo a otros recursos y antes de iniciar la intervención se decide conocer cuál es la visión que tienen los otros profesionales que ya estaban en contacto con la familia. En la reunión estaban presentes los siguientes profesionales:

- La trabajadora social del servicio social de base municipal.
- El perito del juzgado.

- La psicóloga de atención a víctima violencia de género.
- La educadora de los servicios sociales.
- La trabajadora social del centro de salud mental al que acude la madre.
- La trabajadora social del centro de salud mental al que acude la expareja de la madre.
- La psicóloga del servicio social municipal.

No acuden el psicomotricista, ni la tutora, ni la psiquiatra del centro de salud mental que atiende al niño. Las ausencias se justifican por dificultades para organizar la agenda y llama la atención que faltan los profesionales que atienden al niño y acuden los que atienden a la madre. La situación recuerda a la metáfora de Colapinto (2005) y el Olimpo de los profesionales y la posible dilución del proceso familiar entre la institución de profesionales que acaba generando pocas oportunidades para interactuar a los miembros de la familia (madre por un lado, niño por otro y padre por otro). Los profesionales contienen, sufren por la familia, cada uno por el que atiende... y se establecen relaciones significativas con profesionales a expensas de las relaciones internas de la familia (en el caso de la madre era muy evidente). Esto nos lleva a pensar que en caso de que lleguemos a intervenir se hará necesario tener en cuenta la posible triangulación de la familia entre los profesionales que intervenimos. También nos preguntamos qué hacemos nosotras en esta reunión. No conocemos a la familia, no intervenimos con ella... pero nos han solicitado intervenir sobre el padre y el niño. Decidimos mantener una actitud de escucha, recoger información acerca del funcionamiento de la familia y consensuar si tuviéramos que intervenir cuándo y para qué.

Algunas de las informaciones que observamos en la reunión son que los profesionales que trabajan con la madre la definen como una madre sobrepasada con la situación, en actitud de víctima que consigue activar la sobreprotección de los profesionales: todos consideran que su intervención es necesaria y más tras los últimos acontecimientos relatados por el niño. La madre activa muchos recursos, el padre no tantos. La psicóloga de atención a víctimas de violencia de género propone retirarse si comenzásemos la intervención desde infancia. Se consensua esperar al peritaje del juzgado para valorar qué recurso es el más adecuado. Se define una relación de colaboración entre los recursos intervinientes. En la reunión se constata que las intervenciones propuestas no están arrojando los resultados deseados: la educadora refiere no tener más herramientas que aportar, ha agotado todos los recursos de su intervención; la trabajadora social propone el caso a su supervisor externo; la psiquiatra no acude pero la trabajadora social del centro de salud mental deja claro que el centro tiene que seguir interviniendo porque la madre está muy débil emocionalmente.

Se trabaja por un lado en prevenir la triangulación de la familia entre los recursos intervinientes y la dilución del proceso familiar. Para ello se define una relación de colaboración entre los profesionales, manifestando disponibilidad para intervenir en la medida en que se considere indicado. Por otro lado, se gana tiempo para no responder a la demanda desde la urgencia y que la trabajadora social pueda elaborar una demanda de apoyo psicoterapéutico familiar. Tras el peritaje del juzgado, este concluye que “el menor no está afectado y que no hay prueba de testimonio en relación con abusos sexuales”. Los recursos intervinientes consideraban que nuestro servicio tenía que intervenir y aprovechamos la demanda del padre para construir una demanda familiar.

Ya hemos descrito anteriormente que la madre sufría de depresión, por lo que era atendida en el centro de salud mental. Trabajamos con la hipótesis de que la depresión es la responsable de todo el malestar de la familia: del divorcio (dicen que se divorciaron porque ella no se puso en tratamiento), del supuesto abuso del niño (la madre dice que su depresión no le permitió estar atenta a lo que hacía su expareja con el niño), la depresión le hace pedir ayuda a la abuela materna, con la que mantiene una relación conflictiva para la crianza... Pero si no hubiera depresión, ¿cómo obtendría la madre el acercamiento afectivo? ¿Cómo se relacionaría con su madre, con el padre de su hijo? ¿Con su hijo? La depresión atrae a la abuela, atrae al padre y atrae al niño.

La intervención va avanzando y, entre otras cosas, se va quitando poder a la tristeza y dando poder a la alegría. En una de las citas la madre, Elena, insiste en afirmar que “no voy a poder, la educadora no me ha servido, la psicóloga de mujer tampoco me la ha quitado, en el CSM [centro de salud mental] me preguntan si esto está ayudando al niño, como no paro de pelearme con mi madre he empezado a ir a un servicio de mediación pero creo que tampoco va a funcionar...”. La familia busca otro servicio cuando ve que el nuestro no está respondiendo a sus intereses. Al percatarnos del juego relacional que establece la familia con los diferentes servicios (abandona el que no le interesa y se alía con otro nuevo), se convoca una reunión con el servicio de mediación, la trabajadora social y el centro de salud mental (que era el que había derivado a Elena al servicio de mediación). Explicamos nuestra visión del caso e informamos del trabajo que venimos haciendo con todo el sistema familiar. Se desactiva el servicio de mediación, que decide retirarse del caso en esta reunión.

Herrero (2008) proponía la necesidad de que la red sea liderada y el líder ha de ser aquel profesional que esté más cerca de la familia, pero cuando la responsabilidad de la petición no está en la familia, sino en el derivante, y este tiene una función de control social, es el profesional o el servicio que demanda una intervención para la familia quien ha de mantener su posición de responsabilidad

específica dentro de la red. Las reuniones de red junto con la familia (al principio de la intervención o cuando hay atascos) y convocadas por el responsable de la red, también son un instrumento de trabajo útil para evitar los triángulos entre servicios. El hecho de que la familia esté presente suele producir reparos a algunos profesionales pero da coherencia a la constitución de la red. Estas reuniones que no son habituales en la práctica profesional son muy útiles por varios motivos: introducen a la familia en el proceso de toma de decisiones sobre su vida, obligan a utilizar un lenguaje sencillo para que esta pueda participar con protagonismo y disminuyen la competitividad entre profesionales, ya que si la familia siente o sabe que los profesionales hablan de ellos sin estar presentes tienden a pensar que el cambio no depende de ellos sino que la gestión del cambio se realiza desde fuera, etc. Finalmente, siguiendo también a Herrero (2008), la red debe ser una orquesta que toca una misma obra musical con distintos instrumentos y distintas partituras: si la orquesta es pequeña resulta más fácil que suene bien; si es grande, hace falta un director importante; si es demasiado grande, la familia no toca, se diluye en el conjunto.

6. Cuarto embrollo: la burocratización de la intervención

La progresiva burocratización de la intervención a la que asistimos en los servicios sociales condiciona los procesos de cambio en la medida en que define la relación del profesional con las familias y la relación entre los profesionales de los diferentes recursos que “consumen” las personas usuarias de los servicios sociales. El procedimiento nos estructura la actividad, nos da seguridad, nos da vocabulario para explicar a la persona usuaria en qué categoría está su problema y qué va a pasar, es decir, cuál es el siguiente paso. En el paisaje actual los profesionales nos encontramos sujetos al procedimiento, a los tiempos, a la eficacia y a la eficiencia de la intervención, etc. Asistimos actualmente a la proliferación de guías, manuales, procedimientos, normas de calidad, etc., que son requisitos de obligado cumplimiento para el profesional, ya sea a través de decretos, normas de la organización a la que se pertenece o a la administración para la que se trabaja. Esperanza Molleda (2007), en su artículo “¿Por qué decimos que ‘no podemos hacer intervención social’?”, señalaba en este sentido:

Se definen fácilmente objetivos, se establecen rápidamente plazos, incluso los recursos y los instrumentos que vamos a utilizar, pero no encontramos grandes indicaciones de cómo conseguir cambios. Hay cierta fe en que solo con definir unos objetivos y poner a disposición del sujeto unos recursos la situación va a cambiar. A menudo dice, esto no ocurre, las cosas no cambian y los casos se cronifican... Nos agarramos al modelo médico que nos hace esperar que se pueda encontrar un recurso-medicina para cada

necesidad-enfermedad, nos inspiramos en la lógica administrativa aspirando a definir con precisión los procedimientos más adecuados, y recurrimos al pensamiento económico para pensar en términos de utilidad, rentabilidad y eficacia en todas nuestras acciones. Pero, al final, seguimos librados a nuestra suerte en el grueso de nuestro trabajo: el cuerpo a cuerpo con las personas que demandan soluciones a sus problemas. Y tres son las herramientas con las que contamos para este trabajo: la relación profesional, la palabra y los recursos y mucho lo que hay que pensar todavía sobre ellas. Para la autora, la burocracia no es el problema en sí mismo, sino que el verdadero problema es “el uso que hacemos de ella para evitar encontrarnos con la complejidad y las contradicciones de la tarea. (Molleda, 2007: 149)

6.1. Cómo afectan los protocolos a los procesos de dilución familiar, a la intervención hacia el cambio y a la interacción familia-profesional

A priori, contar con un procedimiento, una norma de calidad, inviste de cierta profesionalidad y neutralidad; en ocasiones se inviste al procedimiento de una capacidad imposible llegando incluso al absurdo de creer que si un profesional abandona su puesto de trabajo por las razones que sea, el que le sustituya podrá comenzar la intervención en el punto de partida donde lo dejó el anterior... es decir, podría no ser necesario ser un profesional con cierto manejo de la relación terapéutica, la escucha activa, el análisis de la función del problema en el contexto en el que tiene lugar, etc. Sería suficiente con conocer el protocolo, el procedimiento y saber a dónde derivar. Este espejismo, fruto del exceso de burocratización de la intervención, tiene consecuencias para ella. Cabe preguntarnos si algunas de estas consecuencias tienen algo que ver con el proceso diluidor de los servicios sociales que ha desarrollado Colapinto (1996), con los isomorfismos que comenta Coletti (1995), con las familias multiservicio de Black (1988) o con los procesos de triangulación entre agencias de Carl y Jurkovic (1983).

El o la profesional como miembro de la institución ha de incorporar en el trabajo con la persona usuaria los instrumentos propios de la intervención en el sistema de servicios sociales, instrumentos que suelen partir de los déficits, que tratan de categorizar el tipo y gravedad de “alarma” generada para poder tomar decisiones. El profesional se presenta ante el usuario con el código de su disciplina, pero por encima de este código se inviste o es investido de códigos que tratan de categorizar, definir el circuito que seguirá la familia o la persona usuaria en función de la categoría asignada. La complejidad que presentan las familias trata de ser reducida a la categorización del problema presentado, a la designación de la institución o el departamento responsable de esa categoría, se sustituye la comprensión de lo que sucede (el quién, el cómo, el cuándo, el dónde, etc.)

por el sitio donde ha de ser atendido o por el nivel de gravedad que presenta... La complejidad de las situaciones de las familias es en muchas ocasiones repartida derivada y troceada entre servicios.

Si nos acomodamos en exceso a la percepción de la persona usuaria de los servicios sociales como posible “consumidora” de las diferentes prestaciones que ofrece el sistema en función del “problema que presenta”, podemos entender algunas de las situaciones de dilución de procesos familiares. Así, por ejemplo, en el caso de la familia de Borja descrito anteriormente, al preguntar a la madre qué podía hacer ella para dirigir la conducta de su hijo refirió en una entrevista: “Mi problema es tan grave que no se puede solucionar; la otra psicóloga no me ha quitado la dependencia a mi expareja, la trabajadora social no consigue que me den la ayuda; ir donde la educadora no ha servido para que el niño se porte bien; la psiquiatra no acierta con la medicación y venir aquí tampoco me está ayudando”. No hace falta explicar la agenda de esta persona, víctima de los procesos de derivación entre diferentes recursos y prestaciones. En función de la puerta a la que llamase para pedir ayuda, su problema era interpretado según la especialidad del recurso. Como al poco de iniciar la intervención aparecían “otros problemas asociados”, se la derivaba a otro recurso y así sucesivamente... con ella iban el hijo, la madre o el padre del hijo, dependiendo del recurso y su contexto de intervención. En este caso, la relación entre los diferentes profesionales que atendían al niño y a su familia estaba mediatizada por el protocolo de derivación entre servicios, es decir, primero se trataba la cuestión de qué institución y qué profesional tenía competencia sobre cada uno de los problemas y, en segundo lugar, si se cumplían los requisitos para ser atendida en el servicio. Para cuando los profesionales pueden ponerse a hablar del caso, la familia se ha convertido en una experta del manejo de la red, cuenta en cada servicio, acomodándose a él, lo que el contexto del servicio ha “contratado” con ella, sin dar demasiada información de lo que explica en otros servicios. La fragmentación del problema, la dilución del proceso de vida de Borja y su familia, están garantizados, así como la explicación que a veces nos damos los profesionales ante las dificultades de colaboración de las familias: la resistencia al cambio.

Una de las preguntas más habituales que suelen hacerse los profesionales cuando se reúnen para tratar un caso es: ¿es competencia de este servicio? Unida a la pregunta de a quién corresponde intervenir en ocasiones aparece implícita en el profesional que recibe el caso la idea de que “¡claro! es que no se quiere hacer cargo porque es un marronazo”. No podemos olvidar que tratamos con problemáticas graves, de impacto emocional intenso, que en ocasiones hacen tambalearse todas nuestras referencias, y cuanto más tiempo dediquemos a dilucidar quién se hace cargo del caso, menos tiempo dedicamos a construir el caso con el otro, a hablar de lo que la familia parece necesitar y de lo que se puede hacer desde cada contexto.

A veces, amparándonos en lo competencial, nos desentendemos del caso porque nos provoca emoción de rechazo, de impotencia, etc., y buscamos dónde derivarlo o qué programa especializado hay. Si lo derivamos porque nos sobrepasa, la familia puede acabar siendo una familia a la deriva. Otras veces, amparándonos en lo competencial, nos quedamos con el caso no siendo de nuestra competencia, no respetando el marco de actuación ya que según normativa no podríamos intervenir y, sin embargo, seguimos interviniendo.

En estas situaciones puede estar implícita la sobreimplicación emocional, la pena por la familia, y la desconfianza en los otros profesionales: “¿para qué lo vamos a enviar allí, si no van a hacer nada diferente?” o también el sentimiento de fracaso del terapeuta cuando lleva mucho tiempo interviniendo con la familia (“he hecho mucho por ella y no ha cambiado, ha ido a peor”). Surgen resistencias a derivarla ya que supone enfrentarse al fracaso, una de las emociones más duras para el profesional, que se siente sobrepasado por una exigencia demasiado alta (Coletti, 1995). Al final dirige la emoción y en función de la emoción que suscita el caso y de cómo se maneja se puede pervertir lo que es competencia o lo que no, y el resultado del no respeto a las normas del contexto, de la institución, coloca al profesional en una situación complicada.

6.2. Pequeños pasos hacia el cambio: la intervención va más allá del procedimiento

A veces el procedimiento enmascara la intervención. Se puede seguir el procedimiento y realizar una intervención eficaz, pero también se puede seguir el procedimiento y que la intervención no sea eficaz. Cuando surgen dificultades que suponen alarma o escándalo social, generalmente se suele poner el foco en si se ha seguido el procedimiento y no tanto en el tipo de intervención realizada. El profesional se encuentra ante la disonancia entre el mandato organizacional y la demanda planteada por el usuario, para ello se hace necesario encajar esta demanda en la norma, en la categorización, en el procedimiento a seguir. Sin embargo, no todas las demandas o todas las características de la demanda encajan como un guante en la norma. Ante esta disyuntiva, el profesional puede buscar excepciones a la norma para intentar cuadrar el círculo; otras veces puede aplicar la norma sin valorar otros aspectos que acompañan a la demanda y a la situación familiar, otorgando aquello cuyos requisitos se cumplen y denegando lo que no está contemplado.

La otra opción es cumplir con los requisitos de la norma, valorar y categorizar el caso pero sin olvidar cuál es la demanda de la persona usuaria, que no pregunta a qué ventanilla tiene que ir sino que está pidiendo ayuda para resolver un problema que le está generando sufrimiento. Esto supone incluir en las interacciones con la persona usuaria a otros

protagonistas: la escucha, la alianza terapéutica, tener en cuenta cuál es la función del síntoma, quién sufre, quién pide ayuda, teoría que nos ayude a entender determinados juegos relacionales, etc. ¿Puede el profesional introducir estas variables además de la aplicación del protocolo? Habrá que hacerlo si queremos introducir cambios.

El profesional no puede no respetar los procedimientos del sistema al que pertenece, ya que se convertiría en un irresponsable y un temerario, generando dificultades al sistema al que pertenece, a la persona usuaria y a la relación con otros profesionales. Pero tampoco podemos confundir el procedimiento, el protocolo, con la intervención; no debemos confundir el fondo con la figura. Una cosa es situar cada caso en el sitio que le corresponde y otra confundir la intervención con la asignación de competencias... confundir la estructura de la organización/administración con la intervención. Lo que produce cambios es la relación, no el procedimiento; por ejemplo, a veces se confunde elaborar y trabajar con el genograma con tenerlo apuntado, registrado, cuando la elaboración del genograma con la familia supone la elaboración de una narrativa de la propia historia, la expresión de las emociones asociadas a ella, la explicitación de roles, reglas, comunicación, relaciones significativas, etc. ¿Dónde queda todo esto cuando incluimos el genograma como un requisito a rellenar en un registro?

Cecchin, Lane y Ray nos proponen la irreverencia como una forma de conservar la salud cuando intentamos satisfacer tanto a la institución como al cliente. Nos advierten de los peligros de obedecer a la institución al pie de la letra, porque equivale a convertirse en un robot burocrático y de los peligros de atender únicamente al cliente porque implica convertirse en un revolucionario (Cecchin, Lane y Ray, 2002: 53)

Dedicar tiempo a definir relaciones de colaboración con las personas usuarias y entre profesionales ha de ser la máxima a seguir en las interacciones entre profesionales, así como entre profesionales y personas usuarias. Esto supone, entre otras cosas, dedicar tiempo en la entrevista o en la reunión a la escucha y registrar la información posteriormente, o hablar el lenguaje de la familia en lugar del lenguaje del protocolo. Para poder hablar el lenguaje de la familia, el profesional ha de dedicar tiempo y esfuerzo a la alianza terapéutica, a la acomodación, etc. En general, los profesionales que trabajamos en los servicios sociales contamos con diferentes programas, diferentes recursos, servicios, etc. Somos muchos, así que mejor colaborar y sumar fuerzas que “derivarnos” a las personas usuarias, eso sí, cumpliendo el procedimiento pero sabiendo que es algo así como el trasfondo. No podemos culpar al procedimiento de todos los males y convertirlo en un mito de disculpa, ni considerarlo la piedra filosofal y forjar un mito de salvación.

7. Quinto embrollo: la asincronía profesional-familia

En ocasiones, los profesionales corremos algunos riesgos que dificultan el proceso de cambio. A veces, podemos vernos tentados a empujar a la familia hacia el cambio cuando ella no quiere cambiar... o cuando el ritmo de la familia hacia el cambio es lento. Otras veces, podemos pedirles cambios demasiados grandes para lo que pueden tolerar en cuanto a pérdida de identidad, red social, etc. Las familias, los profesionales y los servicios tienen diferentes unidades de medida y distintas percepciones del tiempo en que deben afrontarse los problemas, lo que da lugar a una asincronía entre profesional y familia. “Los ‘tiempos de la familia’ suelen ser lentos [...], los ‘tiempos del profesional’ van más en la línea de cambios rápidos ligados a la necesidad de demostrar eficacia, proyectar una buena imagen, prestigio...” (González Calvo 2004: 152) sobre todo cuando se tiene poca experiencia o se lleva poco tiempo trabajando con estas familias.

Hemos de entender que “el cambio en estas familias es un proceso discontinuo contrapuesto a una noción de cambio lineal, gradual, progresivo y acumulativo” (Gómez, Muñoz y Haz, 2007: 8). Esta forma de cambiar en ocasiones genera irritabilidad al profesional en el momento de estancamiento de la familia y la irritabilidad puede hacerle perder de vista el punto de donde partía la familia y lo que ha conseguido. Por ello es necesario respetar los tiempos y tolerar la espera para que sea la familia la protagonista de su proceso de cambio. De lo contrario, profesional y familia se encontrarán en páginas diferentes del libro. Si esto ocurre, el profesional perderá la oportunidad de reforzar las capacidades y competencias de la familia. En el caso de Ángela, la familia, tras año y medio de intervención terapéutica, decidió trasladarse a otro municipio, lo que en nuestro servicio conlleva interrumpir la intervención que se venía llevando a cabo. A los dos años la madre regresó y solicitó ayuda tras la ruptura de pareja.

Por otra parte, el profesional suele tener un plan de intervención que a veces no ha sido construido con la familia, sino que ha sido diseñado para la familia, pero sin la familia. En otras ocasiones el plan de intervención no solo se construye sin la familia sino también sin el profesional que lo tiene que llevar a cabo; es decir, que viene dado por otros profesionales, lo que suele aumentar más la angustia ante la pasividad de la familia, ya que el profesional tiene que dar cuentas de la evolución de ese plan de intervención. Con frecuencia el profesional se siente presionado por la urgencia para solucionar los problemas de la familia. Esta presión proviene tanto de los superiores jerárquicos como del agente derivante, que en algunos casos es quien establece los objetivos de intervención que el profesional tiene que trabajar con la familia. A menudo estos objetivos suelen ser muy ambiciosos para conseguir cambios a corto plazo; unos meses después de

comenzar la intervención se revisa su cumplimiento y lo habitual es que no se hayan cumplido. Esto hace al profesional sentirse cuestionado en su saber hacer porque no solo no logra los objetivos definidos para la familia, sino que tampoco cumple con el encargo realizado por el agente derivante. Esta situación recuerda a la metáfora de Mara Selvini del “mago sin magia” (Selvini, 2004) donde explica la paradoja que supone la tendencia del sistema a reducir las dificultades de la familia y depositar en el profesional la responsabilidad de cambiar mágicamente esas dificultades. Así, la institución no tiene la necesidad de cuestionar su propio funcionamiento y el profesional se convierte en cómplice de este. Si su intervención consigue el cambio deseado en la persona con dificultades legitima el modelo de trabajo. Si no lo consigue, es responsable de su propia incompetencia, lo cual protege a la institución de cualquier necesidad de cambio.

A veces nos enfrentamos a casos crónicos en el trabajo con las familias multiasistidas, familias que llevan muchos años, incluso generaciones, de relación con el sistema profesional y que tienen mucha experiencia en la relación con los profesionales. Según Coletti muchas veces el profesional se enfrenta a situaciones graves y de carácter crónico que generan ansiedad y sensación de que no es posible que la situación cambie. “Esta vivencia provoca en el profesional sentimientos de rendición o de resignación” (Coletti, 1997: 209), lo que puede llevar a que repita la misma intervención ante la misma demanda, sin pararse a reflexionar si la misma respuesta ante la misma situación de forma repetida tiene algún sentido. Esta reacción es una forma de negar la ansiedad que produce la cronicidad y la gravedad: “Tengo que hacer algo ante esta situación, ¿y qué más se puede hacer...? Si conozco a la abuela, a la madre y a la hija, y ha sido siempre así”.

La cronicidad es una característica de estas familias, pero también de la relación que se establece entre ellas y los servicios. ¿Qué sería de las familias multiasistidas sin los servicios y que sería de los servicios sin las familias multiasistidas? Para Coletti (1997) las peores vivencias para el profesional suelen ser las recaídas, por el sentimiento de impotencia y de frustración que generan y porque es difícil que el profesional no se atribuya una responsabilidad que le sobrepasa ampliamente. El fracaso produce gran desilusión. En el caso de la familia de Esmeralda, formada por Esmeralda y José, ambos de 61 años, su hija María de 27 años, y el hijo de esta, de 16 meses. El hijo mayor, Andrés, se ha ido de casa cuatro meses antes de iniciar la intervención y vive en otra comunidad autónoma con su novio. El padre del niño acude los domingos a visitarle y María pasa la tarde con ellos. Esmeralda años acude varias veces a la trabajadora social de los servicios sociales de base. En el año 2004, acude planteando desavenencias conyugales y con sus hijos. Manifiesta que quizá está pagando con los hijos el malestar matrimonial, que se siente maltratada por todos, sobre todo por

su marido, que no la respetaban, ni la valoraban y que la insultaban. En la entrevista surge que a veces se ha excedido con el alcohol. La señora no vuelve a otras citas hasta 2013, que acude con su hija de 26 años, planteando que la hija está embarazada de seis meses, que María y su pareja han decidido que esta va a residir con los padres entre semana y los fines de semana con el padre del niño. Preguntan por ayudas económicas. En marzo de 2014, Esmeralda acude de nuevo preocupada porque considera que no existe una buena relación entre su hija y la pareja; que ve a la hija muy triste y deprimida y que ya no va los fines de semana al domicilio de este con el hijo. Los domingos por la tarde el padre visita al niño y pasan los tres juntos la tarde. Cuatro meses después, acude de nuevo Esmeralda a la trabajadora social planteando un conflicto familiar provocado por la actitud de su hija, ya que considera que el padre del niño la maltrata emocionalmente y luego esta lo paga con ellos. Todos acaban discutiendo y en una ocasión se presentó la policía en el domicilio alertada por algún vecino debido a los gritos de María. Manifiesta preocupación por cómo puede afectar al nieto el ambiente conflictivo que hay en la familia y pide ayuda para esto.

Se observa que en las diferentes entrevistas Esmeralda acude a servicios sociales pidiendo ayuda para la hija o para el nieto. La trabajadora social solicita la intervención de nuestro servicio para trabajar el conflicto familiar e informa de que la señora ha avisado que los otros miembros de la familia no van a querer ir a la psicóloga porque dicen que “la loca es ella”; ella misma tampoco ha conseguido que el señor acuda y la hija ha faltado a muchas citas. Con las características de esta demanda (la ansiosa petición de Esmeralda, la reticencia de la hija que a veces acudía a las citas y a veces no, la ausencia y relativo desinterés del padre que no acudía cuando se le convocaba), se trató de implicar a Esmeralda como portadora de la convocatoria para que fuese ella quien trajera a los otros miembros de la familia a sesión intentando hacer algo diferente ante la demanda repetida de la señora.

Para ello se la citó a entrevista individual, expresando empatía con su sufrimiento; se la trató como paciente necesitada de cuidados pero sin caer en el dramatismo ni posicionándonos de parte de ningún miembro de la familia. Se trataba de construir un vínculo emocional en la relación terapeuta-paciente. Esto permitió redefinir relacionalmente los problemas y hablar sobre la importancia de contar con los otros miembros de la familia para tratar las dificultades de esta y finalmente aceptó que padre e hija acudiesen a una entrevista familiar. Se le dio una cita para toda la familia y se le informó de que las sesiones familiares serían llevadas por dos psicólogas. Se contactó telefónicamente tanto con el padre como con la hija para invitarlos a la sesión. La coterapia se planteó para manejar los intentos de alianzas y triangulaciones, al haber tenido dos sesiones individuales con la señora previas a las familiares.

En los casos crónicos habrá que lidiar con las resistencias al cambio por parte de las familias. En este caso, a lo largo de la intervención hubo que manejar diferentes tipos de resistencias al cambio. Por un lado, hubo intentos de triangulación de las coterapeutas: al inicio del proceso la coterapia ayudó a manejar los intentos de triangulación de Esmeralda, que buscaba a “su terapeuta”. Se planteó de la siguiente manera: la fase social la inicia la terapeuta que no ha visto a Esmeralda de forma individual. Se acordó que fuese ella quien se encargara más de vincularse con la señora y se manejó la comunicación analógica además de la digital. Cuando la terapeuta preguntaba a la señora, le respondía a la que consideraba la “suya”, que abría el foco a los otros miembros de la familia. Una terapeuta se alía con el padre y la otra terapeuta con la madre. Esmeralda trae bombones en la tercera sesión y se rechazan los bombones. Cuando finalizan las sesiones pide disculpas por haber molestado. Se le pide que deje de disculparse al final de las sesiones: “Nos molesta que se disculpe”. Dejó de hacerlo. También hubo que manejar las descalificaciones a la competencia profesional de las terapeutas: “No puedo dormir por la noche y escucho a la psicóloga de la radio que me está ayudando mucho”; “Creo que mi hija necesita ir a una psicóloga...”. Ante estas descalificaciones no se responde a la defensiva para evitar una escalada que promueva la resistencia de la familia, sino que se recurre al humor sin que resulte ofensivo: “Pues cómo vas a dormir escuchando a la psicóloga... eso desvela a cualquiera”; “Si te está sirviendo, toda ayuda es bienvenida”. Además, los intentos por parte de Esmeralda de dominar el espacio terapéutico se controlaban dando voz a los otros miembros de la familia.

Estos casos crónicos pueden generar en la profesional irritabilidad al tener que hacer frente a las resistencias al cambio comentadas. Desde la irritabilidad podemos caer en la tentación de dar el caso por perdido o de tratar de “empujar” o “sustituir” a la familia en su proceso hacia el cambio, dándose así también una asincronía entre el sistema familiar y el sistema profesional.

8. Conclusiones

La intervención con las familias multiasistidas exige tener en cuenta y saber moverse igual que en un circo de tres o incluso más pistas: en una pista tenemos a la familia, con sus problemas de toxicomanías, desempleo, desahucios, estilos negligentes de crianza, abandonos, violencia, etc., problemas que a veces se arrastran de generación en generación, con pocas expectativas de cambio y que a menudo ven a los profesionales como intrusos que les niegan ayuda económica o vivienda, les quitan a los hijos, les censuran... De ahí que muchas veces no suelen hacer una demanda e incluso rechazan la ayuda, siendo esta impuesta por otras instituciones. Para los profesionales estas familias requieren de una gran inversión psíquica y emocional generalmente con poca recompensa (Escartín Caparrós, 2004).

Otra pista serían las exigencias y obligaciones que marca la institución en la que el profesional trabaja, que tiene unos fines, una ideología, una cultura, su propio marco normativo y competencial, y que pretende rentabilizar el trabajo, es decir, que se administren bien los recursos, y en los últimos tiempos demostrar también la eficacia y eficiencia del trabajo realizado. Esto se complejiza si además el profesional pertenece a una entidad que presta servicios a la institución, que también tiene sus fines, su ideología, su cultura y su propia organización. La tercera pista la configurarían los diferentes servicios y profesionales que intervienen con la misma familia. Tal como señala Colapinto (1995), algo característico de estas familias es que su problema está repartido entre varios servicios que no siempre comparten qué tipo de cambio deben realizar, quién lidera la intervención, de quién es competencia el caso, puede que haya discrepancia en los objetivos a trabajar, etc. Estas discrepancias no benefician a la familia, sino que contribuyen a la cronificación de los problemas y al mismo tiempo al desgaste de los profesionales.

En el trabajo con estas familias va a ser indispensable tener en cuenta las diferentes pistas. Cada una tiene sus propias reglas, lógicas distintas y cierta autonomía, pero todas presentan grandes conexiones entre sí. Pistas que, en función de los acontecimientos, pueden convertirse en centrales o en periféricas. En algunos momentos el profesional tendrá que hacer de trapezista, en otros de cuentacuentos, domador de leones o payaso triste según las circunstancias... Moverse al igual que en un circo de varias pistas conlleva, por tanto, un alto riesgo emocional, por lo que serán necesarios dispositivos adecuados de protección y apoyo.

El profesional tendrá que cuidarse si quiere atender bien a las familias y tomar distancia suele ser de gran ayuda. Para poder mantener esa distancia óptima

va a ser necesario legitimar las emociones que nos provocan las familias, además de trabajar en equipo para evitar enredarse en las actuaciones y permitir que el equipo nos saque del cerco de goma de la familia. No conviene con estas familias trabajar como si el profesional fuese el llanero solitario. Ahora bien, aunque es cierto que el equipo puede ser un apoyo para manejar las emociones también puede serlo para todo lo contrario. Para que el equipo no se convierta en otra fuente de ansiedad es necesario que resuelva sus propios conflictos ya que, si no, estos afloran en la intervención con la familia.

También es necesario comprender antes de actuar para que las conversaciones con las familias multiproblemáticas lleven a un discurso para una acción reflexiva y no transformativa, como explica Ramos. Es decir que los profesionales sean capaces de activar a la familia y no al revés, que la familia active al profesional en la solución de sus problemas. El profesional necesitará de un mapa que le oriente y guíe, porque sin mapa es muy probable que acabe yendo donde no quería. En la sistémica contamos con la elaboración de hipótesis que ayuda al profesional a comprender antes de actuar. Dado que el mapa no es el territorio, el profesional tendrá que ir contrastando las hipótesis en la interacción con la familia.

Otro elemento a tener en cuenta es no olvidarse de conferir poder a la familia. Para “otorgar poder a las familias, los profesionales hemos de despojarnos de poder y un modo de hacerlo consiste en buscar recursos dentro de la familia en lugar de derivarla automáticamente” a un recurso (Minuchin *et al.*, 2000: 79-80). El trabajo personal ayuda a entender desde donde elegimos la profesión, manejarnos con la mochila que llevamos en la interacción con la familia, etc. Colaborar con otros profesionales y, por supuesto, formarnos, reciclarnos y supervisar nuestro trabajo.

- ABEIJON, J.A (1987): "Los sistemas en la demanda del toxicómano", *Comunidad y Drogas*, 1987. Monografía no 1, Madrid.
- ALMIRALL FERRAN, R. (2016): *INTERXARXES. El trabajo en red mediante la conversación y la construcción del caso*, <http://www.interxarxes.com/wp-content/uploads/2017/10/03.-presentacin-interxarxes-congreso-madrid-2016-r_almirall.pdf>.
- BERGMAN, J.S. (1987): *Pescando barracudas: pragmática de la terapia sistémica breve*, Barcelona, Paidós.
- CAMPANINI, A.M. (2012): *La intervención sistémica: un modelo operativo para el servicio social*. Buenos Aires, Mio y Davila, Edición Kindle.
- CARDONA, J. (2012): *La definición del contexto de intervención en el trabajo social de casos*, Departamento de Psicología, Universidad de las Islas Baleares, <http://dfts.uib.cat/digitalAssets/286/286359_Cardona_Cardona_Josefa.pdf>.
- CIRILLO, S. (2012): *Malos padres: Modelos de intervención para recuperar la capacidad de ser madre y padre*, Barcelona, Gedisa.
- CIRILLO, S. y DI BLASIO, P. (1991): *Niños maltratados*, Barcelona, Paidós.
- COLAPINTO, J. (1996): "La dilución del proceso familiar en los servicios sociales: implicaciones para el tratamiento de las familias negligentes", *Redes: Revista de Psicoterapia Relacional e Intervenciones Sociales*, 1996, Vol. 1, Nº 2 (2º semestre), págs. 9-36.
- COLAPINTO, J. (2005): *El niño entre la familia y el Estado*, <<http://www.colapinto.com/EnEspanol.html>>.
- COLETTI, M. y LINARES, J.L. (2007): *La intervención sistémica en los servicios sociales ante la familia multiproblemática*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- ESCARPIN CAPARROS, M.J. (2004): *Familias multiproblemáticas y servicios sociales*, <<https://es.scribd.com/document/360521457/Familias-Multiproblematicas-y-Servicios-Sociales>>.
- ESCUDERO, V. (2010): *Guía práctica para la intervención familiar*, Junta de Castilla y León Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades Gerencia de Servicios Sociales, <http://uiicf.net/wpcontent/uploads/2014/06/Gu%C3%ADaPr%C3%A1cticaF_VEscudero.pdf>.
- GONZÁLEZ CALVO, V. (2004): "Familias multiproblemáticas, dificultades de abordaje", *Revista nº 6 del Departamento de Trabajo Social*, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2aHUKewIM2529hl7gAhUvxYUKHXJ5DOQQFjABegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fdiainet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4390486.pdf&usq=AOvVaw3-7WIIJG5h6kKY9PlqF6MW>>.
- GÓMEZ, E., MUÑOZ, M. y HAZ, A.M. (2007): "Familias multiproblemáticas y en riesgo social: características e intervención", *Psykhé*, 16(2), <http://www.emprendimientososolidarios.uc.cl/images/Articulos_WebCEES/2007_Familias%20Multiproblematicas%20y%20en%20Riesgo%20Social%20-%20Gomez%20Munoz%20y%20Haz.pdf>.
- GIONAVAZZI, S., (2009): "Escenas que paralizan: el impasse terapéutico en psicoterapias dramáticas", en *Violencia familiar*, Bogotá, Universidad del Rosario.
- GUY, J. (1987): *La vida personal del terapeuta: el impacto de la práctica clínica en las emociones y vivencias del terapeuta*, Barcelona, Paidós.

- HERRERO, P. (2008), *La red inteligente*, Gobierno Vasco, <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2695578>>.
- IMBER-BLACK, E. (2000), *Familias y sistemas amplios*, Buenos Aires Amorrortu.
- JURKOVIC, G.I. y CARL, D. (1983): "Agency triangles: Problems in agency-family relationships", *Family Process*, 1983, nº 22.
- MASSON, O. (1987): "Contextos maltratantes en la infancia y coordinación institucional", *A.E.N.*, vol. VII, nº 23, págs. 531-556, <<http://documentacion.aen.es/pdf/revista-aen/1987/revista-23/02-contextos-maltratantes-en-la-infancia-y-coordinacion-interinstitucional.pdf>>.
- MINUCHIN, S. (1971): *Families of the slums: an exploration of their structure and treatment*, New York, Basic Books.
- MINUCHIN, S. (1974): *Familias y terapia familiar*, Barcelona, Gedisa.
- MINUCHIN, P., COLAPINTO, J. y MINUCHIN, S. (2009): *Pobreza, institución, familia*, Buenos Aires, Amorrortu.
- MOLLEDA, E. (2007): "¿Por qué decimos que 'no podemos hacer intervención social?'", *Cuadernos de Trabajo Social Vol. 20*, 2007. P. 139-155, <<https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/download/CUTS0707110139A/7547>>.
- MONTAGUD MAYOR, X. (2016): "Las consecuencias de la burocratización en las organizaciones de servicios sociales", *Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, Vol.11, p.70-86, <<https://doi.org/10.5944/comunitania.11.4>>.
- NEURBURGER, R. (2003): *L' autre demande*, Paris, Payot.
- RAMOS, R. (2015): *Terapia narrativa con familias multiproblemáticas*, Madrid, Morata.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, M. (1999): "La familia multiproblemática y el modelo sistémico", *Perspectivas sistémicas*, nº 55, <<http://www.redsistemica.com.ar/multi.htm>>.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, A. (2013): *Teoría y práctica de la intervención socio-familiar con familias multiproblemáticas*, Universidad Complutense, Madrid, <<http://eprints.ucm.es/17792/>>.
- SATIR, V. (2002): *Terapia familiar paso a paso*, México D.F., Editorial Pax.
- SELVINI PALAZZOLLI, M. (1993): *Los Juegos psicóticos en la familia*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- SELVINI PALAZZOLI, M. et al. (1988): *El mago sin magia. Cómo cambiar la situación paradójica del psicólogo en la escuela*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- SLUZKI, C., 2007: "Lyman C Wynne and the transformation of the field of family-and-schizophrenia", *Family Process*, 46(2), 143-149. Versión ampliada en castellano en *Perspectivas Sistémicas on Line*, <<https://sluzki.com/publications/articles/147/lyman-c-wynne-and-the-transformation-of-the-field-of-family-and-schizophrenia>>.
- WAINSTEIN, M. y WITTNER, V. (2017): "El concepto de familia Multiproblemática y la medición de su funcionalidad/disfuncionalidad", IX Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología, <<https://www.aacademica.org/000-067/727.pdf>>.

Sinhogarismo y jóvenes extranjeros en Bilbao: la atención en un contexto de desbordamiento múltiple y secuencial de los recursos

Gorka Moreno Márquez

Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración
Departamento Sociología y Trabajo Social
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)
gorka.moreno@ehu.eus

Iraide Fernández Aragón

Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración
Departamento Sociología y Trabajo Social
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)
iraide.fernandez@ehu.eus

Giza desberdintasunak soziologia ikerketaren oinarri bat dira. Etxegabetasuna fenomeno honen erakusle nagusia izan arren, giza ikerketa ikuspuntutik gutxien landutako esparru bat da duen aztertze-komplexutasunagatik, besteak beste. Zaurgarritasun handienetako taldeen artean, azken urteetan EAEn (eta horren ondorioz, etxegabetasun presentzia handia dutenen artean), atzerriar gazteak ditugu. Pertsona hauek hainbeste arrisku faktoreengandik eragina daude: sare gabezia, formakuntza falta, bertoko hizkuntzaren ikasteko zailtasunak eta baliabide ekonomikoen falta, esaterako. Hau guztiak, bere biztanleriaren bolumen igoerarekin batera haien egoeraren inguruko diagnostiko bat egiteko beharra erakusten du. Horren ondorioz, artikulua honen helburu nagusia Bilbon etxegabetasun egoera bizi diren pertsonen egoera ezagutzea da, bereziki bakarrik dauden gazte atzerriarren egoera —JENA, gazteleraz— adituei egindako elkarrizketen bitartez.

GAKO-HITZAK:

Etxegabetasuna, gazteak, atzerriar, baliabide instituzionalak.

Las desigualdades sociales constituyen un objeto de estudio sociológico básico; sin embargo, el sinhogarismo como su manifestación más severa es uno de los ámbitos menos abordados desde la investigación social, en parte por su complejidad para ser estudiado. Entre los grupos sociales de mayor vulnerabilidad y, en consecuencia, con mayor presencia en el sinhogarismo, encontramos, en los últimos años en la Comunidad Autónoma Vasca a las personas más jóvenes de origen extranjero. Estas personas presentan una serie de factores de riesgo relacionados con la falta de red, de formación, el aprendizaje de la lengua local y otros económicos que, unidos al aumento de volumen, ponen de manifiesto la necesidad de realizar un diagnóstico de su situación. Este artículo tiene como objetivo principal conocer la realidad social de las personas sin hogar en Bilbao, poniendo especial atención en el nuevo perfil de los jóvenes extranjeros sin acompañamiento familiar —JENA—, a través de entrevistas en profundidad a personas expertas.

PALABRAS CLAVE:

Sinhogarismo, jóvenes, extranjeros, recursos institucionales.

1. Introducción

Las desigualdades sociales han sido objeto de estudio para la disciplina sociológica desde su mismo nacimiento. De entre todas las manifestaciones urbanas de la desigualdad, las personas sin hogar representan la exclusión social más extrema; el término alude a un fenómeno social en el que se agrupan factores de carácter individual, pero, especialmente, factores de carácter estructural. En su origen se encuentran causas económicas, políticas y sociales que impiden el acceso a la vivienda y a un empleo y, como consecuencia, a la integración sociocomunitaria. Sin embargo, y a pesar de ser la manifestación más cruda y polarizada de la desigualdad, el *sinhogarismo* es uno de los ámbitos menos abordados desde la investigación social en España y Euskadi, especialmente si atendemos a la variable migratoria.

El *sinhogarismo* no es un fenómeno novedoso en nuestra sociedad; no obstante, los estudios más recientes sobre el tema detectan que el perfil de persona sin hogar presente en la calle y atendida por los recursos institucionales está variando y aumentando sensiblemente su volumen. Se trata de un fenómeno que tiende a concentrarse en las grandes urbes, en opinión de las personas expertas, porque es aquí donde se ofrece la mayor parte de los servicios y recursos para este colectivo, pero también a consecuencia de ello. En este sentido, el foco de esta investigación se centrará en Bilbao, el municipio que en anteriores estudios se revela como el lugar de residencia habitual para más personas sin hogar tanto para el territorio histórico de Bizkaia, como para el conjunto de la Comunidad Autónoma Vasca.

Así, este artículo tiene como objetivo describir la realidad social de las personas sin hogar en Bilbao, prestando especial atención a un perfil cuyo volumen ha aumentado en los últimos años, el de los jóvenes de origen extranjero, muchos de los cuales anteriormente formaron parte del colectivo de menores extranjeros sin acompañamiento familiar (*menas*). Para comprender esta compleja realidad, se ha consultado la opinión de las personas expertas en materia de *sinhogarismo* —a través de entrevistas en profundidad— para así poder conocer en detalle la situación y cómo ven estas personas el momento actual y el futuro a corto plazo.

Se han trabajado diferentes temas dentro de las entrevistas que se detallan en el presente artículo. En primer lugar, se profundiza en la cuantificación del colectivo, siendo conscientes de las dificultades que entraña esta cuestión por las características de las personas sin hogar, así como por la utilización de las entrevistas para hacer estimaciones de un posible número de personas sin hogar. En segundo lugar, el artículo se centra en la caracterización de las personas sin hogar y de los perfiles y diferencias que pueden encontrarse dentro del colectivo. Además, se centra en los llamados jóvenes extranjeros sin acompañamiento familiar (*JESAF*), estudiando las

principales características de este grupo, así como su situación y sus principales características. Por último, se evalúan los recursos existentes y específicamente la coordinación interinstitucional y la cuestión competencial, que aparece como un elemento clave cuando se trabaja el *sinhogarismo* en el País Vasco.

2. Objetivos y metodología

En este apartado, y como contexto de la investigación, se realizará una descripción de la metodología empleada en este trabajo, cuyo objetivo general era conocer la realidad social de las personas sin hogar en Bilbao, con especial atención al nuevo perfil de los y las jóvenes de origen extranjero. Este objetivo general se concreta en algunos objetivos específicos:

- Conocer la opinión de los diferentes agentes expertos que participan y trabajan en el campo de trabajo del *sinhogarismo*.
- Describir el volumen y perfiles actuales del *sinhogarismo* en Bilbao.
- Conocer las necesidades actuales y las expectativas de futuro, a corto y medio plazo, de estas personas sin hogar.
- Detectar puntos de mejora en la cobertura de servicios.
- Subrayar los posibles desajustes que puedan darse entre necesidades del colectivo y servicios.

Para cumplir dicho objetivo general y con el fin de realizar un análisis de carácter explicativo se ha optado por una metodología cualitativa de análisis de contenido. En consecuencia, se empleará la técnica de entrevista en profundidad. Vallés (2003) marca una serie de ventajas en el empleo de esta técnica, por ejemplo su naturaleza abierta, que permite obtener gran cantidad de información rica en matices y facilita a la persona investigadora recabar su información de manera más directa y flexible, entre otras (Vallés, 2003: 55). Es, en consecuencia, la técnica ideal para completar los objetivos específicos propuestos.

En concreto, se han realizado doce entrevistas en profundidad a personas expertas. En esta investigación se ha planteado que aquellas personas que gestionan recursos, servicios o tienen contacto con personas sin hogar son las que consideraremos expertas. Así, se han realizado siete entrevistas a personal y dirección de organizaciones y entidades sociales y cinco a personal y dirección de instituciones clave (Diputación Foral de Bizkaia, Ayuntamiento de Bilbao, Servicio Municipal de Urgencias Sociales y Policía Municipal). Dichas entrevistas se realizaron entre los meses de febrero y marzo de 2018 y tuvieron una duración aproximada de dos horas.

Los resultados que se presentan en este artículo forman parte de un estudio más amplio en el que

la mirada experta se completa con un sondeo cuantitativo al colectivo de personas sin hogar y entrevistas en profundidad a los jóvenes de origen extranjero en situación de exclusión social, “Estudio sobre las personas sin hogar en Bilbao” (2018), realizado fruto de la colaboración entre Ayuntamiento de Bilbao y la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU).

3. Antecedentes y marco conceptual

El estudio de la exclusión social suele realizarse desde el análisis de las diferencias económicas basadas en la falta o escasez de ingresos, entendiendo que este es el indicador básico que caracteriza dicha desigualdad. Sin embargo, los colectivos y sectores más vulnerables y excluidos socialmente presentan una multiplicidad de privaciones que hacen necesario un análisis de las desigualdades no solo económicas para comprender una realidad social compleja. Por tanto, no podemos hablar del colectivo de personas sin hogar sin antes detenernos en lo que se considera exclusión social.

El concepto de exclusión social comienza a utilizarse en el contexto europeo a finales de la década de los ochenta, en el marco de la lucha contra un nuevo tipo de pobreza de carácter multidimensional fruto de los cambios acelerados que la sociedad sufría en ese momento (Arriba, 2002). Sin embargo, no es hasta unos años después que se produce un cambio real en la conceptualización de la pobreza y comienza a utilizarse la exclusión social como concepto. Su uso, sin embargo, no está exento de controversia y heterogeneidad. Conviven múltiples interpretaciones del término en los debates políticos y académicos con otros términos referidos a procesos sociales similares: marginación, pobreza, *underclass*, etc. Las concepciones varían además en función del país, la disciplina académica y los colectivos a los que se refiere (Arriba, 2002). Sin embargo, podríamos definirlo en contraposición al término “pobreza económica” como una categoría que pretende considerar aspectos del fenómeno relacionados con su carácter multidimensional, relativo y cambiante. Precisamente el consenso social y académico en torno a la necesidad de considerar otros factores llevó a desterrar el concepto de pobreza (de corte economicista) por el de exclusión social, que incluye los tres ejes o dimensiones: económico, político (participación) y social (relacional) (Laparra y Perez, 2008). Es decir, una situación sufrida fruto de un proceso de acumulación de factores de vulnerabilidad (multidimensional) que afecta a una persona o grupo y que impide su integración social, laboral y/o comunitaria.

Tan importante como definir el concepto y las situaciones que genera es comprender su origen y causas. El abordaje explicativo de la exclusión social se ha realizado a menudo desde la teoría de la *underclass* (o “infraclass”) desarrollada en el Reino Unido (Wilson, 1987). Myrdall afirmaba ya en

el año 1962 que esta clase estaba compuesta por personas paradas de larga duración, subempleadas y aquellas personas que por sus características personales eran poco empleables, con una formación baja y, en definitiva, en los márgenes de la sociedad (Myrdall, 1962). El concepto de “underclass” está fuertemente ligado a las teorías sobre la desviación social desarrolladas en la década de los setenta que relacionan a determinados colectivos (entre los que se encuentran las personas sin hogar) con una conducta antisocial o, en otras palabras, que afirman que las personas excluidas lo son porque se niegan a seguir las normas establecidas y, debido a su degradación, no logran integrarse en las estructuras básicas de empleo y familia (Vilagrasa, 2000).

Esta teoría ha recibido numerosas críticas desde las perspectivas más progresistas, que rechazan el determinismo psicologista, próximos a la idea de cultura de la pobreza. Asimismo, es muy frecuente asimilar el concepto “underclass” a actitudes estigmatizadoras y, en consecuencia, discriminatorias (Fainstein, 1993). Estas perspectivas críticas surgen como alternativa para dar explicación a los procesos de exclusión social, haciendo énfasis en la negación de oportunidades de ciertos grupos estigmatizados. En este sentido, Harrington consideraba el aumento de la pobreza como una consecuencia directa del proceso de desindustrialización de Estados Unidos, que supuso un aumento de la tasa de paro que afecta principalmente a las capas de población menos formadas (Harrington, 1984). Desde esta visión de carácter estructural, otros autores más recientes como Castells o Subirats coinciden en la existencia de barreras o mecanismos que dificultan o impiden la integración social, es decir, aluden al componente estructural de la exclusión social, casi como parte inevitable de la lógica del sistema económico —capitalista neoliberal— actual (Castells, 2003; Subirats, 2004).

Incluidos en los denominados “grupos vulnerables” o “colectivos en riesgo de exclusión social” encontramos aquellos que sufren una exclusión social severa o se encuentran excluidos en todas las dimensiones anteriormente mencionadas: las personas sin hogar. Este grupo social, según la clasificación ETHOS realizada por la federación europea Feantsa¹ (Feantsa, 2008), puede dividirse en:

- Sin techo (*rooflessness*).
- Sin vivienda (*houselessness*).
- Vivienda insegura (*insecure housing*).
- Vivienda inadecuada (*inadequate housing*).

El sinhogarismo más severo sería el de quienes viven literalmente a la calle, “sin techo”, y carecen de un

¹ Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri.

lugar para residir y, por tanto, no disponen de un espacio para la privacidad y las relaciones sociales. La escala de gravedad va descendiendo, por lo que las personas “sin vivienda” son aquellas personas alojadas temporalmente en un albergue o servicio municipal, pasando después a la “vivienda insegura” —temporal, por ejemplo, en casa de un conocido— y a la “vivienda inadecuada” —chabolismo, hacinamiento, etc.—.

Debe considerarse además que, dentro del colectivo de personas sin hogar que de por sí se enfrenta a una actitud estigmatizadora por parte del resto de la sociedad, las personas migrantes sin hogar se enfrentan a una doble estigmatización: por ser personas sin hogar y por ser personas migrantes. Esta estigmatización influye en la su autopercepción, autoestima, identidad y puede suponer un obstáculo más en su integración sociocomunitaria (Navarro, 2018).

A pesar de las dificultades en términos de operacionalización y trabajo de campo que implica el estudio del fenómeno del sinhogarismo, en la última década se han realizado algunas investigaciones en el ámbito vasco. Cabe destacar la realizada a demanda de la Diputación Foral de Bizkaia por Xabier Aierdi, Gorka Moreno, José Antonio Oleaga e Iratxe Herrero, que serviría como diagnóstico sociológico básico para posteriores investigaciones (Aierdi *et al.*, 2009), entre las que se encuentra la que se presenta en este artículo. Entre otros resultados, cabe señalar la concentración de personas sin hogar y sin recursos en el municipio bilbaíno y la aparición de nuevos perfiles vinculados a la migración que en ese momento restaban peso por primera vez al perfil tradicional de persona sin hogar. Se detectaban ya dos perfiles: aquellas personas con problemas personales (vinculados a consumos), mayoritariamente autóctonas; y aquellas que fundamentalmente tenían un problema de carácter residencial y económico, en el que destacaban los jóvenes magrebíes (Aierdi *et al.*, 2009).

Asimismo, Miguel Ángel Navarro realizaba en el 2018 una investigación de corte cualitativo —“Relatos de la calle: Testimonios de migrantes sin hogar”— poniendo el foco en las personas migrantes y aunando los planteamientos de la sociología y la psicología. Entre sus conclusiones, destaca la necesidad de ubicar la problemática del sinhogarismo dentro de la estructura social y no como consecuencia de ella, es decir, evitar pensar en el colectivo como parte de un mundo paralelo (Navarro, 2018).

En esta misma línea, la asociación Bizitegi publicaba en 2019 un informe en el que centraba su atención en las mujeres sin hogar, un grupo históricamente invisibilizado pero que, como se observará en el análisis de resultados de este artículo, requiere de especial atención por su especificidad y riesgos adicionales. Este informe, a través del análisis cualitativo, muestra no solo la existencia y

caracterización de los diferentes perfiles de mujer sin hogar, sino también que el escaso porcentaje de presencia en la calle y la falta de conciencia social han derivado en un desarrollo de recursos diferenciados casi nulo, optando por servicio mixtos que no responden a las demandas específicas de las mujeres (Bizitegi, 2019).

4. Resultados

Tal y como se ha planteado ya a lo largo del artículo, en este apartado analizaremos detenidamente las principales características y la situación de las personas sin hogar residentes en Bilbao, haciendo especial hincapié en el colectivo de los jóvenes extranjeros. Para ello, analizaremos cuestiones como la cuantificación del colectivo, los perfiles predominantes, la situación y problemática de los jóvenes extranjeros o las necesidades y recursos existentes.

4.1. Estimación y cuantificación del colectivo

En este apartado, y teniendo en cuenta la metodología utilizada, más allá de dar una cifra exacta o concreta sobre el número de personas sin hogar que residen en Bilbao, el objetivo es poder vislumbrar cuál es la tendencia y comparar la situación actual con otros momentos. Del mismo modo, es destacable que para la definición del colectivo hemos utilizado la clasificación ETHOS de Feantsa y, más concretamente, las dos categorías de mayor de vulnerabilidad, que serían las de aquellas personas que pernoctan en la calle o en centros habilitados para este colectivo.

De esta forma, un primer aspecto relevante a destacar es la percepción de un importante aumento del número de personas sin hogar en los últimos años, sobre todo a partir del 2017 y con más intensidad aún en el 2018.

En las últimas reuniones de Bestebi, la sensación de todos es que ha habido un aumento exponencial de gente [...]. Esa es la sensación de todas las organizaciones. (E 6)

A nivel de números estamos peor que hace dos años. En la calle contábamos cien y hemos llegado a contar doscientos donde antes contábamos cien. Eso es una realidad, es un dato objetivo. Está ahí. (E 8)

El aumento de cifras es considerable [...]. Este es el año en el que ha habido más número de atenciones en los últimos cinco [años]. En todos los datos es el que más. (E 7)

De esta forma, se detecta una pauta que a priori puede parecer contraintuitiva. Durante el periodo que comprende la recesión económica, el incremento de personas sin hogar es muy limitado e insignificante;

y es, precisamente, en el contexto poscrisis, cuando aumenta.

La crisis afectó al conjunto de la población, pero creo que no terminó de traducirse en un aumento de la gente sin hogar. (E 5)

Quitando los últimos meses, los diferentes recuentos nos indican que la cifra no ha aumentado demasiado en los últimos años. (E 3)

Con respecto al aumento detectado, una primera característica es la ruptura con la estacionalidad de las magnitudes dentro del colectivo. Así, si en años anteriores se detectaba que en los meses menos fríos la cifra disminuía, en la actualidad se percibe que el número de personas sin hogar se mantiene estable a lo largo de todo el año.

Normalmente en verano se nota todos los años que hay mucha gente que se marcha. Pero este año no se ha marchado. (E 3)

Esos flujos que se daban de verano a invierno, entendido de noviembre a abril, no se dieron. (E 8)

Estos cambios dentro del colectivo, tanto en la magnitud como en algunas de sus características, se deben en gran parte al aumento de las personas sin hogar jóvenes extranjeras no acompañadas —JENA—, que en gran parte provienen de recursos forales de atención a menores extranjeros no acompañados —menas—, del propio país de origen o de otras Comunidades Autónomas. De hecho, la llegada de menas y JENA se ralentizó y estancó durante el periodo de recesión y en los últimos años, en cambio, se detecta un relevante repunte.

El fenómeno de los JENA y menas había descendido durante la crisis. (E 2)

Durante la crisis dejan de venir. (E 4)

Entre 2010 y 2015 hay una bajada importante, desde 2015 a 2017 vuelve a haber un repunte. (E 9)

Lo que ha pasado es que han llegado jóvenes del Magreb, alguno subsahariano, pero sobre todo del Magreb. También está el tema de los menores institucionalizados, que cumplen 18 años y van directamente o van con el educador del Servicio Municipal de Urgencias Sociales. (E 3)

En definitiva, se vislumbra un escenario en el que se detecta un importante aumento del número de personas sin hogar, tanto utilizando recursos de pernoctación como durmiendo en la calle. Este aumento coincide con un escenario poscrisis y sobre todo está condicionado a la llegada de menas y JENA en estos últimos años, lo que ha hecho que el perfil de hombres jóvenes provenientes del Magreb haya aumentado considerablemente dentro del conjunto de las personas sin hogar, tal y como podremos observar en el siguiente apartado.

4.2. Principales perfiles entre las personas sin hogar

A grandes trazos, se mantienen los perfiles detectados anteriormente en otros estudios (Aierdi *et al.*, 2009), caracterizados por dos grandes grupos: el compuesto por población autóctona con un alto deterioro de salud y vinculado a la figura del transeúnte de otras épocas, y el de personas jóvenes de origen magrebí, con un mejor estado de salud. En todo caso, lo que sí se detecta es un constante aumento del segundo de estos perfiles, en detrimento del primero.

Yo he visto que hay un alza de personas menores de treinta años. A lo largo de los años el montante solía ser el de hombres solos, más tipo carrilano, de mediana edad y con problemáticas añadidas. Que iba de albergue en albergue. Pero esto se ha quedado obsoleto ya, se ha quedado en el olvido. Ahora existen otras problemáticas asociadas. Sobre todo de personas migrantes y jóvenes. (E 7)

En los recursos de alojamiento de urgencia va disminuyendo la población nacional con problemáticas de adicciones, fundamentalmente alcoholismo, aunque también otras adicciones. (E 9)

En referencia al sexo, sigue manteniéndose de forma muy palmaria el predominio de los hombres frente a las mujeres, aunque las personas entrevistadas son conscientes de que en algunos casos no se está consiguiendo llegar al colectivo de las mujeres en situación de exclusión social extrema, en gran parte vinculado a deterioros muy altos y/o situaciones de prostitución en muchos casos. Así, nos encontramos ante la invisibilización del fenómeno de las mujeres sin hogar, que queda escondido bajo otras situaciones o contextos.

Hay mujeres con un historial de prostitución. Con problemáticas de salud física y, en muchos casos, también de salud mental derivados del tipo de trato que han recibido. (E 9)

Tenemos muy claro que en el tema del sinhogarismo las mujeres pasan desapercibidas [...]. Antes de acabar en la calle acabas durmiendo con algún desgarramantas, por decirlo de alguna manera. Eso no lo vemos, no sale. En los albergues tenemos pocas mujeres en proporción a los hombres, pero entendemos que ahí hay una parte que no se visibiliza, que no se ve claramente y que hay que abordar. (E 8)

Otro perfil, también minoritario en términos cuantitativos pero con unas características especiales, es el de las familias, sobre todo por la inexistencia de recursos adecuados y el riesgo de la situación para menores; sobre todo se detectan familias monoparentales en tránsito o solicitantes de asilo.

Hay un perfil importante y preocupante, que son las familias, que muchas veces son

Figura 1. Principales perfiles de personas sin hogar en Bilbao

Fuente: Elaboración propia.

monoparentales, que están viajando para solicitar asilo o para solicitar ayuda porque huyen de sus países. (E 7)

En conclusión, podemos subrayar la existencia de varios perfiles dentro del colectivo de personas sin hogar, aunque su peso dentro de este sea muy desigual. En primer lugar, siendo el grupo más relevante y además en auge, nos encontramos con las personas sin hogar de origen extranjero y jóvenes, mayoritariamente magrebíes. En segundo lugar, y perdiendo fuerza a lo largo del tiempo, nos encontramos con las personas sin hogar autóctonas, con un amplio recorrido en el circuito de la exclusión social y un alto deterioro personal; es un colectivo cada vez más envejecido y cronificado. Por último, podríamos subrayar una serie de nuevos perfiles, que, aunque minoritarios, sí que entrañan un importante reto para la atención a las personas sin hogar, sobre todo por sus características y peculiaridades. Entre estos cabe destacar a las mujeres, las familias y las personas y/o familias solicitantes de asilo.

4.3. Los jóvenes extranjeros no acompañados (JENA)

A lo largo de los puntos anteriores ya se ha mencionado la relevancia que ha tomado el colectivo de los jóvenes extranjeros dentro de las personas sin hogar, y más concretamente los procedentes del Magreb y especialmente de Marruecos. Aunque pueden encontrarse diferentes perfiles, las personas entrevistadas subrayan el aumento de exmenas que han sido tutelados hasta el cumplimiento de la mayoría de edad y que tras su salida de las instituciones forales se ven abocados a una situación de sinhogarismo al llegar a los dieciocho años.

Cada vez se ve más a los menores no acompañados que acaban su periodo de tutela en las diputaciones forales y que a los dieciocho cesan su proceso. (E 2)

La gran mayoría son los que salen de centro. (E 7)

Aunque también hay jóvenes que llegan habiendo cumplido los dieciocho años y acceden directamente a los servicios dispuestos para las personas sin hogar, bien directamente desde su país de origen, habiendo pasado por algún Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) o incluso algún centro tutelado de otra comunidad autónoma.

Los recién llegados están viniendo directamente de su país. Han pasado por los CIE de Andalucía o han estado algunos días en Andalucía y se han venido para acá. (E 4)

Está la persona joven que en un momento dado viene de un centro de menores de otra comunidad y aquí no tiene acceso. Está también la persona joven que llega y no ha pasado por ningún centro, que viene directamente. (E 6)

Están viniendo también exmenas tutelados de otras comunidades, poquitos, pero alguno sí. (E 9)

Para explicar dicho aumento, las personas expertas subrayan diferentes factores, aunque el que aparece con más fuerza es la existencia de redes migratorias, que ofrecen información sobre el contexto y los recursos existentes y que juegan también a modo de acogida en la llegada, algo por otro lado muy común y habitual dentro de los flujos migratorios generales.

Y hay mucha gente que sale del país de origen con un papelito donde tiene apuntado Bilbao. [...] La mayoría vienen aquí porque es de lo que han oído hablar en el lugar de origen". (E 9)

Con respecto a las características de este colectivo, tal y como ya se ha apuntado brevemente en un punto anterior, son jóvenes con un buen estado de salud en general y en su mayoría con una clara voluntad para formarse y seguir un itinerario de

incorporación social adecuado, aun en contexto vitales realmente complejos y complicados.

Hay muy poca gente de esta [JENA], que esté como perdida. (E 5)

Yo creo que un porcentaje muy alto de los chavales aprovechan los recursos y tienen claro su proceso. (E 12)

Siguen yendo a clase y sabes que están en la calle, ves que son supervivientes. Están en la calle, van a cursos y además muchos narran procesos migratorios duros. (E 7)

En este itinerario de inserción toma un papel fundamental la formación, ya que se erige en el anclaje básico que da sentido a todo el proceso; pero, además, en algunos casos se convierte en un elemento imprescindible para poder acceder a otro tipo de recursos o ayudas. Y dentro de esta formación, lógicamente unida a la reciente llegada de un importante número de estos jóvenes, está la cuestión del aprendizaje del idioma, que en años anteriores había pasado a un segundo plano y que en la actualidad toma fuerza de nuevo.

El perfil que necesita todavía aprender castellano ha vuelto a estar presente cuando, de alguna forma, este perfil en los últimos años había desaparecido. (E 6)

Lo que últimamente estamos viendo es que la gente demanda cursos de castellano y que no hay sitio en ningún lado. (E 8)

Hoy por hoy si una persona viene a mi despacho y le derivo a las cinco, seis o siete organizaciones que dan clases de castellano, no le van a dar clase en ninguna. Y hasta que tú no enganches con una organización, no puedes empezar un itinerario. (E 6)

Sin embargo, las propias características del proceso de incorporación y sus dificultades hacen que el mantenimiento en dichos procesos no siempre sea fácil. Hay cuestiones como el no acceso a ayudas sociales, la saturación de algunos recursos o la obligación de pernoctar en la calle que hacen que difícilmente se pueda seguir adelante con un proceso de inserción más o menos normalizado.

Son procesos más largos y cada vez más complicados [...]. Prevemos que los procesos sean más largos. (E 4)

Pero si antes era complicado, ahora es el triple o más. Es que mira, necesitas tres años para conseguir la Renta de Garantía de Ingresos. (E 3)

Y puede llevarte a abandonar ese proceso del que estamos hablando, que es poder dormir todas las noches en una cama en el mundo albergue. Y acabas diciendo que a la mierda con todo. (E 8)

Todo ello lleva a situaciones de frustración y desmotivación dentro de estos jóvenes, que en algunos casos acaban derivando en situaciones de deterioro personal, ya sea por la irrupción de patologías mentales y/o el uso y abuso de diferentes consumos.

La mayoría están como resignados. Y en otros vemos falta de control de impulsos. Y también vemos a otros con un problema de salud mental ya grave. Empiezan a consumir disolventes y pegamentos y con eso el deterioro en cuatro días es terrible [...]. Personas que en el inicio del proceso no tienen problemáticas añadidas, pero que terminan teniéndolas, debido al proceso de calle. (E 7)

Aparecen problemas de salud mental, consumos, ludopatía, etc. (E 12)

En conclusión, nos encontramos ante un colectivo que no muestra, en principio, una situación de exclusión social clásica y que más bien demanda la atención a través de recursos económicos o habitacionales. Sin embargo, la carencia de estos recursos hace que en algunos casos sí que acaben sufriendo situaciones de vulnerabilidad extrema e incluso exclusión social. Esta dinámica nos lleva, precisamente, a analizar cuáles son los recursos existentes y cómo están respondiendo a las necesidades de este colectivo concreto.

4.4. (Más) necesidades y (menos) recursos: desbordamiento de la atención

En lo referente a la atención a las personas sin hogar y los recursos existentes se dan dos dinámicas paralelas que confluyen en el momento actual. Por un lado, se viene detectando ya desde hace años que los jóvenes extranjeros que utilizan los recursos para personas sin hogar lo hacen porque no tienen ningún otro, pero no porque sea un colectivo que a priori tuviera que utilizarlos. Las debilidades de otros subsistemas de protección hacen que estos jóvenes tengan que acabar utilizando dichos recursos como una última opción, pero no están pensados para dar respuesta a las necesidades de dicho colectivo, con el riesgo de que acaben cronificando su situación e incluso empeorándola.

Aquí hay muchos sistemas que tiene algo que decir. [...] Porque nuestra premisa es que estos chavales con una Renta de Garantía de Ingresos y con una vivienda están funcionando. (E 12)

Yo creo que el tema de las viviendas comunitarias podría ser. [...] Buscar alternativas a los albergues. (E 1)

La mayoría de los que estamos recogiendo son los vacíos de otros sistemas; es que esos sistemas no se han desarrollado adecuadamente. Y nosotros no estamos lo suficientemente especializados

como para da una respuesta adecuada a esas personas. (E 3)

Lo que tenemos claro es que un chaval de estos no pinta nada en un centro de alojamiento nocturno. El que no tenga un problema muy gordo, en tres años lo va a tener. Y entonces ya no vamos a tener ninguna duda de que es perfil específico de calle. (E 8)

Los educadores nos dicen que por favor saquemos a esos niños de allí [el albergue], que no están más que aprendiendo cosas que no les sirven de mucho... (E 9).

Por el otro lado, junto a este contexto de carácter más estructural, nos aparece otro coyuntural y que ya hemos analizado, el aumento de la llegada de menas a los centros tutelados, que hace que la presión sobre los recursos aumente considerablemente, más aún cuando estos se habían rediseñados en un contexto de parón en la llegada de menores.

Los programas de emancipación que existían para los exmenas tutelados se redujeron en el periodo de recesión, ya que no eran necesarias tantas plazas. Pero, en el momento actual, con un incremento tan grande de exmenas son programas que no son capaces de dar respuesta a todas las personas que cumplen los dieciocho años y dejan de estar tuteladas por ley. Esta saturación en los recursos de emancipación deviene en una saturación asimismo de los recursos para personas sin hogar.

Desde enero [de 2017] nos dimos cuenta. Oye, que están viniendo y nos va a pillar el toro. [...] Hay un desborde de la situación. (E2)

Los recursos de hoy en día no dan abasto. [...] Lo que nos pasa es que tenemos tantas demandas que hemos generado una lista de espera, tenemos una lista de espera de unos veinte chavales y los centros de menores nos dicen que en marzo salen otros veinte. (E 6)

De esta forma, el tránsito de mena a JENA aparece como un momento crítico en el que para gran parte de estos jóvenes se da una alta vulnerabilidad en esta transición de la tutela del menor a la emancipación del mayor de edad. Se pasa de un sistema de protección muy estable y consolidado a otro en el que el riesgo de exclusión aumenta considerablemente. Es por esto por lo que gran parte de las personas entrevistadas subrayan la necesidad de facilitar dicha transición y de ofrecer recursos para el sostenimiento de estos procesos de incorporación social.

Si eres mena estás en inclusión; pero si eres JENA ya estás en exclusión. Y entonces ahí empieza todo este problema. (E 8)

Salgo con 18 años y... ¿ahora qué? Mi proyecto de vida y lo que estaba funcionando hasta ahora...

¿Cómo voy a seguir llevando mi proyecto en la calle? (E 1)

No puedes tener a un crío alojado dos o tres años, o los que sea, y luego que ahí termine el tema. Ahora va a haber un montón de mena, de chavales, que van a salir. ¿Y cuál es el plan? Pues el plan es que no hay plan. (E 8)

Por lo tanto, lo que se observa es que se entrecruzan dinámicas que venían de antes, como por ejemplo la falta de acomodo entre los recursos existentes y las personas jóvenes extranjeras, que podrían acceder a otros tipos de recursos pero que como no existen o no pueden acceder a ellos acaban utilizando los únicos disponibles. Pero, además, esta lógica se da en un contexto como el actual, en el que los recursos han mermado en un escenario de más necesidades, es decir, de más personas que atender. Como puede pensarse, el resultado de estas dos variables es el desbordamiento de los recursos y la incapacidad para dar respuesta a las necesidades del colectivo, sobre todo en el momento que cumplen la mayoría de edad.

Por último, vamos a situar la realidad de Bilbao en el conjunto estatal, para así poder ver hasta qué punto lo que ocurre en esta ciudad es algo exclusivo o si se trata, por el contrario, de una pauta más generalizada y que puede verse en otras ciudades. Para ello, preparamos un pequeño cuestionario que fue respondido por personal técnico de diferentes ciudades, como Valencia, Barcelona, A Coruña, Madrid, Gijón, Córdoba y Burgos. En este sentido, es interesante subrayar que se han detectado algunas pautas similares entre estas ciudades.

Así, sobre todo en las grandes, como es el caso de Madrid, Barcelona o A Coruña, se detecta un intenso incremento del número de personas sin hogar, sobre todo tras la recesión económica, y este aumento se debe también a la llegada de menas y JENA a estas ciudades, al igual que ocurre en el caso de Bilbao. Todo ello nos lleva a colegir que Bilbao no es una excepción y que muestra una pauta muy similar a otras grandes ciudades españolas.

5. Conclusiones

A lo largo de este artículo se han analizado las principales características del colectivo de las personas sin hogar residentes en Bilbao, haciendo especial hincapié en los cambios y las tendencias que se detectan en los últimos años y con respecto a periodos anteriores.

En este sentido, un primer rasgo a destacar es el considerable aumento del colectivo, debido en gran parte a un aumento en la llegada de los menas y una insuficiente red de recursos de emancipación, que hacen que al cumplir los dieciocho años un buen número de estos se vean abocados a tener que recurrir a los recursos existentes para el sinhogarismo.

Así, y centrándonos en la cuestión de los perfiles, las personas jóvenes de origen magrebí se erigen en el grupo más relevante dentro de las personas sin hogar; ya lo eran en el periodo de la crisis económica, pero esta tendencia se acentúa intensamente en los últimos años. Como puede pensarse, el perfil de las personas sin hogar autóctono y más clásico tiende a perder fuerza. También irrumpen otros perfiles, como el de las mujeres, las familias o las personas solicitantes de asilo, pero en mucha menor cuantía.

Nos encontramos, de este modo, en un escenario en el que los recursos están mostrando dificultades para dar respuesta a este aumento del colectivo, más aún en un momento en el que algunos de estos recursos, como los dirigidos a la emancipación de los exmenas, habían sido redimensionados, ya que quedaban plazas vacantes en el periodo de recesión económica.

En un contexto de “más por menos”, los recursos acaban sufriendo una especie de desbordamiento de carácter múltiple y secuencial: el aumento de la llegada de menas hace que la atención en los centros de menores no sea la idónea; los recursos de emancipación existentes no pueden atender a todos estos exmenas que abandonan los centros al cumplir los dieciocho años y el resultado final es que estos en gran parte tan solo pueden recurrir a los recursos existentes para personas sin hogar. En este escenario, el tránsito de mena a exmena se convierte en algo extremadamente complicado y traumático, en el que el proceso de inserción que había comenzado previamente puede zozobrar fácilmente.

Es cuanto menos una situación paradójica; personas que en principio no necesitan de un tipo de recursos muy concretos y para nada pensados y preparados para este colectivo, acaban utilizándolos y este propio uso acaba en no pocos casos creando situaciones de exclusión social y haciendo que finalmente sí que los necesiten utilizar. Dicho de otra manera, es la propia —inadecuada— atención, la que acaba haciendo que posteriormente acaben necesitando dicha atención y dichos recursos, en este caso los dirigidos a personas sin hogar.

De todo lo dicho hasta ahora, podría pensarse que una solución adecuada podría ser la de redimensionar de nuevo los recursos, ampliando aquellos que se vieron reducidos en años anteriores y estableciendo un sistema de emancipación para

exmenas más amplio y generoso. Aunque en algún caso y para algún recurso se necesite una ampliación de la cobertura existente, no está nada claro que esta respuesta sea la idónea y adecuada.

El análisis de la evolución del número de personas sin hogar y del de menas apunta a amplias fluctuaciones y a dinámicas en muchos casos ajenas al ámbito de intervención de los servicios sociales, en el que se cruzan aspectos vinculados incluso a las relaciones internacionales y el estado de la relación entre países como España y Marruecos. En este sentido, intentar dar respuesta desde unos servicios sociales municipales o forales a situaciones que se sitúan en ámbitos superiores y que son completamente incontrolables por dichas instancias parece cuando menos algo arriesgado y poco eficaz. Dicho de otra forma, difícilmente va a poder darse una respuesta local a un tema que como poco es una cuestión de estado.

Además, no podemos olvidar que gran parte tanto de los menas como de los exmenas se dirigen a aquellas comunidades autónomas en las que se está dando una respuesta adecuada a dicha problemática, y en un contexto como este sería muy difícil poder dimensionar adecuadamente qué recursos son los suficientes y van a serlo a corto y medio plazo en una coyuntura de demanda infinita en la que siempre la atención va a ir por detrás de la demanda.

La mayoría de las personas entrevistadas, por ejemplo, creían que el aumento de la llegada de menas iba a ser constante e incesante en los próximos meses, pero los datos disponibles más recientes, sin embargo, no confirman esta hipótesis y parece que se detecta un importante parón en el arribo de este colectivo que, por lo tanto, influirá también en las magnitudes de exmenas que tengan que recurrir a los recursos para personas sin hogar.

Por ello, estimamos que habría que reflexionar sobre la búsqueda de un sistema eficaz y eficiente, más que en cómo ampliar los recursos ya existentes. En esta línea, es fundamental establecer un itinerario de emancipación, ajeno a los servicios sociales dirigidos para las personas sin hogar y en el que otros sistemas como el educativo o la vivienda tienen que jugar un papel fundamental. Hay que pensar en un modelo integral, que junto a estos sistemas también incluya un acompañamiento social y jurídico que pueda contribuir en los procesos de inserción.

Referencias bibliográficas

- AIERDI *et al.* (2009): *Perfil y necesidades de las personas sin hogar en Bizkaia*, Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia.
- ARRIBA, A. (2002): “El concepto de exclusión en política social”, *Trabajo Social Hoy*, 47-76.
- BIZITEGI (2019): “Estudio sobre la realidad de las mujeres en situación de exclusión residencial”, Donostia-San Sebastián, Servicio Central de Publicaciones de Gobierno Vasco.
- CASTELLS, M. (2003): “Internet, libertad y sociedad: una perspectiva analítica”, *Polis*, 4, 1-20.
- FAINSTEIN, N. (1993): “Race, class and segregation: discourse about African Americans”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 384-403.
- FUNDACIÓN FOESSA (2008): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Madrid, Caritas Española Editores.
- HARRINGTON, M. (1984): *The new American poverty*, Holt, Rinehart and Winston.
- LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (2008): *Exclusión social en España. Un espacio diverso y disperso en profunda transformación*, Madrid, Fundación FOESSA.
- MYRDAL, G. (1962): *Challenge to affluence*, Phanteon.
- NAVARRO, M.A. (2018): *Relatos de la calle: Testimonios de migrantes sin hogar*, Madrid, Irredentos libros.
- SUBIRATS, J. (2004): Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea. *Colección Estudios Sociales*, 16.
- VALLES, M. (2003): *Técnicas cualitativas de investigación social*, Madrid, Síntesis.
- VILAGRASA, J. (2000): “Los debates sobre pobreza urbana y segregación social en Estados Unidos”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 76.
- WILSON, W.J. (1987): *The Truly Disadvantage: The Inner City, the Undeclasse, and Public Policy*, University of Chicago Press.

Red de Escuelas de Empoderamiento de Bizkaia: una apuesta feminista arraigada en nuestros pueblos

Maitane Picaza Gorrochategui

Departamento de Didáctica y Organización Escolar,
Facultad de Educación de Bilbao, UPV/EHU
maitane.picaza@ehu.eus

Naiara Bilbao Quintana

Departamento de Didáctica y Organización Escolar,
Facultad de Educación de Bilbao, UPV/EHU
naiara.bilbao@ehu.eus

Nahia Idoiaga Mondragon

Departamento de Psicología Evolutiva y de la Educación,
Facultad de Educación de Bilbao, UPV/EHU
nahia.idoiaga@ehu.eus

Artikulu honen helburua Bizkaiko Ahalduztze Eskolen Sarea eta bere testuingurua aurkeztea da. Emakumeen ahalduztze ardatz duten eskola hauek Basauri, Ermua, Getxo eta Ondarroan daude kokaturik. Analisia burutzeko atzera begirako ikerketa gauzatuko dugu feminismo eta berdintasunaren mugari dituen identitatearen eraikuntza aztertuz udalerrien geografia eta historia abiapuntu gisa hartuta. Honela emakumeen udalerrietako proiektu sozialetan izandako protagonismoak jorratuko dugu. Halaber, eskolek jorratutako hezkuntza ardatz nagusiak ere aztertuko dira ahalduztzearen bidez eskolek izandako helburu eta ardatzak ikertuz.

GAKO-HITZAK:

Ahalduztzea, hezkuntza, feminismoa, sarea, emakumeak, udal zerbitzua.

Este artículo presenta la Red de Escuelas de Empoderamiento de Bizkaia, formada por cuatro escuelas sitas en los municipios de Basauri, Ermua, Getxo y Ondarroa. El objetivo de este artículo es enmarcar el contexto de la Red de Escuelas de Empoderamiento de Bizkaia. Para ello, realizamos una mirada retrospectiva que nos sitúa en una geografía de municipios y en una historia particular que marca la identidad de las escuelas en el presente en términos de feminismo e igualdad siendo las mujeres protagonistas y clave del proyecto municipal y social. Asimismo, se exponen las líneas formativas implementadas en las escuelas para facilitar el camino empoderante, presentando los objetivos y ejes principales de los centros.

PALABRAS CLAVE:

Empoderamiento, educación, feminismo, red, mujeres, servicios municipales.

La Red de Escuelas de Empoderamiento (REE) de Bizkaia está formada por cuatro centros sitos en cuatro municipios: Basauri, Ermua, Getxo y Ondarroa. La red se consolida en el año 2004 y se crea para incentivar la reflexión que desemboca en reivindicación. Entender las escuelas requiere conocer la historia, lo que significa retrotraerse en el tiempo y en el espacio. Estas escuelas pueden considerarse versiones modernas de los grupos de autoconciencia vascos de los años setenta y ochenta, un movimiento feminista similar al británico centrado en la autoorganización local y la puesta en marcha de los servicios públicos (Esteban, 2014: 63). En este artículo se presenta esta red de escuelas, su historia y surgimiento, tanto de la red como en cada uno de los centros.

La elaboración de esta investigación se basa fundamentalmente en el análisis de contenidos de los textos escritos publicados en su mayoría por mujeres vinculadas a las escuelas, así como de sus webs oficiales. En particular, la publicación de *Huellas feministas y de mujeres*¹ de Fernández (2014) ha sido guía importante y apoyo para elaborar la historia feminista de estas poblaciones. Asimismo, este artículo también incluye un análisis de los objetivos y los ejes de actuación de la red, así como de los datos de participación en las cuatro escuelas.

1. Origen y evolución de la Red de Escuelas de Empoderamiento de Bizkaia

El origen remoto de las escuelas como espacios donde las mujeres se reunían y participaban en actividades puede remitirse a los llamados Centros de Promoción de la Mujer que se crearon entre los años 1963 y 1964 en Bizkaia impulsados por la Caja de Ahorros Vizcaína, posteriormente BBK (Bilbao Bizkaia Kutxa) y actualmente Kutxabank (Fernández, 2015: 226). En un principio los centros nacieron a partir del entorno de la Iglesia para reforzar el papel tradicional de las mujeres a través de cursos de cocina o costura, entre otros.

[...] acabaron convirtiéndose en espacios, simbólicos y/o materiales de aprendizaje, de encuentro y de empoderamiento personal y colectivo para muchas mujeres, y se recupera por ellas como huella de asociacionismo, dando cuenta de cómo ciertos espacios creados con el propósito de consolidar roles de género tradicionales, pueden ser transformados en lugares desde los cuales se empiezan a cuestionar los patrones marcados, y conformándose así como lugares de educación y formación alternativa de mujeres adultas. Los centros acabaron convirtiéndose por estas mujeres en espacios de subversión y de cuestionamiento de los roles de género establecidos a finales de los años 70. (Fernández, 2015: 226)

¹ Los libros titulados *Mapa de las Huellas de las Mujeres* (Basauri, Ermua y Ondarroa) han sido escritos por Zaida Fernández Pérez, implementadora de la Casa de la Mujer de Ermua.

Estos centros eran espacios para mujeres; sin embargo, no albergaban explícitamente una iniciativa que predispusiera a las mujeres a evolucionar en sentido feminista. La génesis de la propuesta del proyecto de las escuelas de empoderamiento como espacio de participación sociopolítica se inspiró en prácticas de otros países, evolucionando los talleres existentes en otros más acordes a las necesidades de las mujeres en Euskal Herria, descartando el ocio como única vía de desahogo de estas e introduciendo un elemento ausente en sus vidas: una visión feminista y transversal del mundo.

Junto a la influencia de las escuelas británicas, Vázquez (2009), en su artículo sobre las Escuelas de Empoderamiento indica otras experiencias de América Latina y África. Las técnicas de igualdad vascas concretamente se inspiraron en la organización llamada Las Dignas (El Salvador),² una organización política y feminista que surge en el umbral de los Acuerdos de Paz de 1990. Muchas de las mujeres que componen la organización salvadoreña se vieron afectadas por el conflicto armado. Cuentan en su historia que han estado en constante revisión y transformación luchando por la autonomía ideológica y económica y su encuentro con el feminismo, fundamento de su autonomía. Su misión sigue siendo promover la autonomía y el empoderamiento de las mujeres urbanas y rurales de diferentes clases e identidades, animándolas a hacer rupturas individuales y colectivas. En la organización las áreas de acción son la participación política, la difusión del pensamiento feminista y la formación donde existe una escuela de debate feminista³, se dirige a la participación y a la formación. Las técnicas de igualdad de Bizkaia se inspiraron en esta asociación y moldearon los espacios existentes en los municipios vascos a imagen de ella; se plantearon un tipo de escuela convencidas de que era necesario algo más que los cursos que impartían en las aulas culturales (Vázquez, 2009).

Las primeras escuelas de empoderamiento en Euskadi se crearon en Bizkaia donde ya había grupos feministas con trayectorias consolidadas, convirtiéndose en un proyecto pionero a nivel estatal. Concretamente, el proyecto se inició en el municipio de Basauri en el año 2003 a iniciativa del Área de Igualdad, como resultado de reflexionar sobre la participación política de las mujeres y la necesidad de impulsarlas desde el movimiento de mujeres e instituciones públicas (IV Jornada Feminista, 2008; Baltar *et al.*, 2007; Fernández, 2015; Urzelai, 2014).

² Para más información se puede consultar la web de Las Dignas (Asociación de Mujeres para la Dignidad y la Vida), presente en El Salvador desde 1990: <http://www.lasdignas.org.sv/>.

³ Los ejes estratégicos son la violencia contra las mujeres, la división sexual del trabajo, los derechos sexuales y reproductivos y las instancias socializadoras del sexismo. Cuentan con un centro cultural, un centro de documentación y un observatorio de las políticas públicas, el lenguaje sexista, la publicidad sexista, la violencia y los derechos sexuales y reproductivos.

Basauri propuso el proyecto e inició la Red de Bizkaia de Escuelas de Empoderamiento para Mujeres con la idea de apoyar el movimiento feminista. Los ayuntamientos de Ermua y Getxo se unieron y finalmente, un año más tarde, se incorporó el municipio de Ondarroa, conformándose en el año 2004 la Red de Escuelas de Empoderamiento para Mujeres.

Esta red se convirtió en referente en la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra. Hubo otros municipios que quisieron sumarse, pero por diferentes motivos, como no cumplir el requisito de igualdad que marcaba la red, o por criterio de tamaño, como fue el caso de Bilbao, las técnicas decidieron mantenerse en cuatro centros (Baltar *et al.*, 2007)⁴. Sin embargo, de una manera informal se fueron y se van constituyendo redes al emerger diferentes escuelas de empoderamiento con las que tienen contacto.

Las primeras escuelas de empoderamiento de Gipuzkoa tomaron como base la experiencia de Bizkaia (Baltar *et al.*, 2007; Urzelai, 2014). Surgió Jabetze Eskola (“Escuela de Empoderamiento”, en euskera) porque se detectó la necesidad de realizar trabajo en red entre los distintos municipios guipuzcoanos y porque se quiso reforzar la participación política social de las mujeres. En el año 2005, las técnicas de igualdad de los municipios de Arrasate, Donostia, Eibar, Hernani, Irún y Tolosa se reunieron y finalmente fueron los municipios de Arrasate, Eibar, Hernani e Irún los que decidieron activar el proyecto hasta que en el año 2007 se consolidó, uniéndose Azpeitia y la mancomunidad de Urola Garaia (Urzelai, 2014).

A día de hoy, Jabetze Eskola es más que un referente, no solo es el espacio donde las mujeres encuentran cursos que las capacitan y las hacen autosuficientes, sino que es el lugar donde se fraguan proyectos y se forma a mujeres desde un enfoque y posicionamiento político feminista y participativo (Urzelai, 2014: 30). Así, en toda la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), las escuelas de empoderamiento pueden considerarse una pieza que alberga en su interior la totalidad de los ámbitos del feminismo, un gran salón donde convergen y se comunican personas feministas que provienen de diferentes campos sociales.

Si bien las Escuelas de Empoderamiento se enmarcan en el ámbito institucional, han sido espacios demandados por las feministas de cada municipio, y en la mayoría de los casos, el personal que las dirigen (técnicas de igualdad) son militantes feministas. (Fernández, 2015: 232)

La proliferación de estos espacios es latente ya que en el año 2019, funcionan en toda Euskal Herria veintitrés escuelas de empoderamiento (casas de las mujeres) que cuentan con espacios físicos en ocho municipios con Casas de Mujeres, el resto no

tiene lugar propio y dispensan sus actividades en distintos centros. Por orden alfabético: Abadiño, Arrasate, Azkoitia, Azpeitia, Balmaseda, Basauri, Berriz, Donostia, Durango, Eibar, Elorrio, Erandio, Ermua, Erretería, Getxo, Hernani, Mancomunidad de Arratia, Mancomunidad de Urola-Garaia (Ezkio Itsaso, Legazpi, Urretxu, Zumarraga), Ondarroa, Pasaia, Sestao, Sopelana⁵, Tolosa, Vitoria-Gasteiz, Zarautz y Zumaia (Berdingune, 2019).

Como señalan las técnicas de igualdad y las implementadoras en las entrevistas realizadas, las escuelas de empoderamiento que han surgido en diferentes municipios se han llamado de forma diversa, escuelas de empoderamiento, escuelas de mujeres, casas de mujeres, casas de empoderamiento, cursos de empoderamiento, entre otros pero al final el modelo es el mismo⁶. En euskera también adoptan diversos nombres, pueden llamarse *jabetze eskolak* o *ahalduntze eskolak*, *emakumeen etxeak*, *emakume txokoak*, etc. El modelo radica en lograr espacios para las mujeres donde puedan desarrollar sus capacidades o identificar las escuelas como un espacio propio.

Puede generarse confusión entre las Casas de las Mujeres y las escuelas de empoderamiento. Las Casas de las Mujeres, o Emakumeen Topalekua, se crean por primera vez en Euskal Herria en el año 2003 en los municipios de Ermua y luego de Arrasate haciendo operativos espacios abiertos para “ofrecer información y formación, generar redes de empoderamiento y promover valores de igualdad visibilizarían y libertad, así como participar en actividades organizadas” (Fernández, 2015: 232). En líneas generales se puede decir que las casas son espacios municipales para mujeres y hombres con el fin de lograr la igualdad.

En estos hogares/espacios se agrupan diversos servicios para combatir las desigualdades y atender a las necesidades prácticas e intereses estratégicos de las mujeres y de la sociedad en su conjunto, por ejemplo, bancos de tiempo, oficina de información sexual, exposiciones o centros de promoción de la mujer, etc. Insertas en las Casas de las Mujeres, las escuelas de empoderamiento ocupan “habitaciones” importantes de la casa en sentido literal y figurado, ya que se piensan para lograr el empoderamiento de las mujeres. Además, estos espacios ofrecen servicio de guardería para las personas que ejercen de cuidadoras⁷, con el objetivo de facilitar la conciliación y que las mujeres puedan acudir a los talleres y demás actividades dispuestos en las escuelas.

⁵ Escuela de Empoderamiento de Mujeres de Sopela (Berdintasuan y Sopelako Udala). Esta escuela tiene la particularidad de que los cursos puntúan con créditos de libre elección de la Universidad del País Vasco. Los cursos se imparten los viernes cada quince días y el precio del curso completo es de 36 euros; <<https://sopelarin.sopelana.net/TSKultura/menu.aspx>>.

⁶ Implementadora del municipio de Basauri y técnica de igualdad de Getxo.

⁷ En el año 2014, momento de realizar las entrevistas Etxelila (escuela de empoderamiento de Ondarroa) aún no ofrecía el servicio de guardería que incorpora más tarde.

⁴ Coincide con el discurso de la entrevista realizada a la técnica de igualdad de Getxo, Idoia Eizmendi, en 2014.

En algunos municipios las Casas de las Mujeres son anteriores a las escuelas de empoderamiento como en el caso de Ermua o Arrasate. Mientras que en otros casos ocurre lo contrario⁸; así, en Basauri, Getxo y Ondarroa primero se crean las escuelas de empoderamiento y luego las Casas de las Mujeres.

2. Características de las cuatro escuelas de la red: Basauri, Ermua, Getxo y Ondarroa

Los cuatro municipios de la Red de Escuelas de Empoderamiento de Bizkaia ostentan identidades diferentes que pueden proyectar la experiencia de forma objetiva, “Aun siendo municipios con características variadas entre sí, las cuatro técnicas de igualdad de los municipios (Basauri, Ermua, Getxo y Ondarroa) compartían el objetivo común de impulsar la participación socio-política de las mujeres” (Baltar *et al.*, 2007: 129). Los antecedentes históricos que han marcado el camino para que germine la idea de una Red de Escuelas de Empoderamiento en los cuatro municipios contemplan un recorrido histórico, feminista y asociado a entidades municipales con características propias. Como explica Anabel Sanz del Pozo, técnica de igualdad de la escuela de empoderamiento de Basauri, en una entrevista que concede a Círculo Solidario (Martín, 2007).

Los ayuntamientos tienen situaciones y trayectorias muy diferentes, no es lo mismo Getxo donde no se había hecho nada anteriormente, que Ermua que tiene una trayectoria de participación del movimiento feminista muy importante [...] (Martín, 2007: 2).

A continuación, se expone brevemente la historia y características de cada municipio presentados por orden alfabético. La razón de situar geográficamente e históricamente los territorios radica en la importancia del espacio, por una parte, ya que la ubicación marca la identidad de las personas tanto por las características geográficas (mar, montaña, extensión, etc.) como por los territorios colindantes y vecinos. Por otra parte, entender la historia es necesario para poder comprender las acciones y la vida actual; se podría contar la historia, e incluso la prehistoria, pero sería fruto de otro trabajo, en esta investigación nos conformamos con abarcar pinceladas del comienzo de la segunda ola feminista.

⁸ Para más información sobre las Escuelas de Empoderamiento, se pueden consultar las siguientes páginas web: <<http://berdintasuna.basauri.net/index.php/es/escuela-de-empoderamiento>>; <http://www.getxo.eus/DocsPublic/igualdad/castellano/Escuela_info_general.pdf>; <http://www.ondarroa.eu/es-ES/Servicios/Igualdad/Paginas/igualdad_empoderamientoMujeres.aspx>; <http://www.ermua.es/pags/igualdad/ca_escuela_empoderamiento_objetivos.aspx>.

⁹ Se trata de una entrevista que la ONG Círculo Solidario de Euskadi realiza a la técnica de igualdad del Ayuntamiento de Basauri Anabel San del Pozo en el año 2007.

A. Basauri: Marienea, Casa de las Mujeres

El municipio de Basauri cuenta con una extensión de 7,16 km² y se sitúa en la comarca metropolitana formada por Bilbao y otros pueblos a ambos lados de la ría del Nervión, en el bajo valle de los ríos Nervión e Ibaizabal¹⁰. Actualmente el sector servicios destaca en Basauri debido especialmente a la implantación del Mercado Central de Bilbao (MercaBilbao). Sin embargo, Basauri se caracteriza por ser de carácter obrero y vinculado a la industria desde el siglo XIX. El proceso de industrialización en el municipio conlleva el aumento de la población, que despunta notoriamente a partir de los años cincuenta con la instalación de nuevas industrias, creciendo la población en un 80 % pasando de tener de pocos miles de habitantes a 55.000 habitantes en 1978. A partir de 1984, la reconversión industrial es la causa de un lento disminuir de la población (Azcona, 2003). En relación con los colectivos feministas, se pueden recordar las palabras de Fernández (2011: 15) cuando afirma: “Podría decirse que la construcción y reconstrucción de la identidad feminista colectiva en Basauri se ha gestado a través de habitar espacios y tiempos específicos”, idea que se puede extrapolar a las demás escuelas y casas. La socióloga Fernández (2011), explica cómo en Basauri las mujeres han estado presentes de modos diversos (patronas, obreras, sindicalistas, escarabilleras)¹¹ en este municipio con amplia tradición asociativa, hecho que ha enriquecido la forma de participación activa de las mujeres. En los años setenta se extiende el movimiento feminista, lo que ofrece la posibilidad de participación de las mujeres en lo que ellas consideran su propio destino, y es en los años ochenta cuando proliferan asociaciones de mujeres diversas.

En 1976 se conforma la Asociación de Mujeres de Basauri (AMB) como la primera asociación con perspectiva feminista del municipio (Epelde *et al.*, 2015; Zabala, 2008). La organización, que sirve como espacio de sociabilidad, de difusión de ideas y como escuela de participación, la forma un grupo formado mayoritariamente por jóvenes. Sin embargo, se echaba de menos que “una mujer de edad avanzada aportara al colectivo experiencia y formación” (Pérez, 2006: 403). La aparición de este colectivo coincide con uno de los procesos judiciales de mayor impacto social de la época. Se trata de uno de los hitos feministas clave en Basauri, que ocurre con el conocido juicio de las once mujeres de Basauri, en 1975-1985, en el cual las mujeres fueron juzgadas por abortar (López, 2011). Este suceso marca el movimiento feminista vasco, ya que los juicios

¹⁰ Para más información, se puede consultar la página web <www.basauri.net>.

¹¹ Se conoce como escarabilleras a las mujeres que se dedicaban, a principios del siglo XX, en las regiones de mayor pobreza económica de muchos lugares de España, a buscar y recoger restos de carbón que no había prendido en su totalidad y que desechaban los trenes a vapor en los cruces de vías, así como de los restos carbón que las empresas metalúrgicas de la época desechaban en las escombreras tras las labores de fundición <<https://es.wikipedia.org/wiki/Escarabillera>>.

tuvieron una gran repercusión social y política, provocando movilizaciones masivas. La AMB acude a París a informar al movimiento feminista francés sobre lo que estaba ocurriendo en Bilbao y a pedir apoyo para la amnistía de las mujeres. El movimiento feminista, situado en la llamada “segunda ola”, era muy activo, su forma de trabajar en red promovía la actividad a todos los niveles. Según López (2011), en 1982 el movimiento feminista consideró un logro la sentencia que concedió indultos y fue absolutoria. Lo más importante de la sentencia fue la aplicación del estado de necesidad al amparo de la Constitución, que consistía en realizar una lectura progresista dado el vacío legal existente en el tema del aborto y la aplicación de delito imposible a seis de las acusadas. La autora concluye explicando que a finales de los años setenta las leyes vigentes elaboradas en el periodo franquista no eran representativas de la sociedad; una de las abogadas¹² defensora de las mujeres describe este periodo como “...esa España negra” (López, 2011: 38). En cualquier caso, los juicios consolidan el movimiento feminista vasco y español. En Basauri se recuerda este suceso por medio de una placa conmemorativa creada por el Área de Igualdad de Basauri, que supone visibilizar la historia de las mujeres y un medio, como dice la autora, de “que las nuevas generaciones sean conscientes de lo difícil que fue en el pasado conseguir los derechos de los que ahora disfrutan” (López, 2011: 86).

En Basauri nace primero la escuela de empoderamiento, cuyos antiguos locales hicieron la función de Casa de la Mujer. Fruto de la reivindicación del Área de Igualdad de municipio, de las asociaciones y del movimiento feminista, en el año 2012 se inaugura la actual escuela de empoderamiento, llamada Marienea. Esta es en realidad una casa para las mujeres, ya que aglutina además de la escuela de empoderamiento, el Área de Igualdad, la Oficina de Información Sexual o el Centro de Información a Mujeres, Batera Bikain o Equitruque, además de ser un espacio que acoge diferentes actividades de asociaciones, ONG, exposiciones, etc. Es un espacio amplio y nuevo distribuido en salas con nombres de mujeres¹³ que destacaron en su tiempo. Además, alberga una pequeña cocina para uso público que le aporta carácter de hogar. Para su construcción se visitaron experiencias similares, como la Casa de la Mujeres de Zaragoza.

El Área de Igualdad es el órgano principal del cual dependen los servicios y recursos ubicados en Marienea (nombre que recibe la casa y escuela). El Consejo de Igualdad del Ayuntamiento de Basauri, por su parte, se constituye en el año 2001. La existencia de este consejo sectorial está prevista en la Ley de Bases de Régimen Local y pretende

ser el engranaje entre el movimiento de mujeres organizado y la institución. Está compuesto por las asociaciones de mujeres¹⁴ que existen en el municipio y presidido por el concejal o concejala delegada del Área de Igualdad.

En la página web de la escuela de empoderamiento de Basauri se explica que es necesaria la participación para que la voz de las mujeres esté presente en las políticas públicas, para conseguir una sociedad más justa y equitativa, y para fomentar la presencia de las mujeres en espacios de toma de decisiones. Se plantea como estrategia de participación la integración de las mujeres en las asociaciones de mujeres y feministas que ya existen o formando nuevas asociaciones, participando en el Consejo de Igualdad, acudiendo a las actividades organizadas por el Área de Igualdad, como los cursos en la escuela de empoderamiento y acudiendo a encuentros o manifestaciones para reivindicar derechos.

Fuente: Fotografía realizada por Maitane Picaza Gorrochategui.

B. Ermua: Casa de la Mujer

El municipio de Ermua cuenta con una extensión de 6,49 km² y se sitúa en el extremo sudeste del territorio vizcaíno, formando parte del Duranguesado. Es la última población de la provincia de Bizkaia antes de entrar en Gipuzkoa (Área de Promoción Económica, Empleo y Formación, 2007). Se caracteriza por su carácter obrero y al igual que Basauri vivió un importante ascenso demográfico en la segunda mitad del siglo XX debido al movimiento migratorio proveniente de todas las regiones del Estado que acudía a trabajar en la industria de Eibar y Ermua; el sector económico principal continúa siendo la industria (Fernández, 2014). Los datos de Eustat muestran que en 1960 contaba con una

¹² Mertxe Agundez abogada de una de las acusadas.

¹³ Los nombres de las habitaciones o salas son: Sala 01, sala 02, sala Dolores Ibárruri, Sala Pepita Núñez, Sala Elbira Zipitria, Sala Poxixene Trabudua.

¹⁴ Las organizaciones que componen el Consejo de Igualdad de Basauri son: Ate Zabalik, Manuela Egiguren: sociocultural amas de casa, Asociación de viudas, Asociación de Mujeres de Basauri, Grupo de Mujeres de EPA, Mujeres en la Diversidad, Mujeres de Aquí y de Allí, Zure Ondoan, Marienea Elkartea y Enproa.

población de 3.020 personas y en una década llegó a la cifra de 14.651 habitantes.

Como apunta Fernández (2015), el municipio de Ermua destaca por contar con diferentes hitos feministas y luchar por la promoción de la igualdad de mujeres y hombres: en los años ochenta las mujeres reivindicaban recursos públicos para la puesta en marcha de servicios municipales de atención a mujeres víctimas de violencia de género. En 1987, el ayuntamiento puso en marcha una oficina de información para mujeres y un piso de acogida, el mismo año es el primer municipio de Euskadi donde se presentó la primera candidatura política de mujeres (1987). En esta candidatura las mujeres manifestaron la necesidad de un espacio propio para ellas, que demandaron también a través de la Asamblea de Mujeres de Ermua, y fueron presentadas en la III Jornada Feminista¹⁵ de Leioa en 1994.

En 1991 se creó el Departamento de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres municipal con el objetivo del alcanzar la igualdad real; en 1992 se estableció la primera plaza de técnica de igualdad municipal. El Consejo de Igualdad, creado en 1991, es el primero en la Comunidad Autónoma Vasca, existe previamente a la Ley de Bases de Régimen Local y se considera el órgano de participación y espacio de interlocución entre el movimiento de mujeres y el ayuntamiento. En el consejo, además de participar con asociaciones y grupos de mujeres del municipio, se impulsan actividades de sensibilización y comparten buenas prácticas y experiencias con mujeres de diferentes partes del mundo. Continuando con los hitos de Ermua, se desarrolló el primer plan de igualdad municipal de mujeres y hombres (1995) con el que se creó un “piso refugio” para las mujeres, lo que será la antesala de la Casa de la Mujer que se construyó en marzo de 2003. Ermua contaba ya con la experiencia previa de los cursos formativos del Aula de la Mujer y otras experiencias impulsadas por la Asamblea de la Mujeres de Ermua, como Emakumeen Topalekua, donde se impartía formación y se compartían experiencias. El Aula de la Mujer surgió en los años noventa como espacio formativo y de participación para la puesta en marcha de procesos empoderantes. La Casa de la Mujer de Ermua (Ermuko Emakumeen Topalekua) es significativa por ser la pionera en Euskadi y anterior a las escuelas de empoderamiento que se integran dentro de la casa. La casa se percibe como un todo, donde además de la escuela de empoderamiento se realizan otras actividades. Por ejemplo, es el espacio donde se ha gestado la Plataforma de Cuidados de Bizkaia, lugar donde se reúnen las mujeres pertenecientes a la Asociación Profesional de Agentes de Igualdad (APAI) o del grupo de trabajo que ha realizado proposiciones sobre la Ley de Igualdad 4/2005 de la CAPV (Fernández, 2014; 2015). Esta casa es un edificio situado en el centro de Ermua, renovado por dentro y con tres plantas en las

que se distribuyen salas, oficinas y hasta una cocina de uso público.

Ilustración 2. Casa de la Mujer de Ermua

Fuente: Fotografía realizada por Maitane Picaza Gorrochategui.

C. Getxo: Escuela de Empoderamiento de Getxo

El municipio de Getxo cuenta con una extensión de 11,89 km² y 79.544 habitantes en el año 2014; se sitúa en la margen derecha de la ría de Bilbao en la desembocadura del Ibaizabal-Nerviñ formando parte de la comarca del Gran Bilbao y destaca por los palacetes construidos por la alta burguesía en la industrialización. Sin embargo, el territorio de Getxo formado por barrios¹⁶ aglutina familias de diferentes clases socioeconómicas, considerándose Neguri un barrio burgués y Romo un barrio obrero.

Una primera característica de Getxo es que la documentación sobre historia e hitos feministas es más escasa que en el resto de los municipios de la red. Por este motivo, se ha preguntado a las técnicas de igualdad de las escuelas de empoderamiento sobre la falta de referencias de hitos feministas en Getxo, a lo que han respondido que la ausencia de documentación en este municipio también es un indicador sociocultural. El hecho de ser un municipio acaudalado ha podido frenar el impulso asociativo-reivindicativo y público de las mujeres en el pasado. Sin embargo, las luchas de las mujeres en la historia también han sido privadas y anónimas y por ello

¹⁵ Jornadas Feministas en Euskal Herria (1977, 1984, 1994, 2008), organizadas por colectivos feministas.

¹⁶ Barrios de Getxo: Algorta, Las Arenas, Neguri, Romo, Santa María de Getxo.

no menos valiosas. La escuela de empoderamiento de Getxo acoge otros cursos y programas¹⁷ además de los habituales que comparte con las otras tres escuelas en red y se caracteriza por el trabajo de apoyo a la población de mujeres inmigrantes, que en su mayoría trabajan como asistentes del hogar y cuidadoras en el municipio. La técnica de igualdad de la escuela de Getxo mantiene la oficina de Servicio de Igualdad en un edificio diferente a la escuela,¹⁸ lo que vive como una desventaja además de ser la única que no cuenta con la figura de implementadora. Estas dos circunstancias pueden dificultar la gestión diaria en las escuelas. Algunas de las actividades se desarrollan en la casa de cultura pública de Villamonte. Por eso, la reivindicación de unos locales propios es una constante. En la entrevista concedida a Circulo Solidario por la técnica de igualdad Sanz, esta afirma que “es fundamental el tema del espacio propio [...] Getxo está repartido en un montón de casas de cultura [...] estoy segura de que si tuviera un local propio [...] te permite otras cosas [...]” (Martín, 2007: 3).

D. Ondarroa: Etxelila, Emakumin Jabekuntza Eskola

El municipio de Ondarroa cuenta con una extensión de 3,6 km² y 8.575 habitantes en el año 2014; se sitúa en la comarca de Lea-Artibai entre el mar Cantábrico, Berriatua, Amoroto, Mendexa y Mutriku (Gipuzkoa), y es la última población costera que forma parte de la provincia de Bizkaia antes de entrar en Gipuzkoa.

Ondarroa se caracteriza por dedicarse al sector industrial vinculado a la pesca, como fábricas de conserva o el remiendo de redes para la mar. Sin embargo, el sector servicios se ha desarrollado siendo hoy de importancia en el territorio. Es un municipio que ha vivido el fenómeno de la inmigración; en los últimos sesenta años, llegaron personas provenientes tanto de otras regiones del Estado como ciudadanos de Senegal que trabajan en la pesca. El condicionante de ser un pueblo de pescadores y que los hombres salgan a la mar ha impulsado que las mujeres ocupen espacios y que se hayan organizado, llegando a convertirse en base social y formando grupos de encuentro¹⁹, aunque fue después del franquismo cuando el movimiento feminista de Ondarroa se hizo más fuerte configurándose el primer grupo feminista, Ondarroako Emakumeen Taldea, en 1978. Este grupo se caracterizó por ser el primer grupo llamado “feminista”. Al principio trabajaron la autoconciencia y comenzaron a darse a conocer fuera a pesar de

combatir con las tradiciones de este pequeño pueblo (Fernández, 2012). A partir de este momento se fueron formando otros grupos como Boga-Boga, en el año 1995, y otros impulsados por la escuela de empoderamiento. Por ejemplo, la escuela organizó un taller dirigido por Graciela Atencio (“La República de las mujeres”, en 2004) que originó la preocupación por la inexistencia de un grupo feminista dedicado a la lucha contra la violencia a las mujeres en Lea-Artibai y así se creó UXU-Ondarroako Emakumeen Taldea (Arbelaitz *et al.*, 2012).

Como muchas mujeres de pescadores, acostumbradas a asumir la gestión de la vida cotidiana, las mujeres de Ondarroa ostentan la fama de estar empoderadas. Sin embargo, a pesar de la dureza de enfrentarse a la organización familiar y social en soledad, la técnica de igualdad de Ondarroa opina que también necesitan empoderarse:

Desde fuera, sí se conoce la historia por encima y que los hombres salían a la mar, entonces las mujeres ondarrutarras han tenido que estar en el ámbito público, entonces según ese análisis si preguntas te dirán que las mujeres de Ondarro han terminado completamente el proceso empoderante tomando parte en el ámbito público, pero ya sabemos que en realidad ocurre lo mismo que en los demás pueblos²⁰ (técnica de igualdad de Ondarroa, entrevista de 2014).

Ondarroa fue el último municipio en sumarse a la red de escuelas en el año 2004. En cuanto al edificio donde se ubica, la casa llamada Etxelila Emakumin Topaleku, se inaugura en el año 2013 como resultado de años de reivindicación de un espacio propio para las mujeres. Se trata de un edificio de dos plantas y la escuela se sitúa en la segunda, donde se distribuyen espacios donde se realizan los talleres, cursos y oficinas.

3. Objetivos y ejes de actuación de la red de escuelas

La Red de Escuelas de Empoderamiento de Bizkaia, como su propio nombre indica, abarca tres grandes apartados que se entretajan. Por una parte, se entiende la red como posibilidad de intercambio de experiencias, reflexiones y conocimiento, así como instrumento de fuerza. Por otra parte, el diseño del proyecto incide en los dos grandes conceptos de esta investigación, escuelas y empoderamiento, respectivamente.

La escuela se considera como vehículo de formación, ya que el proceso de aprendizaje es continuo

¹⁷ Talleres para hombres, encuentros de mujeres migradas, diálogos interculturales entre mujeres, intervención en centros educativos.

¹⁸ Servicio de Igualdad, calle Fueros n. 8; escuela de empoderamiento, calle Martikoena, 16.

¹⁹ Grupos: Herri Ekintza se crea en los años sesenta para tratar temas sociopolíticos; Herri Gaztedi desarrolla formación socio política; Jendarte Eskolak ofrecía formación sociopolítica a los emigrantes. Fuente: Fernández, (2012).

²⁰ “Kanpotik baten batek gainetik ezagutzen badu historia eta gizonezkoek kanpora joaten zirela orduan. emakume ondarrutarra bizitza publikoan egon behar izan da, orduan analisi horrekin eta gainera galdetzen baduzu baietz emakume ondarrutarra jabekuntza prozesua guztiz bukatuta dauka eta arlo publikoan parte hartzen du baina naiz jakin badakigu gertatzen dela beste herrietan bezela”.

a lo largo de la vida y condición para lograr el empoderamiento individual y colectivo. En este espacio de reflexión y aprendizaje mutuo, las mujeres se nutren en un intercambio de saberes y experiencias compartidas (Baltar *et al.*, 2007; Fernández, 2015: 230).

Junto a “escuela”, la segunda palabra clave es “empoderamiento” de las mujeres que subraya el proceso que va de lo individual a lo colectivo y de lo privado a lo público (Baltar *et al.*, 2007).

Se fomenta el empoderamiento de las mujeres, entendiéndose este como el proceso de la toma de conciencia del poder que las mujeres tenemos tanto individual como colectivamente y que nos permite mejorar el acceso a todos los recursos, aumentar nuestra participación en la toma de decisiones, y por tanto, nuestra capacidad de influir (Fernández, 2015: 230).

Se trata de formar para la capacitación y la participación. Este proceso que va de lo individual a lo colectivo comienza con la toma de conciencia y el desarrollo de habilidades para analizar de forma crítica la situación en el mundo y así actuar en aras de la transformación política, social y cultural. Las escuelas son “para” el empoderamiento porque no empoderan, sino que facilitan las herramientas (Vázquez, 2009).

Vázquez (2009) resume los objetivos de las escuelas como cambiar la manera de pensar de las mujeres y trabajar una nueva conciencia del “nosotras”. Las técnicas de igualdad en un artículo (Baltar *et al.*, 2007), explican que, considerándose mujeres feministas y agentes para la igualdad, encuentran dos objetivos clave por su importancia estratégica; uno es la toma de conciencia de la desigualdad de las mujeres y otro es la participación sociopolítica activa de estas. Fernández (2015: 230), implementadora de la escuela de Ermua, explica que los objetivos principales de las escuelas son el empoderamiento a través de la formación, el ejercicio de la ciudadanía activa y la participación social y política de las mujeres.

En la primera página del informe de las escuelas de empoderamiento de la red de Bizkaia, escrito en clave institucional, se describe el objetivo general como “promover el empoderamiento de las mujeres de esta y de otras culturas a través de herramientas y procesos cuya sistematización fortalezca la participación sociopolítica de las mujeres”²¹. Este gran objetivo abarca diversas dimensiones y contenidos, y en él se hace referencia a los tres grandes ejes de intervención: el primero, trata de promover la participación sociopolítica de las mujeres de cada municipio de la red. El segundo, se centra en analizar y sistematizar el proceso para, en su caso, validar los instrumentos puestos en marcha.

El último, consiste en fomentar el conocimiento y la toma de conciencia colectiva sobre el sistema sexo-género y la situación de discriminación de las mujeres en el mundo. Para poner en práctica estos ejes de intervención se desarrollan diferentes líneas de formación donde las mujeres desarrollan capacidades.

Las técnicas de igualdad de las escuelas en red de Bizkaia alegan que los objetivos parten de una situación deficitaria debido a la desigualdad estructural del sistema sexo-género y añaden que las políticas de igualdad se han interpretado como actividades de entretenimiento en lugar de darles una visión empoderante. Las escuelas se crean para pasar de lo práctico a lo estratégico, atender primero las necesidades prácticas derivadas de un sistema condicionado por la cultura sexo-género, para evolucionar a un interés estratégico en el plano del empoderamiento, materializado por la participación en el espacio público y en el ejercicio de la ciudadanía activa (Baltar *et al.*, 2007).

Las líneas y estrategias de las escuelas se enraízan en un entramado de atender las necesidades prácticas de las mujeres para desarrollar los intereses estratégicos en un momento posterior.

4. Líneas de formación

Las escuelas de empoderamiento desarrollan líneas de formación y a partir de estas se intenta llegar a los contenidos, que a su vez responden a los objetivos de las escuelas. Las líneas formativas²² se diseñan abarcando materias desde una perspectiva feminista; las cuatro escuelas han acordado cuáles son sus ejes de actuación y sus líneas formativas que se han registrado en la Tabla 1: feminismo, identidad y subjetividad femenina, salud, redefinición de la cultura, comunicación, solidaridad e intercambio de mujeres del mundo, reforzando la autonomía y participación política y social. Por otro lado, cada línea de formación engloba una serie de cursos y talleres que pueden repetirse a lo largo del tiempo o introducir nuevos, según las demandas y necesidades de las participantes. A continuación se explican las líneas de formación:

- Feminismo: trata temas vinculados a la teoría feminista.
- Identidad y subjetividad femenina: se refiere a aspectos psicológicos, como la gestión de emociones.
- Salud: trata temas relacionados con la sexualidad y el cuerpo, como la menopausia o el suelo pélvico, y también engloba talleres de cuidados, entre otros.

²¹ Consultar <http://www.getxo.eus/DocsPublic/igualdad/castellano/documentacion/objetivos_escuela.pdf>.

²² Documento donde las cuatro escuelas acuerdan las líneas de actuación y líneas de formación: <http://www.getxo.eus/DocsPublic/igualdad/castellano/Escuela_info_general.pdf>.

- Redefinición de la cultura: trata de talleres centrados en el arte de las mujeres; se estudian mujeres artistas y se interpreta el arte desde el punto de vista femenino.
- Comunicación: se centra en el arte de la oratoria, por eso se introducen talleres que impliquen el aprendizaje de habilidades para hablar en público.
- Solidaridad e intercambio de mujeres del mundo: desarrolla cursos donde integran temas globales de mujeres de otros países o mujeres inmigrantes.
- Reforzando la autonomía: incluye talleres prácticos vinculados culturalmente al rol masculino.
- Participación política y social: contiene talleres vinculados a la participación comunitaria.

A modo de ejemplo, en la Tabla 1 se han anotado algunos talleres según su línea de formación, elegidos entre los programas formativos de las cuatro escuelas entre los años 2010 y 2017. Las escuelas de empoderamiento se coordinan y trabajan en red, compartiendo las líneas de formación y los talleres. Son las escuelas de Basauri y Getxo las que experimentan con ciertos cursos y talleres a modo de laboratorio y en caso de funcionar los introducen en las escuelas de Ermua y Ondarroa.

Las figuras y roles de las mujeres que trabajan en las escuelas son las técnicas de igualdad, las implementadoras y las formadoras. Las primeras son funcionarias que dirigen las casas y escuelas como directoras o técnicas en la materia. Las implementadoras son trabajadoras con estudios superiores que desarrollan diferentes funciones como trabajo de implementación, documentación, coordinación y gestión, entre otros. Por último, las formadoras son las docentes que imparten y dirigen los talleres y cursos en las aulas.

Aunque todas las escuelas aplican las líneas formativas mencionadas, cada escuela posee autonomía para introducir los talleres que considere más apropiados para su contexto y que responden a la demanda de las mujeres. En el caso de Getxo, por ejemplo, se refuerza la línea de solidaridad e intercambio de mujeres en el mundo. Las líneas de formación contienen diversos talleres que funcionan año tras año en las cuatro escuelas; sin embargo, en el caso de la línea de participación política y social se han encontrado pocos talleres ofertados en los programas formativos. Por ejemplo, el taller “Liderazgo y trabajo en equipo” que se indica en la Tabla 1, se ha obtenido del programa de Getxo en el año 2010-2011 y no se ha vuelto a repetir en los últimos años.

Las líneas de formación se basan en ofrecer formatos de aprendizaje desde una óptica feminista. En la línea de feminismo, por ejemplo, se imparten talleres de literatura feminista por Skolastika, centro literario

de crítica feminista que se crea en Bilbao en el año 2003-2004, donde se desarrollan talleres de mujeres escritoras del mundo (África, Asia, Europa, etc.). El objetivo es el empoderamiento y el desarrollo de la identidad de las mujeres, pero también dar a conocer las identidades de las mujeres creadoras y sus trabajos (Epelde *et al.*, 2015: 576). También lo es visibilizar el trabajo que no se presenta en la enseñanza formal, al igual que otros talleres ligados al arte como los cursos de pintura y mujer donde se diserta sobre cuadros pintados por mujeres a lo largo de la historia.

Otro ejemplo de taller inserto en la misma línea es la autodefensa feminista que incentiva la autonomía. El método extendido en Estados Unidos y Europa se introduce en el movimiento feminista en Euskadi en la década de los ochenta. Se comprende que, para las mujeres puedan responder físicamente, primero se tiene que autorizar a actuar legitimándose en su capacidad. De este modo, se trabaja la confianza individual y colectiva (Epelde *et al.*, 2015). Su objetivo es convertir a las mujeres en sujetos activos para que dejen de ser víctimas pasivas y lograr la ruptura de sus roles tradicionales, reivindicando su derecho a ocupar el espacio público (Emakunde, 2011: 43).

Tabla 1. Líneas de formación y talleres de las cuatro escuelas de empoderamiento en red

Líneas formativas de las escuelas	Talleres (algunos ejemplos)
Feminismo	<ul style="list-style-type: none"> • Teoría sobre feminismo. • Autodefensa feminista. • Violencia simbólica. • Urbanismo, género y participación • Ecofeminismo. • Ley integral contra la violencia de género.
Identidad y subjetividad femenina	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de emociones. • Aprender a quererse. • “Desprincesamiento” y amor romántico. • Hablar de duelo.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzando el suelo pélvico. • Cuidar cuidándonos. • ¿Qué sabes de tu cuerpo que tú no sabes? • Sexualidad, menopausia.
Redefinición de la cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Literatura feminista. • Bertsolarismo. • Cómic para mujeres. • Arte y feminismo. • Teatro y danza. • Creatividad.
Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Hablar en público. • Activa tu voz
Solidaridad e intercambio de mujeres del mundo	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo intercultural entre mujeres. • Mujeres saharauis. • Mutilaciones genitales femeninas.
Reforzando la autonomía	<ul style="list-style-type: none"> • Mecánica de bicis. • Mecánica de coches. • Carpintería. • Electricidad.
Participación política y social	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo y trabajo en equipo

Fuente: Elaboración propia, basada en las páginas web de cada escuela de empoderamiento.

Anabel Sanz (técnica de igualdad de Basauri), explica que los talleres y cursos de psicología en la línea de identidad y subjetividad femenina tienen mucho éxito; contratan psicólogas feministas que aclaran desde el primer día que no es un espacio para hacer terapia, sino para reflexionar sobre la situación de las mujeres (Martín, 2007).

La IV Jornada Feminista (2008) exponen las iniciativas formativas de estas escuelas de empoderamiento en torno a los “cuidados” que se engloban en la línea dirigida a la salud. Mencionan el Plan de Acción para el Cuidado en el Municipio de Ermua, los talleres participativos en los que intervienen más de cien personas, mayoritariamente mujeres, donde se elabora el *Decálogo sobre Cuidados a Personas en situación de Dependencia en Getxo* (2007) y el diagnóstico a petición del Consejo Municipal de Igualdad presentado en Ondarroa. Se explica cómo se pasa en los talleres de la queja a la reflexión y de la reflexión a la reivindicación, en un movimiento ciudadano liderado por mujeres.

El taller de *bertsolarismo*, inserto en la línea de redefinición de la cultura, se imparte desde una nueva visión en las escuelas. La primera mención que se hace sobre el *bertsolarismo* y las mujeres data del siglo XV, en el Fuero Vizcaíno, que dicta una prohibición sobre mujeres²³. Otra prohibición del mismo fuero en el año 1452 sobre los cantos y coplas públicas de las mujeres²⁴, hace pensar que era habitual que las mujeres compusieran versos en duelos y celebraciones. Además, aunque se deslegitima a las mujeres para cantar en la plaza pública, estas siguen cantando en casa, lo que induce a pensar que la prohibición es expresión de que las mujeres eran protagonistas en la arena pública (Larrañaga, 2007: 60). Es muy significativo, ya que es un caso de desempoderamiento y se

entiende que si se prohíbe a las mujeres cantar en público es porque han cantado en la calle. Larrañaga (2007: 63) afirma que las mujeres han contribuido a esta disciplina desde los hogares y una vez más la cultura y las normas sitúan a las mujeres en el espacio privado.

La falta de tradición y legitimación de las mujeres al hablar en el espacio público merma su disposición a hacerse oír cuando la capacidad se mutila socialmente. Los cursos de hablar en público en la línea de comunicación atraen a mujeres que no están acostumbradas a este tipo de comunicación, muy ligados a los cursos de psicología, en palabras de Sanz (Martín, 2007).

Las Katalinak se crean en el año 2010 para romper con el pensamiento machista del mundo de “la bicicleta”, pretenden incentivar el ocio de la mujer introduciendo la óptica feminista. Además, la bicicleta como vehículo ha supuesto un cauce de independencia para muchas mujeres. Sin embargo, hoy en día se desconoce su manejo mecánico. En las escuelas detectaron que era necesario realizar talleres de mecánica de bicis y los impartieron. Este tipo de talleres corresponden a la línea “reforzando la autonomía”.

Además de la amplia gama de cursos y talleres, los horarios son muy variados. La combinación es heterogénea: pueden realizarse una vez a la semana o una vez al mes; entre semana a la tarde, alguno a la mañana, o de fin de semana; en tramos de un mes o de tres meses. La duración de los talleres puede ir desde una única sesión de dos horas hasta cincuenta horas divididas en varias sesiones, aunque la mayoría dura entre 8 y 14 horas repartidas en sesiones de dos horas.

Tabla 2. Registro de mujeres asistentes y talleres-cursos ofrecidos (2013-2014)

Escuela	Número de alumnas y de mujeres en el municipio	Número de cursos ofrecidos	Número de cursos suspendidos
Basauri	<ul style="list-style-type: none"> • 208 alumnas (0,96 %) • 21.555 mujeres 	18 cursos	Dos cursos suspendidos por falta de participantes: <ul style="list-style-type: none"> • Taller de teatro y literatura. • Taller de clown para jóvenes.
Ermua	<ul style="list-style-type: none"> • 139 alumnas (1,72 %) • 8.063 mujeres 	12 cursos	Se suspende un curso por falta de participantes: <ul style="list-style-type: none"> • Reconstruyendo historias con imágenes, Beldur Barik.
Getxo	<ul style="list-style-type: none"> • 181 alumnas (0,42 %) • 42.369 mujeres 	15 cursos	—
Ondarroa	<ul style="list-style-type: none"> • 149 alumnas (3,41 %) • 4.367 mujeres 	11 cursos	—

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos por las técnicas de las escuelas y Eustat (2011).

²³ “Sobre mujeres que son conocidas por desvergonzadas y re-
volvedoras de vecindades y cantares” (que el fuero llama “profaza-
das”) (El Fuero, 1977).

²⁴ Título 35, ley VI.

Las implementadoras y técnicas de igualdad registran anualmente los datos relativos a la asistencia y formación: el número de mujeres apuntadas, el número de cursos y talleres ofertados y los cursos suspendidos (en caso de poca demanda). En la Tabla 2 se muestran estos datos correspondientes al curso 2013-2014. Estos datos han sido facilitados por las implementadoras y técnicas de igualdad de las cuatro escuelas. También se han recogido datos poblacionales de Eustat para el año 2011.

Las escuelas de Basauri y Getxo son los centros con mayor afluencia de mujeres, con 208 y 181 participantes, respectivamente. Ermua y Ondarroa, aunque algo menos, han recibido a 139 y 149 mujeres en sus cursos. Por otro lado, la mayor oferta formativa la ofrece la escuela de Basauri (18 cursos) luego Getxo (15 cursos), después Ermua (12 cursos) y finalmente Ondarroa (11 cursos). Sin embargo, si se toman en cuenta los datos de poblaciones y la situación geográfica de cada centro, no se cumple una proporción. Es decir, de las 595.586 mujeres empadronadas en Bizkaia, se ha distribuido el número de mujeres según municipio y se han comprobado los siguientes datos: Getxo es el municipio más poblado, sin embargo, el porcentaje proporcional de mujeres que asiste a la escuela es el más pequeño (0,42 %); le sigue Basauri (0,96 %). En cambio, en Ermua (1,72%) y Ondarroa (3,41 %), el número de mujeres censadas es menor pero en proporción la participación de alumnas es mucho más alta comparando con Basauri y sobre todo con Getxo. Concretamente, Ondarroa es el municipio menos poblado y con mayor participación proporcional de mujeres, ya que de 4.367 mujeres acuden 149 alumnas.

Por último, cabe comentar el éxito que suele tener la oferta de las distintas escuelas. En el curso 2013-2014, Basauri ha tenido que suspender dos cursos y Ermua uno, las escuelas de Getxo y Ondarroa han impartido todos los cursos ofertados.

5. Conclusiones

Del análisis realizado se puede concluir que la Red de Escuelas de Empoderamiento está lejos de ser un lugar para pasar un “buen rato”; su objetivo es más ambicioso y sofisticado. Las técnicas de las cuatro escuelas en un artículo titulado “Ni ocio ni tiempo libre”, escriben desmarcándose de este objetivo.

[...] la intervención municipal se ha dirigido a la organización de actividades de ocio y tiempo libre de las mujeres, la Escuela de Empoderamiento no es —desde luego— el espacio para ello [...] en este proyecto que implica un proceso lento, no tanto de impacto, se establecen itinerarios para avanzar desde la capacitación hacia el compromiso (Baltar *et al.*, 2007: 129).

Por lo tanto, este proyecto o servicio responde a una necesidad que las mujeres sienten: “ofrecimos cosas como participación social y política, técnicas de hablar en público, cosas de ese tipo. Y las mujeres acudieron en un número importante” y “estar en una especie de laboratorio” (Martín, 2007: 1). Planteando las escuelas como lugares de experimentación, el objetivo se centra en concienciar, pero desde la óptica feminista, lo cual es algo innovador y transgresor. Por tradición y cultura social, la educación se ha diseñado desde una historia que se imparte por hombres y para formar a hombres desde un prisma masculino. La educación germina en una ilustración que habló de hombres y no de personas, se practicó así la exclusión de las mujeres en la educación consolidando un sistema educativo no inclusivo basado en la desigualdad social entre sexos. La nueva perspectiva feminista atrae a las mujeres que no han tenido la oportunidad en las distintas formaciones de aprender y desarrollarse y capacitarse en este sentido. Amartya Sen (2000) entiende la falta de oportunidad como una desigualdad que priva a la persona de una vida plena y libre y acentúa la inequidad de género. Además, añade que las mujeres tienen derecho a realizarse a sí mismas y a recibir una educación que les sirva como herramienta para alcanzar cotas de bienestar. Para todo ello la Red de Escuelas de Empoderamiento de Bizkaia constituye un servicio clave y por consiguiente merecen el reconocimiento que mediante este artículo se les ha querido otorgar ante la sociedad.

Referencias bibliográficas

- ARBELAITS, M.; ORMAZABAL, A., y RIVERAS, A. (2012): *Ondarroako Emakumeak Herriko Partaidetza Politikoan eta Sozialean. Emakumeen asoziazionismoaren eta mugimendu feministaren bilakaera eta horien eragina Emakumeen boteretzeari (1978-2006)*, Ondarroak, Berdintasun Saila.
- AZCONA, J. M. (2003): *Historia General de la Villa de Ermua*, Ermua, Ayuntamiento de Ermua.
- BALTAR, R.; SANZ, A.; FERNÁNDEZ, B. y EIZMENDI, I. (2007): “Ni ocio ni tiempo libre. Red de Escuelas de Empoderamiento para mujeres: Basauri, Ermua, Getxo y Ondarroa (Bizkaia)”, *ADOZ: Revista de estudios de ocio*, 31, pp. 129-132.
- BERDINGUNE (2019): Euskadi.eus, obtenido de <<https://www.berdingune.euskadi.eus/u89-homeberd/es>>.
- EMAKUNDE. (2011): *Estudio sobre las mujeres inmigrantes extranjeras de la sociedad vasca*, Vitoria-Gasteiz, Emakunde.
- EPELDE, E.; ARANGUREN, M. y RETOLAZA, I. (2015): *Gure genealogiak feministak Euskal Herriko Mugimendu Feministaren kronika bat*, Gipuzkoa, Emagin Dokumentazio eta Ikerkuntza Zentro Feminista.
- ESTEBAN, M.L. (2014): “El feminismo vasco y los circuitos del conocimiento, la universidad y la casa de las mujeres”. En MENDIA, I.; LUXAN, M.; LEGARRETA, M.; GUZMÁN, G.; ZIRION, I. y AZPIAZAU, C.: *Otras formas de (re)conocer. Reflexiones, herramientas y aplicaciones desde la investigación feminista*, País Vasco, Hegoa, EHU.
- FERNÁNDEZ, Z. (2011): *Mapa de las Huellas de las Mujeres en Basauri*, Basauri, Ayuntamiento de Basauri.
- FERNÁNDEZ, Z. (2012): *Emakumeen eta mugimendu feministaren oroimena Ondarroan, Euren Aztarnaren Bitartez*, Ondarroa, Ondarroako Udala.
- FERNÁNDEZ, Z. (2014): *Aztarna feministak eta Emakumeen aztarnak: gure borroka oroimena. Huellas feministas y de mujeres: Memoria de nuestra lucha*, Ermua, Ayuntamiento de la Villa de Ermua.
- FERNÁNDEZ, Z. (2015): “Cartografía de la memoria colectiva de las mujeres en los municipios vascos: el mapa de las huellas educativas de las mujeres y del feminismo”, en K. BUJAN, K. MACEIRA, L. REKALDE, I. ORBEGOZO, I. GORESPE, B. ARIZTIZABAL, P. y BILBAO, B.: *Educación, memoria e historia de las mujeres vascas, lecturas feministas*, pp. 217-243. País Vasco, Intxorta 1937 Kultur Elkarte.
- LARRAÑAGA, C. (2007): *Del bertsolarismo silenciado*, Donosti, Miramar Jauregia.
- LÓPEZ, O. (2011): *La defensa del derecho al propio cuerpo y la construcción del Movimiento Feminista. Juicios por aborto a 11 mujeres de Basauri, 1976-1985*, tesina, <<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina35871.pdf>>.
- MARTÍN, A. (2007): *Red de Escuelas de Empoderamiento para Mujeres. Acercamiento experiencias de Educación para el desarrollo. Entrevista con Círculo Solidario*, Bilbao, Círculo Solidario Euskadi, Euskadiko Elkarbidea.
- PÉREZ, J.A. (2006): “La construcción y transmisión de la identidad política antifranquista. Una aproximación desde la historia oral de las mujeres de Basauri”, *Vasconia*, 35, pp. 387-405.
- SEN, A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Editorial Planeta.
- VÁZQUEZ, N. (2009): “Promoción del empoderamiento de las mujeres desde la práctica”, en MOYUA, I.: *Empoderamiento y participación sociopolítica de las mujeres. Jornada de preparación del Foro por la Igualdad*, Vitoria-Gasteiz, Emakunde.
- URZELAI, R.M. (2014): *El empoderamiento de las mujeres. La ruta para una vida equitativa y segura*, tesis de pregrado, <http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/107662/TFM_2013_urzelai_R.pdf;jsessionid=46C9E2EDBFB12CC22431B9C95A803b4D?sequence=1>.
- ZABALA, B. (2008): *Movimiento de Mujeres, Mujeres en Movimiento*, Nafarroa, Txalaparta.

Big data y redes sociales: un acercamiento al mercado de trabajo sumergido de Navarra en los medios sociales y en la prensa escrita

Antidio Martínez de Lizarrondo Artola

Observatorio de la Realidad Social, Gobierno de Navarra
amartart@navarra.es

Laura Pérez Villanueva

Observatorio de la Realidad Social, Gobierno de Navarra
lperezvi@navarra.es

Artikulu honek Nafarroko ekonomia ezkutuen tratamendu mediatiko eta onlinekoaren hurbilketa berri bat aurkezten du, big data tekniken bitartez. Hitz gako jakin batzuetatik abiatuta, 2016-2018 urteetako ezkutuko lan merkatuaren egoera ikertu da bi tresna erabiliaz (*web mining* interneten sortutako informazioaren kasuan eta MyNews idatzitako prentsarentzat). Kontzeptu honek izaera polisemikoa izan arren, nabarmentzekoa da aztertutako erreferentzien parte handi bat zerga iruzurrari buruz jarduten dela, eta ikuspuntu kritiko batetik egiten dela gainera, fenomeno honekiko existitzen den onarpen mailaz haratago. Halaber, sare sozialetan gai honen inguruko komentarioak ez dira apenas agertzen eta ez da eratzen elkarrizketarako kanal gisa. Honek espazio interesgarria irekitzen du administrazioek sare sozialetan presentzia handiagoa izan dezaten sentsibilizazio neurriak abiaraziz eta azpijoko honen aurrean eraginkortasun handiagoa lortuz.

GAKO-HITZAK:

Lurpeko ekonomia, zerga iruzurra, sare sozialak, prentsa idatzia, big data.

Este artículo presenta una aproximación al tratamiento mediático y online de la economía sumergida en Navarra realizada mediante técnicas de big data. En base a determinadas palabras clave y a través de dos instrumentos (*web mining* para la información generada en Internet y MyNews para la prensa escrita) se ha realizado un estudio acerca del mercado de trabajo sumergido en el periodo 2016-2018. Pese al carácter polisémico de este concepto, gran parte del contenido de las referencias analizadas versa sobre el fraude fiscal y presenta connotaciones críticas a pesar de la condescendencia hacia este fenómeno. Asimismo, la presencia en redes sociales de comentarios sobre esta temática es prácticamente inexistente y no se configura como canal de conversación. Esto abre un interesante espacio para que las administraciones adquieran mayor presencia en las redes sociales poniendo en marcha medidas de concienciación y mostrando mayor eficacia contra esta lacra.

PALABRAS CLAVE:

Economía sumergida, fraude fiscal, redes sociales, prensa escrita, big data.

1. Introducción

El ámbito de estudios sobre los encuadres de las redes sociales y de los medios de comunicación y su importancia a la hora de establecer la agenda política ha tenido un recorrido y desarrollo muy importante durante las últimas décadas, especialmente en lo que va de siglo. Ahora bien, dicho ámbito de estudios sociales se ha centrado principalmente en el examen de la relevancia de la ideología de los medios de comunicación y el tratamiento mediático de los diversos fenómenos sociales filtrados a través de ese prisma ideológico. No parece que la economía sumergida sea un tema polémico para hallar interpretaciones mediadas por la ideología, pero sí hay estudios que han analizado diversos aspectos o actividades que se integran en este concepto de economía sumergida o sobre colectivos especialmente afectados en su definición.

Este artículo recoge una doble aproximación al tratamiento mediático y online de la economía sumergida en la Comunidad Foral de Navarra. Las particularidades más novedosas de esta investigación se deben a la metodología empleada. A través de la utilización de dos instrumentos (el *web mining*¹ como disciplina de rastreo, búsqueda y análisis de la información generada en Internet, y My News² para la consulta a la hemeroteca de los principales medios de comunicación escritos de Navarra), se ha realizado un estudio acerca del mercado de trabajo sumergido o informal en Navarra.

En base a determinadas palabras clave, el análisis abarca el periodo 2016-2018 tanto para la selección de noticias de prensa escrita como para la búsqueda de referencias en los medios sociales en Internet. A partir de ahí se muestra un análisis descriptivo y se estudia el encuadre que realizan las redes sociales y la prensa acerca de las temáticas relacionadas con la economía sumergida, todo ello con el fin de conocer ciertas particularidades sobre la situación, la percepción e imagen que se ofrecen sobre un fenómeno difícil de definir y cuantificar.

Junto al análisis de las noticias mediatizadas por la ideología, destaca la importancia que tienen la frecuencia y el sentido de dichas noticias en los medios y en las redes sociales. De esta manera, además de que el prisma ideológico afecta a la interpretación que los lectores hacen sobre un tema en particular, los medios de comunicación y las redes sociales pueden fijar el carácter manifiesto o latente de las problemáticas. En este caso concreto y pese al carácter polisémico del concepto de “economía sumergida”, de entre todas las referencias

analizadas en prensa escrita destaca que gran parte de su contenido versa sobre el fraude fiscal generado por el mercado de trabajo sumergido, con unas connotaciones más críticas a pesar de la condescendencia social hacia este fenómeno. Además, es muy curioso que la presencia en redes sociales de comentarios sobre esta temática sea prácticamente inexistente y no se presenta como un canal de conversación con usuarios internautas opinantes.

2. Objetivos de la Investigación

Los objetivos generales de la doble investigación han sido los siguientes:

- Medir la visibilidad y presencia online y en la prensa navarra de la economía sumergida y sus diversas actividades.
- Categorizar y evaluar el clima de opinión mediático y online sobre el mercado de trabajo sumergido.
- Identificar, etiquetar y describir las temáticas sobre las que se habla, estableciendo y analizando la posición valorativa al respecto.

Con todo ello, los objetivos específicos han tratado de:

- valorar qué se comenta a nivel de redes sociales y en prensa escrita sobre el mercado de trabajo sumergido;
- averiguar qué nivel de aceptabilidad o rechazo tiene la economía sumergida en las redes sociales y en la prensa escrita;
- determinar qué valoración social hay del control e inspección acerca del mercado de trabajo sumergido;
- concretar en qué sectores se manifiesta que hay más trabajo sumergido;
- identificar qué condiciones laborales van ligadas a él; e
- investigar qué tipos de perfil de personas se encuentran en esta práctica.

3. Base teórica y antecedentes metodológicos

Maxwell E. McCombs y Donald L. Shaw presentaron en 1972 un estudio fundacional sobre la influencia de los medios de masas y su importancia en el proceso selectivo y en la contextualización de la información (McCombs y Shaw, 1972). La teoría subraya la función de la prensa en el establecimiento o fijación de la agenda política (“agenda-setting”) y se ve confirmada en su investigación sobre la dirección del voto por parte de los habitantes de Chapel Hill (Carolina del Norte) y la relevancia de los mensajes mediáticos en las elecciones presidenciales de

¹ La empresa Quor tuvo el encargo por parte del Observatorio de la Realidad Social de analizar las redes sociales mediante esta técnica, de forma que aportó los datos necesarios para el estudio del Observatorio.

² El SIIS-Fundación Eguía-Careaga se encargó de hacer las gestiones para la utilización de My News y quien analizó los datos resultantes para que el Observatorio de la Realidad Social completara la investigación.

Estados Unidos en 1968. Afirman que los medios de comunicación fuerzan a dirigir la atención a ciertos temas: construyen y proporcionan imágenes constantemente, con las que los individuos que conforman la masa reciben sugerencias sobre cómo pensar, saber y hasta llegar a sentir.

McCombs y Shaw citan en ese artículo a otro colega, Bernard C. Cohen, que en 1963 explicita la función de establecimiento de la agenda que cumple la prensa: “Puede que no haya sido exitosa a la hora de decir a la gente qué es lo que tiene que pensar, pero sí ha tenido un increíble éxito al transmitir a sus lectores en qué tienen que pensar” (McCombs y Shaw 1972: 177). Su hipótesis principal afirma que los medios de masas establecen la agenda de cada campaña política e influyen en la emergencia de las actitudes de la opinión pública hacia los diversos temas políticos. Parece lógico que los atributos de un tema afecten a su relevancia mediática, pero en un segundo nivel, la relevancia temática de los medios de comunicación influye sobre las actitudes y opiniones.

Tal y como explican Carlos Muñiz y Juan José Igartua en el artículo “Encuadres noticiosos e inmigración. Un análisis de contenido de la prensa y televisión españolas” (Muñiz e Igartua, 2004), en el caso de las personas que han participado en procesos migratorios se presentan posturas reduccionistas que son contrastables en datos, por ejemplo, cuando se exageran los porcentajes al cuantificar el número de personas migrantes o se extienden mensajes xenófobos y rumores. En ese aspecto por el que se atribuyen características a los sujetos o colectivos, la teoría de estos autores enlaza en el segundo nivel de la función de los medios de comunicación de la fijación de la agenda con el “frame analysis” o análisis de marcos de Erving Goffman (2006), por la influencia que tienen sobre cómo pensar sobre estos asuntos. El análisis de marcos va más allá al afirmar que los encuadres de los medios de comunicación son una representación de la realidad social construida (o contextualizada) por la persona que redacta la noticia.

Canel *et al.* (1996) llevaron a cabo un estudio pionero en el que analizaron los tipos de agenda para valorar el efecto de los medios en la opinión pública sobre las variables de educación, consumo de medios, sexo e ideología en el contenido de 136 noticias de prensa y 36 de televisión. Este estudio confirmaba la hipótesis de la función de fijación de la agenda por parte de los medios, una mayor eficacia por parte de la prensa escrita que la televisión en su función de establecimiento de la agenda y una menor vulnerabilidad de las personas activas interesadas en política.

En este sentido, cabe destacar otros dos estudios muy diferentes entre sí que analizan el rol que juegan los medios de la prensa escrita. En primer lugar, Canel (1999) analiza en un artículo políticas de opinión, editoriales, portadas, redacción de titulares y la información sobre el Gobierno de *El*

País, *El Mundo* y *ABC*. Por otra parte, Igartua *et al.* (2005) llevaron a cabo un análisis de 819 noticias de *El País*, *El Mundo*, *ABC* y *La Razón* relacionadas con la inmigración. En ambos casos se observa su relevancia en la formación y modulación de la opinión social; así, se demostraba que los encuadres noticiosos provocan efectos cognitivos reseñables y que el énfasis mediático de determinados atributos de los objetos sociales puede condicionar la percepción sobre ellos.

Ligado a la influencia de los *mass media* tradicionales, es obvia la exponencial incidencia que están teniendo las redes sociales en nuestras vidas. Del Fresno (2011: 30) refiere que “la web social es el fenómeno socio-tecnológico más significativo de las últimas décadas con un impacto que está lejos de poder darse por terminado [...], lo que afecta a la forma en que nos comprendemos de forma individual y colectiva, marcando una clara línea de separación para el conjunto de la población entre un antes y después de la aparición de Internet”.

Hoy en día creamos estructuras virtuales en torno a la Red y sus múltiples derivaciones, por lo que el análisis de redes sociales se convierte en una herramienta cada vez más útil para comprobar las causas y efectos de determinados fenómenos sociales. En este sentido, Sanz (2003) señala que la idea fundamental de este análisis es que las interacciones entre individuos en la red social tienen un impacto relevante en el comportamiento de los actores, así como resultados en las estructuras de poder y en los procesos de aprendizaje. Dicho de otro modo, el análisis de redes analiza cómo la estructura social de relaciones afecta a las ideas y a la conducta de las personas, y las redes sociales son a la vez causa y resultado de las conductas de los individuos. Por ello cada vez es más frecuente que las empresas se preocupen por su reputación de marca online, de forma que se emplean técnicas que identifican, extraen, clasifican y analizan las opiniones que los usuarios diseminan en las redes sociales sobre diferentes marcas, productos y servicios. La novedad en este caso es la aplicación de esta técnica que examina la “reputación online” (Del Fresno 2011), para analizar los discursos y opiniones que sobre una determinada temática social expresan los sujetos en la Web.

3.1. Qué se entiende por economía sumergida en España

Si nos centramos en la conceptualización de nuestro objeto de estudio, en el análisis *La Economía Sumergida en Navarra* (Mauleón y Sardá, 2014) se advierte de las dificultades a la hora de determinar qué es la economía sumergida y sobre sus múltiples definiciones. Por su parte, el Consejo Económico y Social (CES) de España refiere que reserva:

[...] el concepto de economía sumergida para el conjunto de actividades de producción de bienes y prestación de servicios para el mercado

que eluden normas, tanto fiscales —en sentido amplio— como de cualquier otro tipo con contenido económico, entre las que se encuentran las regulaciones laborales, pero también otras, como las referidas al medio ambiente, las normas técnicas, las de seguridad, etc.” (Consejo Económico y Social, 1999: 11)

Asimismo, es preciso tener en cuenta que el CES español define la “economía informal” como el conjunto de actividades producidas en el hogar que:

[...] han de quedar al margen de la consideración de la economía sumergida pues, aunque claramente generan valor, éste no es mensurable con los mismos parámetros que la producción del mercado, ni le serían de aplicación (salvo casos tasados) las regulaciones que, con carácter general, se establecen para la producción de mercado. (CES 1999: 8)

Mauleón y Sardá (2014: 6) toman en consideración la definición de la OCDE, en la que “la economía sumergida consiste en actividades que son productivas en sentido económico y relativamente legal (si ciertos estándares o regulaciones se cumplen), pero que son escondidas deliberadamente a las Administraciones Públicas”. En cambio, en un informe de la Fundación de las Cajas de Ahorros (Vaquero *et al.*, 2015: 4), la economía sumergida se dice que “engloba las actividades económicas productivas ilegales (tráfico de drogas, tráfico de personas, blanqueo de capitales, etcétera) pero también la “economía irregular”. Esto es, operaciones que permanecen ocultas a la Administración, que tratan de evitar su fiscalización, eluden el pago de las cuotas a la Seguridad Social e incumplen las normas laborales o administrativas”.

3.2. Una aproximación a la incidencia de la economía sumergida en Navarra

Mauleón y Sardá (2014) publicaron un novedoso análisis sobre la evolución de la economía sumergida en el periodo 1990-2012 en Navarra, que es el estudio más reciente en esta comunidad autónoma sobre esta temática; por ello es preciso referir en este epígrafe sus principales conclusiones. Estos autores identifican la tasa de paro como el factor fundamental que determina el peso de la economía sumergida, al tiempo que también consideran apreciable la incidencia que en su aumento tiene el incremento de la imposición directa. Para el año 2012 calculaban en España un valor en torno al 23 % de la economía sumergida sobre la economía contabilizada (el PIB). Según su análisis, esta se concentra principalmente en el sector servicios, seguido de la construcción y, en último lugar, industria y agricultura.

Este trabajo estima que en ese periodo el peso de la economía sumergida en Navarra osciló entre el 13 % y el 18 % del PIB, es decir, en casi todos los años se situó hasta cinco puntos por debajo

de la media estatal. Comparativamente, en 2012 Navarra era con el 18 % la segunda comunidad autónoma donde menos peso tenía la economía sumergida, tras Madrid (16,2 %). En el otro extremo se encontraban Extremadura y Andalucía (29,1 % y 27,3 %, respectivamente). Las causas de esta menor incidencia en Navarra hay que buscarlas en las características económicas de la comunidad foral, donde sectores en los que tradicionalmente se dan situaciones fraudulentas, como la construcción y la hostelería enfocada al turismo, tienen menor peso que en otras regiones. El estudio revela que la evolución del empleo sumergido en Navarra ha ido tradicionalmente en paralelo al empleo legal, de manera que si este aumenta también lo hace el sumergido, a pesar de lo cual, con la crisis, entre 2008 y 2012 se observaba cierta descompensación al decrecer el empleo legal y aumentar el sumergido. Con todo ello, Mauleón y Sardá (2014) cuantificaban para el año 2012 en más de 528 millones de euros el dinero que dejó de ingresar la Hacienda navarra por este motivo y en 46.000 los empleos equivalentes ocultos.

4. Metodología

Como se ha indicado, para cada tipo de búsqueda sobre el mercado de trabajo sumergido o informal en Navarra ha sido distinta la metodología utilizada.

4.1. Metodología para la información generada en Internet

Para el rastreo, búsqueda y análisis de la información generada en Internet se ha utilizado la técnica del *web mining*. Esta metodología usa herramientas de minería de datos con el fin de extraer información del contenido de páginas web. Lo más característico aquí es que los sujetos expresan sus opiniones en la Web sin la obligación de someterse a cuestionarios estandarizados o guiones que restrinjan su experiencia a favor de las cuestiones decididas de antemano por un investigador: este método de investigación permite una aproximación naturalista al objeto de estudio, ya que ni el trabajo de campo ni los resultados se ven contaminados por la influencia del investigador (Del Fresno, 2011: 33).

A través de la araña de búsqueda Webrunner, se han examinado conversaciones en Internet (foros, blogs, redes sociales, noticias, sitios, etc.). Una vez encontradas las diferentes conversaciones que surgían a partir de las palabras clave se realizaban distintos procesos para el análisis de esos contenidos, en concreto:

- a. *Data mining* de las opiniones mediante mapeado semántico y árboles semánticos.
- b. Clasificado, etiquetado, valoración y análisis de las referencias.

- c. *Crackeado* de las referencias en opiniones valorativas y opinión movilizada.
- d. Análisis actitudinal y posicionamiento valorativo de las opiniones encontradas.

Como refiere Del Fresno (2011: 32), tras el *web mining* retrospectivo se dispone de los datos (referencias) que conforman el universo. Una referencia es la unidad básica de publicación de información, como puede ser una noticia en un medio de comunicación online, un comentario en un foro, un post en un blog, etc. Esta referencia extraída de la monitorización debe estar en formato texto y contener al menos una de las palabras clave que delimitan el objeto de investigación desde un punto de vista sintáctico. Las referencias deben ser limpias y existentes en la web social sobre las temáticas que son objeto de estudio; de este modo, el universo viene definido por este criterio, así como por la necesidad de que las opiniones en que se descomponen las referencias y comentarios sobre las temáticas de estudio también deben incluir las palabras clave de forma nítida.

Del Fresno (2011: 33) explica que en esta técnica las referencias se pueden desagregar en opiniones, que son la unidad mínima de análisis informacional textual significativa siempre que contengan elementos informativos y/o valorativos relevantes para el objeto de estudio. Para poder abordar la explotación cuantitativa de la información es necesario crear una base de datos para codificar la información. Así, cada referencia y cada opinión es etiquetada o codificada en función de parámetros

relevantes para la investigación. Tras esta fase cuantitativa, el modelo propone una fase cualitativa. Se trata de analizar las referencias infotextuales como material empírico tratándolo como una narrativa textual y forma distintiva de discurso para la generación de percepciones útiles. La información extraída es comprendida como una narrativa voluntaria de las expresiones de pensamiento de los sujetos que crean los contenidos infotextuales de forma voluntaria y con objetivos no necesariamente concurrentes.

Para averiguar y definir mejor las tendencias de lo que se busca, la herramienta utilizada ha sido Google Trends, ya que permite visualizar desde 2004 hasta la actualidad qué buscan los internautas en de Google: una marca, una palabra, un producto o una palabra clave como síntesis de una temática. La herramienta aporta información de evolución de indicadores de búsqueda, hasta un máximo de cinco palabras clave. Sus diversas opciones se ilustran en la Figura 1.

Google Trends presenta una serie de gráficas de evolución. En esas gráficas usa un indicador que tiene un valor máximo de cien, pero nunca da el auténtico valor del número de búsquedas para cada clave. El cien de ese indicador es el valor del pico máximo de búsquedas que Google Trends tiene registrado para una clave. A su vez, sobre ese valor calcula el valor del indicador del resto de periodos asociados que coinciden con la búsqueda. Así, la salida de información que proporciona Google Trends, siempre de forma gráfica, es la que muestra la Figura 2.

Figura 1. Posibilidades de utilización de Google Trends

Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Salidas de información de Google Trends

Fuente: Elaboración propia.

En este caso, las palabras claves de rastreo para la búsqueda de conversaciones en medios sociales en Internet fueron: trabajo sumergido, trabajo no declarado, economía sumergida, trabajar sin contrato, trabajar sin factura, trabajo irregular, dinero negro, dinero B, ingresos no declarados, fraude fiscal, autónomo, inspección de trabajo y sobresueldo. Cabe señalar que hubo otras tres palabras clave, pero resultaron ser términos con muy poca densidad de utilización: mercado negro, hacienda, declaración de la renta.

4.2. Metodología para la información escrita en medios de comunicación

En segundo lugar, para acceder a las noticias en los medios de comunicación escrita se hizo una consulta de la hemeroteca navarra a MyNews, una empresa especializada en el seguimiento de medios, la gestión del conocimiento y el análisis de datos. Esta empresa proveedora de documentación periodística realizó la consulta en base a algunas palabras clave o descriptores que tienen relevancia para la búsqueda y el resultado se presenta en base al tratamiento cuantitativo de los apartados temáticos que han resultado relevantes.

Dicha consulta a la hemeroteca de la base de datos de MyNews se realizó para hallar las referencias con un mínimo de relevancia de los términos de un 10 %. Debe indicarse que el porcentaje de coincidencia o relevancia de un artículo va asociado a los términos usados en la ecuación de búsqueda que aparecen en el artículo, por lo que el porcentaje es mayor cuantos más términos aparecen; si un término aparece en el titular o en el subtítulo aumenta su valor, y no todos los términos tienen la misma relevancia: depende de lo comunes que sean. Cuanto menos común es un término, mayor relevancia tiene. Por otra parte, los medios de comunicación se han seleccionado a partir del listado de la Asociación de Periodistas de Navarra y su presencia en la base de datos de MyNews.

La consulta a la hemeroteca en Navarra de los años 2016, 2017 y 2018 se resume en los siguientes cuatro apartados temáticos, y las consiguientes palabras clave o descriptores empleados en la búsqueda:

- **Economía sumergida:** economía sumergida, trabajo en B, trabajo en negro.
- **Economía informal:** mercado de trabajo, trabajo doméstico, trabajadoras del hogar, empleadas del hogar junto con irregularidad, no regularizado, economía informal, pago efectivo, contratación irregular.
- **Inspecciones de trabajo y hacienda:** inspecciones (“NEAR trabajo”), inspecciones (“NEAR hacienda, economía sumergida AND trabajo”).
- **Economía ilegal, informes sobre tráfico de drogas y prostitución:** economía ilegal, tráfico de drogas, prostitución, junto con informe.

Tal y como se ha avanzado, el objetivo del análisis es conocer el volumen de noticias y mostrar sus características relacionadas con las palabras clave seleccionadas. Ahora bien, en base a la metodología expuesta por Igartua, Muñiz y Cheng sobre las aportaciones empíricas y metodológicas de la teoría del encuadre noticioso “se examinan las noticias desde un punto de vista abierto y se intenta revelar el conjunto de posibles encuadres, sin tener prefijados de antemano un número determinado” (Igartua et al., 2005: 150). Por tanto, y aunque la búsqueda se centre en los ámbitos y palabras clave, se desconocen a priori las particularidades que puedan emerger para el análisis de las noticias.

5. Resultados y discusión

5.1. Las alusiones al mercado de trabajo sumergido en los medios sociales

El resultado de la búsqueda de referencias en Internet se tradujo en un total de 903 conversaciones u opiniones mantenidas en los medios sociales acerca del mercado de trabajo sumergido o “en B” entre 2016 y 2018, siempre ligadas a que en algún parámetro de la conversación se aludiera a Navarra o que la IP desde donde se emitía la opinión fuera de Navarra. Respecto al rastreo de las palabras clave relacionadas con el mercado de trabajo sumergido o “en B” y su campo semántico de actividad, durante el periodo seleccionado para el estudio podemos observar que “fraude fiscal” es la palabra clave más utilizada de todas con diferencia y es la que reporta más resultados en la evolución de búsquedas. Dicho de otro modo, “fraude fiscal” es la referencia en Internet sobre esta temática. En el resto de palabras clave su uso en búsquedas desciende, si bien es “dinero B” la que obtiene una presencia algo más notoria que el resto entre el conjunto de rastreadas.

En cuanto a la tipología de los medios sociales en los que se conversa sobre esta temática y la intensidad con que se habla, la opinión movilizadora trasluce que los medios de comunicación (online y offline) y los agregadores de opinión destacan frente a los medios solo online y blogs a la hora de encontrar opiniones sobre el mercado de trabajo sumergido y las diferentes palabras clave rastreadas.

Entre los medios con más profusión de conversaciones, por orden de mayor a menor, encontramos a la agencia Europa Press (europapress.es, con el 7,3 %), eldiario.es (5 %), elpais.com (4,8 %), lainformacion.com (3,2 %), noticiasdenavarra.com (3,2 %), elmundo.es (2,7 %), cadenaser.com (2,3 %), diariodenavarra.es (2,3 %) y elespanol.com (2,3 %); el resto están por debajo del 2 %.

Por su parte, si se analiza el sentimiento de las 903 conversaciones identificadas y etiquetadas, se establece el posicionamiento valorativo general del conjunto de las opiniones. Así, prevalece claramente un sentimiento negativo hacia el mercado de trabajo

Figura 3. Tipología de los medios sociales con opiniones sobre el mercado de trabajo sumergido

Fuente: Elaboración propia.

sumergido o en B (el 65 % del total), algo más de una cuarta parte de las valoraciones muestran valoraciones positivas (26,4 %), mientras que el 8,6 % son de carácter neutro.

En este sentido, el análisis del posicionamiento valorativo de las opiniones por tipología de medio social indica que son los medios de comunicación solo online los que mejor valoración muestran hacia el mercado de trabajo sumergido (30,7 %). Por el contrario, los comentarios que se hacen en los blogs (aunque su presencia sea algo menor)

respecto al mercado de trabajo sumergido tienen un marcado carácter negativo (83,3 %). La precariedad en los contratos, el fraude y los abusos detectados en el mercado laboral, así como las recientes movilizaciones sociales realizadas con relación a las pensiones y los derechos de la mujer pueden haber contribuido a ello.

Otro examen interesante se refiere a los términos que se mencionan junto con “mercado de trabajo sumergido”. Del conjunto de términos citados en las conversaciones se extrae que “empleo sumergido” es el que aparece con mayor presencia en la Red y en los medios sociales durante el rastreo realizado; esta es la marca fundamental porque supone el 63,7 % de las menciones en todas las conversaciones en que aparecen las palabras clave rastreadas.

La mención a “precariedad laboral” utilizada por los internautas a la hora de hablar del mercado de trabajo sumergido es de un 9,5 % en las conversaciones. Asimismo, aparecen menciones al Plan de lucha contra el fraude laboral y la Seguridad Social, así como sobre la Comisión de lucha contra el fraude fiscal, del orden de un 5,2 % y un 5,1 %, respectivamente, cuyo posicionamiento en más de un 60 % de los casos es de carácter positivo. Por último, también hay algunas referencias genéricas a las actuaciones realizadas por el Gobierno de España (5,1 % de las menciones), el Gobierno Vasco (1,8 % de las menciones), la Unión Europea (1 %) y el Gobierno de Navarra (0,8 %).

A continuación, se presentan las representaciones gráficas en forma de gráfico de burbujas y nubes temáticas de estas masas de información que se mencionan junto con “mercado de trabajo sumergido”.

Figura 4. Posicionamiento valorativo por tipología de medio social (%)

Fuente: Elaboración propia.

Figura 5. Términos mencionados junto con “mercado de trabajo sumergido”

Fuente: Elaboración propia.

Otra forma de ver y analizar los contenidos asociados en las conversaciones es mediante las nubes de etiquetas o nubes semánticas, que muestran, en función del tamaño de las palabras representadas, la mayor o menor intensidad o frecuencia de aparición o presencia en las conversaciones.

Obviamente, “empleo sumergido” es la palabra clave dominante en intensidad de presencia en los contenidos. En el análisis de las 25 palabras o temáticas más frecuentes y recurrentes, se observa que algunos conceptos abundan más en las conversaciones. Son los términos que contribuyen con mayor intensidad a construir o formar los discursos más frecuentes en la opinión pública sobre el mercado de trabajo sumergido. Estos términos clave con los que se identifica la economía sumergida son: los autónomos, el fraude, la precarización femenina, los inspectores, las actuaciones del Gobierno, el plan de lucha contra el fraude fiscal, la irregularidad de los contratos, los millones de euros defraudados a la Seguridad Social, etc.

Al respecto, cabe señalar que las temáticas de las que más se habla en la web social en relación con nuestro objeto de estudio tienen relación sobre todo con el fraude fiscal (39,8 %), los empleos irregulares (13,4 %), la precariedad en el trabajo desarrollado por mujeres (12,3 %), la importante presencia de empleo sumergido en el sector servicios, el ámbito de los autónomos y la agricultura (9,4 %), el crecimiento del empleo sumergido durante los últimos años (3,4 %), la importancia de generar empleo de calidad (3,3 %), la dificultad de luchar contra el fraude al considerarlo casi un atributo propio de la economía española (2,7 %), y la problemática generada en el ámbito de las cotizaciones y pensiones (2,7 %), mientras que el resto de temas no superan el 2 %.

En lo concerniente a la valoración del “mercado de trabajo sumergido” por categorías temáticas y teniendo en cuenta que la valoración general sobre este tema es de tendencia negativa, no es de extrañar que dicha valoración sea similar y predomine la crítica. En total, son cinco las grandes

Figura 6. Mapa semántico del total de opiniones (nube de etiquetas, 25 palabras)

Fuente: Elaboración propia.

categorías que aparecen en las conversaciones: fraude fiscal, precariedad laboral, sectores, inspección y protección del trabajador. Las categorías con más opiniones positivas son aquellas que tienen que ver con las inspecciones realizadas y la lucha emprendida desde las instituciones contra el fraude fiscal. En cambio, las categorías con más opiniones negativas son aquellas que tienen que ver con los sectores donde más presente está el fraude fiscal, la precariedad laboral existente en el mercado y el fraude fiscal implantado en la sociedad actual.

Por orden de mayor citación de categorías, la información relativa al fraude fiscal centra el discurso de un 50,6 % de las opiniones etiquetadas. Aun con

una mayoría de opinión crítica y de censura ante este tipo de prácticas que resultan altamente cuestionadas, es de destacar también que un tercio de las opiniones son positivas cuando se habla de la lucha contra estas conductas. La información relativa la precariedad laboral constituye la segunda categoría de temáticas en el discurso, con un 31,1 % de las opiniones etiquetadas. La posición valorativa manifestada es negativa mayoritariamente, ya que responde a informaciones que tienen que ver con la inestable, pobre y frágil situación que presenta el mercado laboral y las relaciones contractuales en él desarrolladas. La necesidad de acabar con esta precariedad laboral y generar empleos de calidad es el único nodo aquí que avala las valoraciones de corte positivo.

En tercer lugar, por categorías temáticas, la información relativa a los sectores en los que más se detecta o está presente la economía informal cuenta con un 13,9 % de las opiniones etiquetadas. De nuevo la mayor parte son muy negativas, sobre todo por tratarse de casos de fraude, desfalco y prácticas engañosas que resultan altamente cuestionadas. El cuarto aspecto que centra las conversaciones mantenidas en la red, aunque con menor presencia que los casos anteriores (3,4 % de las opiniones etiquetadas) es la información relativa a la gestión de las inspecciones realizadas en este ámbito. El sentimiento valorativo manifestado por los opinantes en las conversaciones analizadas es positivo, sobre todo por las acciones emprendidas contra el fraude (como la posibilidad de realizar denuncias anónimas por la ciudadanía) y los resultados positivos obtenidos, bien en cuanto a recuperación de fondos defraudados, regularización de contratos de trabajo, detención de personas inmersas en actividades fraudulentas, etc.

Finalmente, la categoría con un menor porcentaje de informaciones versa sobre la protección del trabajador, un 0,9 % de las opiniones etiquetadas. Aquí la mayor parte de las opiniones son neutras, ya que son más conversaciones informativas en los medios de comunicación que valorativas en sí mismas.

Figura 7. Posicionamiento valorativo sobre “mercado de trabajo sumergido” por categorías temáticas (%)

Fuente: Elaboración propia.

Figura 8. Posicionamiento valorativo sobre “mercado de trabajo sumergido” por subcategorías temáticas (%)

Fuente: Elaboración propia.

Por último, se recoge el posicionamiento valorativo de las principales subcategorías temáticas en función de la visibilidad e intensidad con la que han aparecido. Aquí se observa que el empleo sumergido en el sector del calzado, cárnico y de servicios (con mucha menor implantación en Navarra en cualquier caso para los tres sectores), la precariedad femenina y la consideración de que defraudar es un atributo propio de la economía española poseen una opinión valorativa con mayor tendencia negativa.

5.2. Las alusiones al mercado de trabajo sumergido en la prensa escrita

El resultado de la consulta a la hemeroteca navarra para buscar noticias en prensa escrita obtuvo 376 referencias como base para esta aproximación a su tratamiento. Entre las 376 referencias del periodo de la búsqueda, destaca el elevado número de referencias de *Diario de Navarra* (160) y de *Diario de Noticias* (141). El número de referencias recogidas en el diario *Gara* (65) se reduce notablemente en

comparación con los dos diarios anteriores, pero aún es menor el de otros medios de comunicación de tirada nacional (10 referencias) incorporadas a la búsqueda sobre la economía sumergida en Navarra (*El País* y *El Mundo*, y los diarios sobre economía *Cinco Días* y *Expansión*).

Durante el proceso de revisión de las referencias de la muestra, se descartó el 53 % (208 referencias). La mayoría fueron eliminadas al ser referencias duplicadas en las ediciones comarcales de algún periódico y otras porque se trataba de noticias relacionadas, generalmente, con escándalos de fraude y corrupción política y empresarial, aunque también se descartó un elevado número de referencias que no guardaban interés por hallarse en secciones de la prensa sin interés para la investigación.

Por lo tanto, el listado de referencias, tras el proceso de descarte detallado, alcanza un número total de 185 referencias de interés para analizar el fenómeno de la economía sumergida y las actividades buscadas

en esta aproximación. Cabe destacar el desigual número de noticias por medios: 90 referencias de *Diario de Noticias*; 69 de *Diario de Navarra*; 16 de *Gara*; y las diez referencias remitidas sobre medios nacionales de los años 2016, 2017 y 2018.

Tabla 1. Muestra de prensa seleccionada a partir de las referencias remitidas

	'Diario de Noticias'	'Diario de Navarra'	'Gara'	Medios nacionales	Total
2016	45	32	4	1	82
2017	34	27	7	1	69
2018	11	10	5	8	34
Total	90	69	16	10	185

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se detallan los tres tipos de análisis realizados en base a estas 185 informaciones: análisis temático de las referencias periodísticas, por titulares y contenidos, y por el origen de las referencias. En primer lugar, en cuanto al análisis de las temáticas principales detectadas en las referencias periodísticas, estas se encuadran en tres segmentos principales: el ámbito fiscal (84 referencias), el ámbito laboral (83 referencias) y el ámbito de la economía ilegal (18 referencias).

Antes de diferenciar las referencias periodísticas de la muestra en diversas temáticas, cabe introducir una relevante nota aclaratoria sobre el carácter polisémico del concepto de “economía sumergida” que dificulta su etiquetaje. Las diferentes acepciones y concepciones del término son notables y condicionan una distribución nítida de las temáticas en las que analizar las referencias.

Dentro del ámbito fiscal (84) destaca el elevado número que analizan el fraude fiscal (68 referencias). En el relativamente reducido número de referencias restantes no relacionadas con el fraude fiscal (14), se analizan aspectos de la tributación, como las solicitudes de bajadas de impuestos por parte de los empresarios o temas relacionados con el ahorro, los presupuestos y la deuda pública. En el caso de las noticias de este primer grupo de referencias periodísticas sobre el ámbito fiscal, se trata de informaciones extensas y elaboradas que dan cuenta de algún estudio, informe o inspección (67 % de las referencias), generalmente publicado por la Administración. El tono de las noticias es neutro, claramente informativo, y puede percibirse cierto nivel de especialización mayor que en el caso de las referencias relativas a los restantes ámbitos. Por último, debe destacarse que los artículos de opinión sobre el ámbito fiscal vienen mayoritariamente firmados por expertos y docentes; y que siete editoriales de distintos medios analizan problemáticas relacionadas con este ámbito.

Si pasamos al segmento del ámbito laboral (83 referencias), se han hallado 16 sobre problemáticas

de las empleadas del hogar y las actividades laborales remuneradas de ese entorno, así como tres referencias sobre aspectos relacionados con el sector de los cuidados (en total, ocho noticias ofrecen datos relativos al elevado empleo irregular de este sector en Navarra). Las referencias sobre el empleo irregular agrupan la mayoría de los textos restantes (18 referencias), seguidas por las referencias que tratan asuntos relacionados con las relaciones laborales (11). Este grupo de referencias relativas a aspectos del ámbito laboral se complementa con otras relacionadas a las pensiones (8 referencias), la seguridad y la salud laboral (7), el régimen especial de autónomos (7) y otras que afectan o combinan varios temas.

Las personas inmigrantes tienen una presencia transversal y relevante en este ámbito laboral. Por una parte, se menciona al numeroso colectivo de mujeres que trabajan como empleadas del hogar en este sector. Por otra parte, se han hallado cuatro noticias que relacionan a las personas inmigrantes con la Renta Garantizada; en dos referencias critican el supuesto efecto llamada de esta prestación social, y otras dos defienden al colectivo y el valor de la prestación.

Cabe destacar que ocho de las referencias de este apartado de noticias toman como base informativa las inspecciones de trabajo, y otras 28 referencias se basan en informes y estudios. Este dato muestra que casi la mitad de las referencias (43 %) se basan en inspecciones de trabajo, informes y estudios, y que el tratamiento de las noticias sigue teniendo un carácter informativo, aunque las referencias que toman como base las fuentes sindicales dan voz a las reivindicaciones de diversos colectivos, por ejemplo, al de las empleadas del hogar. La participación del colectivo de mujeres inmigrantes en el sector informal tiene un tratamiento correcto (aunque resulta dudoso en algún artículo de opinión), o al menos no pueden destacarse informaciones de carácter negativo o discriminatorio.

Por último, en cuanto al ámbito de la economía ilegal, la búsqueda de noticias sobre prostitución (11 referencias) y drogas (7 referencias) estaba limitada a recopilar únicamente referencias periodísticas basadas en informes o estudios. A pesar de tratarse de una búsqueda de estas características, el reducido número de referencias recopiladas tratan sobre cuestiones en las que es difícil discernir el alcance de la economía informal en esta área, y son emitidas con un carácter más bien neutro.

En segundo lugar, en cuanto al análisis de titulares y contenidos, en el siguiente gráfico se muestran los titulares y contenidos de las temáticas con mayor prominencia de los tres ámbitos anteriores. El objetivo es conocer cuáles son los aspectos más frecuentemente tratados por la prensa. Por lo que respecta al primer ámbito, se presenta la frecuencia de referencias halladas en relación a la lucha y control sobre el fraude fiscal de los dos Gobiernos,

pero también se analiza la frecuencia de titulares y contenidos sobre el fraude del alquiler. Dentro de las referencias del ámbito laboral, se presentan los porcentajes temáticos de las elevadas referencias sobre las trabajadoras del hogar; la calidad y la precariedad del empleo; y el porcentaje relativo a la presencia de inmigrantes en titulares y contenidos, debido a su elevada participación en el empleo irregular y el trabajo doméstico. En el tercer ámbito, el de la economía ilegal, se presentan los porcentajes de referencias recopiladas acerca de las temáticas sobre prostitución y drogas, que den cuenta de algún informe.

Las noticias referentes a la lucha contra el fraude fiscal de los Gobiernos foral y estatal copan un 12 % de los titulares de toda la muestra de esta aproximación, y los contenidos alcanzan un 22 % de las referencias periodísticas analizadas en este examen que abarca tres años. Dentro del ámbito fiscal, también destaca la frecuencia de titulares y noticias sobre el fraude en los alquileres, sobre todo los de uso turístico en Pamplona. En el ámbito laboral es lógico que por el condicionamiento de la búsqueda adicional sobre economía informal se haya encontrado un elevado número de referencias. Es relativamente reducido el número de referencias sobre precariedad y calidad del empleo dentro este ámbito laboral de la economía sumergida. Destacan, de una manera lógica, las referencias periodísticas sobre el colectivo de mujeres inmigrantes. En el caso de las referencias sobre drogas y prostitución, estos resultados están condicionados por su necesidad de estar relacionados con algún estudio o informe.

Por último, respecto al análisis por el origen de las referencias, el 29 % se encuentra en las noticias de la sección de “Economía y Trabajo”, el 24 % son

artículos de opinión y editoriales, un 19 % se halla en la sección de “Sociedad”, un 10 % en las secciones “Vecinos” o “Local”, un 10 % en “Miscelánea”, un 6 % en “Nacional” y un 2 % en “Cultura”. La mayoría de noticias que tratan temáticas de Navarra agrupa 105 referencias, las noticias de ámbito nacional servidas por agencias son 37, y las referencias agrupadas en el segmento de editoriales y artículos de opinión alcanzan las 43. Entre los artículos de opinión resulta destacable la colaboración de expertos y docentes, además de los textos escritos por representantes políticos, de sindicatos, asociaciones, fundaciones y los propios periodistas.

6. Conclusiones

Este artículo recoge una aproximación al tratamiento mediático y online acerca del mercado de trabajo sumergido o informal en Navarra. La novedad de este estudio se debe a la doble metodología empleada. En primer lugar, a través del rastreo, búsqueda y análisis de la información generada en los medios sociales en Internet y, en segundo lugar, mediante la consulta a la hemeroteca de los medios de comunicación escritos y el correspondiente análisis de las noticias. El alcance temporal comprende de manera retrospectiva un total de 36 meses tanto para el análisis en redes sociales como para la búsqueda de noticias en medios de prensa escrita (desde enero de 2016 hasta diciembre de 2018).

En primer lugar, respecto a las búsquedas realizadas en Internet, “Fraude fiscal” es la palabra clave más utilizada y la que reporta más resultados en la evolución de búsquedas, frente a otras como “dinero b”, “economía sumergida”, “trabajo precario”, “trabajo irregular”, “empleo sumergido”, etc. Los

Figura 9. Titulares y contenidos de mayor frecuencia en la muestra de prensa escrita (%)

Fuente: Elaboración propia.

medios de comunicación online y offline son los principales medios donde se opina sobre el mercado de trabajo sumergido, generalmente porque dan difusión a las noticias que sobre esta palabra clave se reproducen en las redes. La presencia en redes sociales es inexistente y no se presenta como un canal de conversación con los usuarios internautas opinantes. Así, la estrategia en medios sociales ha sido más bien informativa, dándose difusión a las noticias producidas sobre esta temática y a las reacciones y consecuencias generadas por las acciones desarrolladas en torno a ella. A pesar de la creciente relevancia de las redes sociales, no se ha percibido que se produzca un intercambio de conversaciones con los usuarios opinantes en los diferentes medios, ni que se realice una gestión de esa información con los internautas opinantes.

La temática de la que más se habla en el mundo online en relación a este ámbito es el propio empleo sumergido, en cuanto a la gran presencia que tiene hoy en día en el mercado laboral y la sociedad, sobre todo en determinados sectores, la precariedad laboral asociada a él y el importante fraude fiscal que se produce como consecuencia de su desarrollo y expansión. El contenido de las informaciones emitidas, pese a tener un perfil más bien periodístico, provocan que la mayor parte de las opiniones que se generan en relación a ellas posean una valoración negativa y crítico, lo que a su vez provoca que el impacto que se crea con estas conversaciones y las posibles retroalimentaciones que se den, expandan este sentimiento de rechazo o reprobación.

El conjunto de temáticas que tienen que ver de un modo más directo con el mercado de trabajo sumergido abarcan un gran porcentaje de valoraciones negativas, relacionadas sobre todo con el fraude fiscal, los empleos irregulares, la precarización laboral femenina, la gran presencia de economía sumergida en el sector servicios y el de los autónomos, la dificultad de luchar contra el fraude por considerarlo prácticamente un elemento integrado en el ADN de la economía española, etc. Este tipo de noticias en las redes actualmente suponen más de un 70 % de las opiniones etiquetadas, frente a aquellas que tienen que ver con las inspecciones y los controles realizados, que no llegan a alcanzar un 25 %. Se puede pensar que promover una imagen más positiva dentro de este ámbito y una mayor generación de hilos de conversación con sentimiento positivo podría producirse con un incremento en la difusión de información y noticias que potencien las acciones desarrolladas en la lucha contra el fraude y en la mejora de las condiciones del mercado laboral, tanto en los aspectos que competen al Gobierno e instituciones, como en las que competen al entramado empresarial.

Las categorías de opiniones más positivas son aquellas que tienen que ver con las inspecciones y macrooperaciones de control realizadas desde las Administraciones e instituciones, con el fin de

erradicar el fraude fiscal y las prácticas irregulares en el mercado laboral. Las categorías con más opiniones negativas, sin embargo, son aquellas que ponen en evidencia no solo los sectores en los que se encuentra más presente el empleo sumergido, sino además aquellos en los que se encuentra presente de un modo natural y más interiorizado, como si fuese una práctica normalizada, la precariedad laboral existente y el fraude fiscal implantado en la sociedad actual.

En segundo lugar, respecto al análisis de las referencias aparecidas en los medios de comunicación escritos, como en el caso anterior las noticias relacionadas con la lucha contra el fraude fiscal generado por la economía sumergida destacan de entre todas las referencias analizadas. Además de que una de cada cinco referencias tenga relación con la inspección y el control de Hacienda, puede apreciarse cierto nivel de especialización en ellas. En el caso de este tipo de noticias del ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, las noticias vienen generalmente firmadas por sus autores, pero no es el caso de las noticias de ámbito nacional, debido a que estas vienen servidas por agencias de noticias. La cuestión de que las noticias publicadas tengan la firma de una agencia no tiene que implicar una merma en su calidad, pero indica que algunas temáticas concretas sean siempre redactadas por periodistas con cierto nivel de especialización, mientras que otro tipo de información se cubre a partir de ese recurso. En su tesis doctoral, Alberto Durán analiza la especialización de los periodistas en el ámbito de la inmigración, donde observa que es un recurso muy habitual de la prensa escrita, como también es habitual recurrir a ONG, por ejemplo, para ofrecer información especializada. Durán (2011: 263) afirma que “mientras que los temas económicos deben ser abordados por especialistas, se acepta que otros relativos a aspectos menos valorados socialmente puedan ser tratados por periodistas ‘todoterreno’, como es el caso de los temas sociales que no requerirían, por ejemplo, de sociólogos”.

En los antecedentes teóricos se anticipaba el carácter no polémico de los conceptos analizados en relación con la función de establecimiento de la agenda por parte de estos medios. El análisis confirma esa hipótesis y puede afirmarse que no se han hallado encuadres polémicos en el conjunto de noticias analizadas en esta aproximación y las noticias de la muestra tienen un tono informativo y neutro. En el caso del establecimiento de la agenda, no parece que ni la prensa navarra ni la nacional incidan en esa función, y en todo caso puede afirmarse que la elaboración de las noticias viene condicionada por la publicación de datos, informes o estudios de las Administraciones Públicas y de otro tipo de entidades. La muestra recoge ejemplos de noticias publicadas por los medios analizados en las mismas fechas y con titulares muy similares.

Con todo ello, este tipo de análisis entendemos que arroja luz sobre cómo concienciar socialmente

sobre este problema, que desde luego no es menor en nuestra sociedad. Hasta ahora el enfoque para disminuir el efecto de la economía sumergida ha ido en el sentido de propuestas judiciales y tributarias, el aumento de las inspecciones laborales o el fomento de sectores plenamente regulados (Mauleón y Sardá 2014), pero también estos mismos autores proponían la puesta en marcha de medidas de concienciación social, como puede ser el tener una estrategia de comunicación clara y positiva en este sentido. De este modo, parece relevante mostrar e informar con mayor presencia en las redes sociales y en los medios escritos de la eficacia en la lucha y control contra el fraude, así como de las estrategias que se están desarrollando desde las instituciones y administración para frenar o combatir la precariedad laboral.

Actualmente, la sociedad manifiesta un discurso cada vez más crítico con las actuaciones irregulares

y con los distintos tipos de fraude realizados por representantes políticos, financieros, empresariales, etc., máxime cuando durante los últimos años se han incrementado las situaciones de precariedad laboral. La crisis ha generado un aumento de muchos problemas entre los trabajadores. Frente a todas estas informaciones negativas que llevan a que las opiniones sobre el empleo sumergido oscilen hacia la crítica y el descrédito, parece necesario potenciar aquellas informaciones que pongan en valor la implementación de una legislación más estricta, la vigilancia en el fraude, la inversión en recursos para la vigilancia de las actuaciones de este tipo, la apuesta de los Gobiernos por desarrollar planes de trabajo digno de cara al futuro, etc. Fomentar este tipo de conversaciones e hilos pueden favorecer una mejor imagen de las instituciones y una sensación en los opinantes de que existe una escucha y alineamiento hacia las demandas y necesidades de la sociedad actual.

- CANEL, M.J. (1999): “El País, ABC y El Mundo: tres manchetras, tres enfoques de las noticias”, *ZER Revista de Estudios de Comunicación*, 6, págs. 97-117.
- CANEL, M.J.; LLAMAS, J.P. y REY, F. (1996): “El primer nivel del efecto agenda-setting en la información local: los ‘problemas más importantes’ de la ciudad de Pamplona”, *Comunicación y sociedad*, Vol IX, Nº 1 y 2, págs. 17-37.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (1999): *Informe, por propia iniciativa, sobre la economía sumergida en relación a la quinta recomendación del Pacto de Toledo*, Sesión ordinaria del Pleno de 21 de abril de 1999, Consejo Económico y Social de España.
- DEL FRESNO, M. (2011): “Cómo investigar la reputación online en los medios sociales de la web 2.0”, *Cuadernos de Comunicación Evoca*, vol. 5, n. 1, págs. 29-33.
- DURÁN, A. (2011): *El perfil del periodista vasco y su formación el ámbito social de la inmigración. Tesis doctoral*, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- GOFFMAN, E. (2006): *Frame Analysis. Los marcos de la experiencia*, Madrid, CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas.
- IGARTÚA, J.J.; MUÑIZ, C. y CHENG, L. (2005): “La inmigración en la prensa española. Aportaciones empíricas y metodológicas desde la teoría del encuadre noticioso”, *Migraciones*, 17, págs. 143-181.
- MAULEÓN, I. y SARDÁ, J. (2014): *La economía sumergida en Navarra. Working paper*. Pamplona, Gobierno de Navarra.
- McCOMBS, M.E. y SHAW, D.L. (1972): “The Agenda-Setting Function of Mass Media”, *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 36, Nº 2, págs. 176-187.
- MUÑIZ, C. e IGARTÚA, J.J. (2004): “Encuadres noticiosos e inmigración. Un análisis de contenido de la prensa y televisión españolas”, *ZER Revista de Estudios de Comunicación*, Vol. 9, nº 16.
- SANZ, L. (2003): “Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes”, *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, 7, págs. 21-29.
- VAQUERO, A.; LAGO, S. y FERNÁNDEZ, X. (2015): *Economía sumergida y fraude fiscal en España. ¿Qué es lo que sabemos?*, Fundación de las Cajas de Ahorros, Documento de Trabajo, nº 768/2015.

Gizarteratu eta Laneratzeko Euskal Eredua

Ane Echebarria Rubio

Gizarte Ekonomia eta Zuzenbide Kooperatiboko Institutua (Gezki),
Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)
ane.echebarria@ehu.eus

Enplegua desgaitasuna duten pertsonen gizarteratzerako tresna eraginkorra bihurtu da. Benetako gizarteratzeak berekin dakar desgaitasuna duten pertsonen eskubidea gainerakoen baldintza berdinetan lan egiteko, libreki aukeratutako lan baten bidez eta ingurune inklusibo eta ireki batean. Gizarteratu eta Laneratzeko Euskal Eredua osatzen duten erakundeak, berrogei urteko esperientzia dutenak, erreferente bilakatu dira Europa mailan. Helburu nagusia laguntza-behar handienak dituzten pertsonentzat kalitatezko enplegua sortzea eta lan-merkatu arruntera igarotzeko bidea erraztea eta ahalbidetzea izan dira. Bestalde, desgaitasuna duten pertsonen eskubideei buruzko Nazio Batuen Konbentzioak aurrerapen handia suposatu zuen kolektiboaren eskubideen tratamenduan, desgaitasuna giza eskubideen ikuspegitik heltzen duena. Aldaketa hau enpleguaren eremuan eman zen ere, eta Konbentzioak defendatzen duen eredua Euskadiko ereduarekin lotura handiak ditu. Arrazoi hauengatik, bereziki interesgarria bihurtu da Gizarteratze eta Laneratzeko Euskal Eredua Nazio Batuen Konbentzioaren ikuspegitik aztertzea.

GAKO-HITZAK

Desgaitasuna, enplegua, gizarteratzea, eredua, Euskal Autonomia Erkidegoa.

El empleo se ha convertido en una de las herramientas más eficaces para la inclusión social de las personas con discapacidad. La verdadera inclusión supone, entre otras cosas, el derecho a trabajar en igualdad de condiciones con las demás personas, en un trabajo libremente elegido y en un entorno abierto e inclusivo. Las entidades que conforman el Modelo Vasco de Inclusión Sociolaboral, con más de cuarenta años de experiencia, se han convertido en un referente a escala europea. Su objetivo principal es crear empleo de calidad para las personas con más necesidades de apoyo y facilitar el paso al mercado laboral ordinario. Por otro lado, la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad supuso un antes y un después en el modelo de tratamiento de los derechos del colectivo. También supuso un cambio en el ámbito del empleo, un modelo que se puede identificar con el de nuestro territorio. Es por estas razones por las que resulta interesante analizar el Modelo Vasco de Inclusión Sociolaboral a la luz de la Convención de la ONU.

PALABRAS CLAVE

Discapacidad, empleo, inclusión, modelo, Comunidad Autónoma Vasca.

1. Sarrera

Nazio Batuen Batzar Nagusiak 2006ko abenduaren 13an onartu zuen Desgaitasuna duten Pertsonen Eskubideei buruzko Konbentzioak, mugarri bat suposatu zuen kolektiboaren eskubideen tratamenduan. Konbentzioak gizarte inklusibo baten aldeko apustua suposatu zuen, desgaitasuna giza eskubideen ikuspegitik eta eredu sozialetik heltzen duena. Ituna funtsezko bi helbururekin jaio zen: lehena, bereizkeriaren aurkako eta inklusio osoaren aldeko borroka; eta bigarrena, desgaitasuna duten pertsonen eskubideen aitortpena.

Itunak planteatzen duen ereduaren arabera, benetako gizarteratze eraginkorrak berekin dakar, beste gauza batzuen artean, desgaitasuna duten pertsonen eskubidea gainerakoen baldintza berdinetan lan egiteko, libreki aukeratutako lan baten bidez eta ingurune inklusibo, ireki eta eskuragarri batean. Enplegua desgaitasuna duten pertsonak gizarteratzeko tresna eraginkorra da eta izan da, horregatik, politika aktiboaren funtsezko helburuetako bat bilakatu da. Aurrerago ikusiko den bezala, kolektiboarentzako dauden enplegu mota desberdinek eta eremu honetan sortzen diren zailtasunak gainditzeko dauden neurriek, interes bereziko gaia bihurtzen dute.

Gizarteratu eta Laneratzeko Euskal Eredua Euskadiko gizarte-ekimen publikoko erakundeek kudeatzen dute, desgaitasuna duten pertsonen laneratzeari oinarritzeko tresna bilakatu direnak. Helburu nagusia laguntza-behar handienak dituzten pertsonentzat kalitatezko enplegua sortzea, eta aldi berean, lan-merkatu arruntera igarotzeko bidea eraztea eta ahalbidetzea izan dira. Euskal erakundeak, sektorearen berrogei urte baino gehiagoko esperientzia dutenak, estatu eta mundu mailan erreferente bilakatu dira. Bestalde, erakunde mota hauek ekonomia sozial eta solidarioko sektorearen parte dira, legediak horrela aitortzeaz gain, ekonomia egiteko beste modu honen balio eta printzipio guztiak partekatzen dituzte.

Artikulu honen helburu nagusia desgaitasuna duten pertsonen laneratzeari aztertzea da, betiere, esparru honetan ibilbide luzea duen Gizarteratu eta Laneratzeko Euskal Ereduaren ezaugarrietan oinarrituta. Bestalde, desgaitasuna duten eskubideei buruzko Nazio Batuen Konbentzioak sektore honi ekarri dion aurrerapenaren analisia egingo da, bi ereduaren arteko elkarguneak ezagutu ahal izateko. Modu honetan, kolektiboaren enpleguari buruzko hausnarketa egingo da, elementu positiboak azpimarratzeaz gain, sektoreak pertsona guztientzat inklusiboa den gizarte bat lortzeko dituen erronkak nabarmenduko direlarik. Metodologiari dagokionez, ikerlan honetan legislatzioa eta araudia aztertzeaz gain, hainbat adituren bibliografia-azterketa egin da. Bestalde, iturri ofizial eta ez ofizialeetatik datozen hainbat datu estatistikoen analisia egin da.

Bukatzeko, lan honen oinarrian Gizarte Ekonomiako Euskal Behatokiak (OVES/GEEB) eta Euskal Herriko

Unibertsitateko Gizarte Ekonomia eta Zuzenbide Kooperatiboko Institutuak (Gezki) elkarlanean egin duten txostena dago (Bengoetxea, Etxebarria, Morandeira eta Soto, 2019). Bertan, Gizarteratu eta Laneratzeko Euskal Ereduaren azterketa sakona egiten da eta euskal ereduaren Desgaitasuna duten Pertsonen Eskubideei buruzko Nazioarteko Konbentzioaren ereduarekin lotzen dute.

2. Desgaitasuna duten pertsonen enplegua

Desgaitasuna duten pertsonen enplegua aztertu aurretik, egokia izango litzateke desgaitasunaren eta desgaitasuna duen pertsonaren kontzeptuak argitzea.

Azken urteotan, desgaitasunaren ikuspegiak bilakaera nabaria izan du, atzean utzi baitu pertsonen urritasunetan arreta jartzen zuen ikuspegi paternalista¹ eta eredu sozialean zentratu da, kolektiboaren giza eskubideetan oinarritzen dena. Egun, Desgaitasuna duten Pertsonen Eskubideei eta Haien Gizarteratzeari buruzko Lege Orokorrak² (aurrerantzeari, LGDPCD, gaztelaniako siglez ezaguna dena) definitzen du desgaitasuna, eredu soziala babestuz eta aurreko arauen erreferente medikua gaindituz (De Fuentes, 2016). Legearen 2.a artikulua dio:

Egoera bat da, urritasun aurrez ikusteko moduan iraunkorrak dituzten pertsonen oztopoak aurkitzen dituztenean sortzen dena, oztopo horiek mugatu edo eragotzi egiten dietelarik gizartearen egiaz eta erabat parte hartu ahal izatea, gainerakoen baldintza berdinekin.

Illo beretik doa Desgaitasuna duten Pertsonen Eskubideei buruzko Nazio Batuen Nazioarteko Konbentzioak (aurrerantzeari, DPEK) bere 1. artikuluan ematen duen desgaitasuna duen pertsonaren definizioan:

Pertsona desgaituen artean badira epe luzaera gabezia fisiko, mental nahiz intelektualek edo zentzumenezko gabeziak izango dituztenak, eta oztopo desberdinekin topo egitean gabezia horiek eragotzi ahal izango dute pertsona horiek gizartearen parte hartzea osotasunean eta eragingarritasunez, gainerakoen baldintza berberetan.

¹ "Gaixotasunaren ikuspegitik aipatzen da desgaitasuna, eta desgaitasuna duten pertsonen gizarterari ekarpenen bat egin diezaioketela kontsideratzen da, baina soilik normalduta dauden heinean" (Toboso eta Arnau, 2008: 67). Hau da, arreta desgaitasuneari jartzen da eta tratamendu soziala jarrera paternalistan oinarritzen da.

² 1/2013 Legegintzako Errege Dekretua, azaroaren 29koa, desgaitasuna duten pertsonen eskubideei eta haien gizarteratzeari buruzko Lege Orokorren Testu Bategina onartzen duena.

Antzeko garapena izan du desgaitasuna duen pertsonaren kontzeptuak. Antzina erabiltzen ziren hainbat termino atzean utzita³, gaur Zuzenbidearen eremuan erabat finkaturik dagoen esamoldea da⁴. LGDPCD legearen 4. artikulua arabera, desgaitasuna duen pertsonatzat hartuko da urritasun fisiko, mental, adimen- edo zentzumen-urritasuna duen edonor, urritasuna ustez iraunkorra izanik eta gizartean osoki eta eraginkortasunez parte hartzea eragozten badio, aldez aurretik administrazioaren aitortpena egon ez arren; eta ondoren eransten du, halakotzat joko direla ere % 33ko desgaitasuna edo handiagoa aitortu zaien pertsonak.

Bestalde, nabarmentzekoa da laguntza-behar handienak dituzten pertsona desgaituen taldea⁵. Kolektiboa osatzen dute gutxienez % 65eko desgaitasun fisiko edo zentzumen desgaitasuna duten pertsonak eta garun paralisia, gaixotasun mentala edo adimen desgaitasuna dutenek % 33ko maila edo handiagoa badute.

2.1. Araudia

Lehenik eta behin, aipatu beharra dago Desgaitasuna duten Pertsonen Eskubideei buruzko Nazio Batuen Nazioarteko Konbentzioak 27. artikuluan aitortzen duela desgaitasuna duten pertsonen gainerakoak baldintza berdinekin lan egiteko eskubidea. Eta ildo beretik doa Europar Batasuna, 2000/78/EE Zuzentarauan enpleguaren esparruan, besteak beste desgaitasun arrazoiengatik diskriminazioaren aurka borrokatzea helburu duena.

Estatu mailako araudiari dagokionez, kolektiboaren lanerako eskubidea arautzen duen arau nagusia 1/2013 Legegintzako Errege Dekretua da, LGDPCD Legea onartzen duena. Arauaren 7.3 artikuluan Herri-administrazioei eskatzen zaie ahalegin berezi bat egitea desgaitasuna duten pertsonen enpleguaren arloan dituzten eskubideak babesteko. Gainera, 13.1 artikulua arabera, desgaitasuna duten pertsonen zuzendutako arreta osoa modu honetan ulertu behar dela: “prozesuak edo esku hartzeko neurriak dira, honetara zuzenduak: desgaitasunen bat duten pertsonen garapen-mailarik eta autonomia pertsonalik handiena lortzea; independentziarik handiena eta gaitasun fisiko, mental eta sozialik handiena lortu eta horiei eustea; eta bizitzako alderdi guztietan gizarteratzea eta osoki parte hartzea, bai eta enplegu egoki bat eskuratzea ere”. Eta bigarren atalean dio arreta osoko programetan sartuko dela, besteak beste, lanbide-jarduerarako laguntza.

³ Hala nola, “minusbalitu” (2273/1985 Errege Dekretuan), “elbarri” edo “urritu”.

⁴ 39/2006 Legea, abenduaren 14koa, autonomia pertsonala sustatzeari eta mendetasun-egoeran dauden pertsonak zaintzeari buruzkoa, honakoa dio: “lege hau indarrean sartzen denetik, administrazio publikoek egindako xedapen arauemaietan pertsona horiek aipatzean termino hauek erabiliko da: desgaitasunen bat duen pertsona”.

⁵ 469/2006 Errege Dekretuaren eta 870/2007 Errege Dekretuaren 3.1. art.

Arauaren 35. artikulua arabera, “Desgaitasunen bat duten pertsonen lanerako eskubidea dute, tratu-berdintasunaren eta diskriminaziorik ezaren printzipioen aplikazioa bermatzeko moduko baldintzen arabera, eduki ere”. 37. artikuluan, Herri-administrazioak behartzen ditu enplegu-aukerak sustatzera eta enplegua lortu eta mantentzeko beharrezko laguntzak bultzatzera politiken bitartez. Politika hauen xedea izango da, alde batetik, jarduera, enplegu eta laneratzearen tasak handitzea, eta bestetik, enpleguaren kalitatea hobetzea diskriminazioaren aurka gogor ekinez. Gainera, 39. artikulua ekintza positiboko hainbat teknika zerrendatzen ditu kolektiboaren laneratzea eta aukera-berdintasuna errazteko.

2.2. Enplegu motak

Desgaitasuna duten pertsonen bi enplegu motaren bitartez baliatu dezakete lanerako eskubidea: enplegu arrunta, zeinak besteren kontura egindako lana barne hartzen duen (sektore pribatu zein publikoan), enplegu autonomoa eta autoenplegu kolektiboa (lan elkartua); eta enplegu-zentro berezietan enplegua. Enplegu mota horietaz gain, zentro okupazionalen aukera aipatu beharra dago, LGDPCDk 52. artikuluan aurreikusten duena. Hauek lanaren bidezko terapia eskaintzen dute desgaitasuna duten pertsonen ahalik eta garapen pertsonal handiena lor dezaten. Ez da lan harreman bat, baizik eta gizarte zerbitzu bat.

Jarraian, enplegu motak aztertuko dira, banaka eta bakoitzaren ezaugarri nagusiak azalduz.

2.2.1. Zerbitzu okupazionala

Zerbitzu okupazionalaren helburu nagusia parte hartzen duten pertsonen ahalik eta garapen pertsonal handiena lortzea da eta, ahal denean, lana eskuratzeko duten gaitasuna eta prestakuntza erraztea. Zerbitzu hauetan parte hartzen duten pertsonen, desgaitasunaren intentsitatea dela eta, ez dira lan egiteko gai. Hori dela eta, ez da lan harreman bat, baizik eta gizarte zerbitzu bat. Kasu batzuetan, desgaitasuna duten langileei ere zuzentzen zaie, baldin eta lan espezifiko batean behar bezala egokitu ez badira edo, okerrera jo badute, zerbitzu okupazionalan eskaintzen den terapia gomendagarria bada (LGDPCD 52. art.).

Gizarteratzea eta laneratzea sustatzen duen euskal ereduak, desgaitasuna duten pertsonak gizarte-zerbitzuen sistema pasiboetatik enplegu-politika aktiboetara pasatzera errazten du, bakoitzaren beharretara egokitzen den ibilbide pertsonalak diseinatzen baititu. Euskadiren esperientziak erakusten du ona dela zerbitzu okupazionalaren eredu eta enplegu-zentro berezietako enpleguaren eredu elkarrekin bizitzea, izan ere, pertsona askorentzat segurtasuna ematen duen ingurune ezagunak dira. Gainera, azpimarratu beharra dago

1. grafikoa. Zerbitzu okupazionalaren bilakaera, sexuaren arabera bereizita. Euskadi, 2011-2018

Iturria: Gizarte Ekonomiako Euskal Behatokiak egindakoa, EHLABEren datuak oinarri hartuta.

egun enplegu-zentro berezietan lana duten adimen desgaitasuna duten pertsona gehienak zerbitzu okupazionalatik datozela⁶.

1. grafikoa oinarri hartuta, azpimarratzekoa da azken urteetan etengabe hazi dela zerbitzu okupazionala, 2018an ia 2.400 pertsona zerbitzu okupazionalen batean egotera. Igoeraren arrazoiak bi dira, batetik, emakumeen igoera jarraitua, eta bestetik, zerbitzu okupazionalan dauden gizonen igoera handiagoa. Ikus daitekeenez, bi sexuen arteko aldea handiagoa izan da.

2.2.2. Enplegu-zentro bereziak

Enplegu-zentro bereziak desgaitasuna duten pertsonen enplegua eskuratzea errazten dien tresna nagusia dira. 1/2013 Legegintzako Errege Dekretuak 43. artikuluan definitzen ditu juridikoki, eta honela dio:

Enplegu-zentro bereziak dira merkatu-operazioetan ohikotasunez parte hartuz ondasunak edo zerbitzuak produzitzeko jardueraren batean aritzea izanik xede nagusia, desgaitasunen bat duten pertsonentzat enplegu ordaindu bat ziurtatzeko helburua dutenak; aldi berean, bitarteko bat dira ahalik eta era horretako pertsona gehien ohiko enplegu-erregimenera biltzeko. Era berean, enplegu-zentro bereziek, laguntzako unitateen bitartez, desgaitasunen bat duten langileen egokitze pertsonala eta soziala lortzeko behar dituzten doikuntza-zerbitzuak eskaini behar dituzte, kasu kasuko egoeraren arabera eta erregelamenduz ezarritakoari jarraituz.

Helburu nagusia da enplegarritasunerako zailtasun bereziak dituzten pertsonen ordaindutako enplegu produktibo bat bermatzea, eta aldi berean, enplegu arruntera igarotzea ahalbidetzea.

Erakunde mota hauen oinarritzko alderdiak aztertuko dira, abenduaren 4ko 2273/1985 Errege Dekretuak arautzen dituen. Hauen 2. artikuluen arabera, enplegu-zentro bereziak ondasunak eta zerbitzuak produzitzeko jarduerak egiten dituzten enpresak dira, jarduera-adarra edozein dela, eta merkatuan ohikotasunez lehiatzen dira. Eta 9. artikulua gaineratzen du, sektore berean aritzen diren gainontzeko enpresen arau eta betekizun berdinak menpe egongo direla.

LGDPDren 43. artikulua enplegu-zentro bereziek bete behar dituzten derrigorrezko bi betekizunak zehazten ditu. Alde batetik, langileetatik % 70 gutxienez desgaitasunen bat duten pertsonak izango dira, honen barnean egongo direlarik % 33ko desgaitasuna edo handiagoa aitortu zaien langileak. Bestetik, langileek behar dituzten egokitze pertsonal eta sozialeko zerbitzuak eman beharko dituzte berariaz sortutako laguntza-unitateen bitartez.

Enplegu-zentro berezi mota ezberdinak daude, baina artikulua honetan Gizarte-ekimeneko enplegu-zentro bereziak bakarrik aztertuko ditugu, lehen aipatutako 43. artikuluari berriki egin zaion aldaketan oinarritzen dena. Gainera, esan beharra dago Gizarteratu eta Laneratzeko Euskal Erredua soilik gizarte-ekimenekoak diren enplegu-zentro bereziak osatzen dituztela. Sektore Publikoko Kontratuaren Legearen⁷ onarpenaren ondorioz 4. atal bat gehitu zitzaion 43 artikuluari, honek lehengo aldiz definitzen ditu mota honetako erakundeak gure ordenamenduan, eta honakoa xedatzen du:

⁶ EHLABE emandako datuak (ikus Bengoetxea, Etxebarria, Morandeira eta Soto, 2019).

⁷ 9/2017 Legea, azaroaren 8koa, Sektore Publikoko Kontratuena.

Gizarte-ekimeneko enplegu-zentro berezizat hartuko dira artikuluko honen 1. eta 2. apartatueta ezarritako baldintzak betetzen dituzten eta irabazi asmorik gabekoa izan edo bere estatutueta izaera soziala aitortua duen entitate batek edo batzuek zuzenean edo zeharka sustatuak direnak eta zentroaren ehuneko 50 baino gehiagoko partaidetza dutenak, elkarteak izan, fundazioak izan, zuzenbide publikoko korporazioak izan, gizarte-ekimeneko kooperatibak izan edo ekonomia sozialeko bestelako entitateak izan; bai eta merkataritza-sozietateen titulartasunekoak direnak ere, baldin eta sozietate horietan kapital sozialaren gehiengoa aurrez aipatutako entitatearen baten jabetzakoa bada, dela zuzenean, dela zeharka Merkataritza Kodearen 42. artikuluan araututako sozietate nagusiaren kontzeptuaren bitartez. Baina kasu guztietan, estatutueta edo akordio sozialean beren burua behartuko dute haien guztizko etekinak berriz inbertitzera desgaitasuna duten pertsonentzat enplegu-aukerak sortzeko eta beren lehiakortasuna eta ekonomia sozialeko jarduera etengabe hobetzeko, eta aukeratu ahaliko dute enplegu-zentro berezian bertan berriz inbertitzea edo gizarte-ekimeneko beste enplegu-zentro berezi batzuetan berriz inbertitzea.

Aldaketa honek, aurrerapauso handi bat suposatzen duen Gizarte-ekimeneko enplegu-zentro berezientzat, eta zehazki, Laneratzeko eta Gizarteratzeko Euskal Eredua osatzen duten erakundeentzat.

Iturria: Egileak egindakoa, Gizarte Ekonomiako Euskal Behatokiak, Lanbidek eta EHLABEK emandako datuetan oinarrituz.

2. grafikoaren datuen arabera, argi dago EAEko pertsona desgaituen gehiengoa gizarte-ekimeneko enplegu-zentro berezi batean aritzen dela. 2017 urtean, ia 9.000 pertsona zeuden guztira enplegu-zentro berezietan, eta horietatik ia %88 gizarte-ekimeneko enplegu-zentro berezi batean.

Enplegu arruntari buruzko puntua garatu baino lehen, komeni da gogoraraztea enplegu-zentro berezien helburu nagusietako bat desgaitasuna duten pertsonen enplegu arrunterako igarotzea erraztea dela. Pertsona hauek lan-merkatu arruntean sartzea bultzatzeko sortu ziren, hau da, igarobide gisa; eta honegatik leku garrantzitsua izan dute kolektiboaren gizarteratu eta laneratzeko politiketan.

Esan bezala, azken helburua enplegu arruntera igarotzea da, baina igarobide hori ez da derrigorrezkoa izan behar, baizik eta langileak duen aukera bat izan behar du bere jardura non garatu askatasunez aukeratzeko. Honen harira, Desgaitasuna duten Pertsonen Eskubideei buruzko Nazio Batuen Nazioarteko Konbentzioak 27.1 artikuluan dioenez, desgaitasuna duten pertsonen beren bizimodua ateratzeko eskubidea egikaritzeko dute askatasunez aukeratutako lanaren bidez, irekiak, inklusiboak eta irisgarriak diren lan-merkatu eta inguruetan, edozein enplegu motan diskriminazioa debekatuz, eta gainerako pertsonen aukera berdinekin. Beraz, edozein langilek eskubidea izango du bere lanbide-jardura garatu nahi duen lan-ingurunea aukeratzeko, askatasunez eta baldintza berdinekin, eta ezingo da inongo arrazoiengatik diskriminatu eta baztertu. Aukera berdintasunak eta diskriminazio ezak berekin ekarriko lukete xedeetako bat enplegu arruntera igarotzea izatea, non taldearentzat oztopo gehiago dauden.

Euskadiko enplegu-zentro bereziak sortu zirenetik, desgaitasuna duten pertsonak lan-merkatu arruntean sartzea gauzatzeko lanean ari dira. Datuek erakusten dute enplegu-zentro berezietako enplegutik enplegu arruntera igarotzeak ahalegin handia eskatzen duen prozesua dela. Eta datuek hori adierazten dute, ikus 1. taula.

1. taula. Gizarte-ekimeneko enplegu-zentro berezietako enplegutik enplegu arrunterako igarobidea, desgaitasun motaren arabera. Euskadi, 2015-2018.

Urtea	Adimen desgaitasuna	Desgaitasun fisikoa	Zentzumen desgaitasuna	Guztira
2015	35	14	0	49
2016	22	14	1	37
2017	62	19	9	90
2018	32	9	0	41
2015-2018	151	56	10	217

Iturria: Gizarte Ekonomiako Euskal Behatokiak egindakoa, EHLABEren datuak oinarri hartuta.

Azken lau urteetan 217 pertsona igaro dira EHLABE⁸ atxikitako gizarte-ekimeneko enplegu-zentro berezi bateko enplegutik enplegu arrunt batera. Hots, bataz beste, urtero, ia 55 pertsona desgaitu sartu dira lan-merkatu arruntan. Igarotzea egin dutenen ehunekoa oso txikia bada ere, igarobide horren alderdi batzuek balioa eranstean diote gizarte-ekimeneko enplegu-zentro berezi hauek egiten duten lanari. Datuek erakusten dute, erakunde hauek garrantzizko ekarpena egiten dutela desgaitasuna duten pertsonentzat aukerak sortzeko orduan, eta gainera, igarotzearen helburuari garrantzi handia ematen zaiola, nahiz eta bere irismena mugatua izan.

2.2.3. Enplegu arrunta

Enplegu arrunta da besteen kontura egiten dena enpresa pribatu zein Herri-administrazioetan, enplegu autonomoa eta autoenplegu kolektiboa. Enplegu pribatuari dagokionez, LGDPCDren 42. artikulua desgaitasuna duten pertsonentzat gorde beharreko lanpostuen kuota ezartzen du, eta 50 langile baino gehiago duten enpresetan, langileen % 2 gutxienez desgaitasunen bat izan beharko du.

Estatistika Institutu Nazionala (INE) datuen arabera, Euskadiko Autonomia Erkidegoan desgaitasuna duten 8.000 pertsona inguruk egiten dute lan besteren kontura merkatu arrunt pribatuan. Honek lan egiten duten pertsona desgaituen totalaren % 33 suposatzen du. Konparaketa bat egiteko, nabarmendu nahi dugu enplegu-zentro berezietako enplegua zifra hori baino altuagoa dela (% 36).

Enplegu publikoaren kasuan, EPOE/EBEP⁹ legearen 59. artikulua izan behar da kontutan, bi puntu garrantzitsu zehazten dituelarik. Batetik, “bete beharreko lanpostuen ehuneko zazpiko kupoa gordeko da gutxienez, desgaitasunen bat duten pertsonen bete ditzaten, betiere, hautaketa-prozesuak gainditu, desgaitasuna egiaztatu eta desgaitasun hori bete beharreko zereginekin bateragarri dela erakutsita, horrela, aria-arian, administrazio publiko bakoitzak dituen langile guztien ehuneko bira iritsi arte”. Eta bestetik, “Herri-administrazioari dagokionez, “hartu beharreko neurriak hartuko ditu hautaketa-prozesuan denborak eta bitartekoak arrazoizkoak den eran moldatzeko eta egokitzeko, eta, behin prozesu hori gainditutakoan, dagokion lanpostua desgaitasuna duen pertsonaren beharriari egokitzeko”.

EAEko datuei dagokionez, kalkulatzeko 2016. urtean desgaitasuna zuten ia 5.000 pertsona aritzen zirela enplegu publikoan, hau da, lurraldean lan egiten zuten pertsona desgaituen kopuru totalaren % 20 gutxi gorabehera.

⁸ Euskal Herriko Lan Babestuaren Elkartea, desgaitasunak dituzten pertsonen gizarte- eta lan-txertatzea sustatzen duten irabazi-asmorik gabeko erakunde euskal elkartea da.

⁹ 5/2015 Legegintzako Errege Dekretua, urriaren 30ekoa, Enplegu Publikoaren Oinarriko Estatutuaren Legearen testu bategina onartzen duena.

Enplegu autonomoari dagokionez, LGPCDren 47. artikulura jo behar da. Honen arabera, “botere publikoek, zeinek bere eskumenen eremuan, desgaitasunen bat duten pertsonen lan autonomoa sustatzeko politikak onartuko dituzte, betiere ekimen ekonomiko eta profesionalak abiarazi eta garatzeari begira, diren norbere konturakoak edo ekonomia sozialeko erakunde bitartekoak”. Kasu honetan, errealitate zail baten aurrean gaude, ez baita erraza autonomo moduan lan egiten hastea eta honen adierazgarri dira datuak, izan ere, desgaitasuna duten pertsonen enplegu autonomoa Euskadin 2.600 pertsona ingurukoa izango litzateke.

Azkenik, enplegu elkartua aipatu beharra dago, hau da, kooperatibetan eta lan-sozietateetan burutzen dena. Figura hau gutxi erabili da orain arte, hala ere, azken urteetan gero eta gehiago ari da honen alde apustu egiten.

3. Gizarteratu eta Laneratzeko Euskal Eredua

Euskal Autonomia Erkidegoko Gizarteratu eta Laneratzeko eredia osatzen duten erakundeak Euskal Herriko Lan Babestuaren Elkartean (EHLABE) biltzen dira. Desgaitasunen bat duten pertsonak gizarteratu eta laneratzeko sustatzen duten irabazi asmorik gabeko erakunde euskal elkarte hau 1987an sortu zen eta azken 30 urte hauetan EAEan lan egiten duten gizarte-ekimeneko enplegu-zentro berezi publiko ia guztiak bildu ditu¹⁰. Hau da, EAEko enplegu-ekimen guztien % 95 biltzen du. EHLABEren datuen arabera, 14 erakundek, 100 lantokik baino gehiagok eta desgaitasuna duten 10.000 pertsona baino gehiagok osatzen dute eredia.

Erakunde guzti hauek oinarriko helburu komuna dute. Batetik, lanaren balioa gizarteratzeko bitarteko gisa, hau da, desgaitasuna duten pertsonentzat kalitatezko enplegua sortzea. Bestetik, denek partekatzen dituzte gizarte ekonomiaren printzipio orientatzaileak¹¹.

¹⁰ Gizarteratu eta Laneratzeko Euskal Eredua osatzen duten erakunde guztiak gizarte-ekimeneko enplegu zentro bereziak dira.

¹¹ Gizarte Ekonomiako 5/2011 Legeko 4. artikulua:

- Kapitalaren gainetik pertsonak eta gizarte helburua nagusitzea. Hori kudeaketa autonomo eta garden, demokratiko eta parte hartzailean zehazten da. Ondorioz, erabakiak hartzeko garaian, gizarte-kapitalari egindako ekarpenak baino gehiago, pertsonak eta erakundeari emandako zerbitzuak eta lan-ean egindako ekarpena, edo gizarte-helburua hartzen dira kontuan.
- Jarduera ekonomikotik lortutako emaitzak, batez ere, bazkideek edo bertako kideek egindako jarduerak edo zerbitzuaren eta eskainitako lanaren eta, hala badagokio, erakundearen xede den gizarte-helburuaren arabera aplikatzea.
- Tokiko garapenarekin konpromisoa, gizonen eta emakumeen arteko aukera-berdintasuna, gizarte-kohesioa, gizarte-bazterketa jasateko arriskua duten pertsonen gizarteratzea, enplegu egonkorra eta kalitatezkoa sortzea, norberaren, familiako eta laneko bizitza bateragarri egitea eta jasangarritasuna lagunduko duen barruko eta gizartearekiko elkartasuna sustatzea.
- Botere publikoekiko independentzia.

Euskal eredua erreferente bihurtu da desgaitasuna duten pertsonen laneratzeari, bai estatu mailan, bai Europa mailan ere. Ereduek honiek pertsonen gaitasunak eta hauen garapena dituzte helburutzat, ingurune profesional eta lehiakorretan lan-aukerak sortuz. Laguntza-behar handienak dituzten pertsonak lehenesten dituzte, eta lan ibilbide osoa ikuspegi inklusibo batekin gauzatzen da. Lehen esan bezala, helburu nagusia izan da kolektiboa lan-merkatu arruntan sartzen laguntzea enplegu lagunduaren bitartez, hori dela eta, pertsona bakoitzaren beharrei egokitutako ibilbide pertsonalak kudeatzen dituzte.

Puntu honetan, beharrezkoa da euskal ereduaren ezaugarri nagusienak aztertzea (Moratalla, 2017: 136):

- Desgaitasuna duten pertsonen enplegarritasunari zuzendutako hainbat programa kudeatzen dituzte eta laneratzeko ibilbide osoak dituzte (lanbide-orientazioa, formakuntza, lan-bitartekaritza, etab.). Horretaz gain, Herri-administrazioekin, elkarte-sarearekin, enprekin eta pertsonekin estuki egiten dute lan.
- Lan-ibilbideak diseinatu dituzte, ikuspegi inklusibo batekin eta pertsona bakoitzaren behar eta nahietara egokituta. Horrela, enplegu-politika aktiboetara pasatzea errazten da.
- Honengatik guztia eredu malgu eta berritzailetzat jotzen da, zeinak pertsonaren gaitasunak indartzea bilatzen duen.
- EHLABEko enplegu-zentro bereziek baldintza-berdintasunean burutzen den eta inklusiboa, irekia eta irisgarria izango den enplegu baten alde egiten dute lan. Horretarako, hainbat enplegarritasun-zerbitzu dituzte. Zerbitzu hauek desgaitasuna duten pertsona jartzen dute erdigunean, zailtasun handienak dituzten pertsonak bereziki. Zerbitzu hauen helburua da pertsona bakoitzak askatasunez aukeraturako lan baten bidez bizimodua ateratzeko aukera izatea. Ondorioz, pertsonak erdigunean jartzen dituen ereduak da.
- Ingurune lehiakor eta profesionalean enpresa-jarduera mota desberdinak kudeatzerakoan bikaintasuna lortzeko helburuarekin egiten dute lan, eta kudeaketa honi esker milaka enplegu sortu dituzte pertsona desgaituentzat sektore desberdinetan. Desgaitasuna duten pertsonak lan desberdinak egiteko gaitasuna dutela erakutsi dute.
- Azkenik, azpimarratzekoa da gizarte-ekimeneko enplegu-zentro berezien, Herri-administrazio eskudunen eta eragile, publiko, ekonomiko eta sozialen arteko sareko lana eta koordinazioa.

Ondoren, Euskal Herriko Lan Babestuen Elkartearen biltzen diren gizarte-ekimeneko enplegu-zentro berezien bereizgarri garrantzitsuenak azpimarratu behar dira:

- Lanak duen balioa desgaitasuna duten pertsonak gizarteratzeko. Horrela, gizarteratze osoa lortzeko prozesuetan tresna garrantzitsuenak bihurtu da.

- Kudeaketaren funtzionamendua, desgaitasuna duten pertsonen enplegarritasun-zerbitzuak eskainiz sektore desberdinetan lan egiteko aukerekin.
- Desgaitasuna duten pertsonen ibilbideen antolaketan eta kudeaketan parte-hartzea, laguntza-behar handienak dituzten pertsonak lehenetsiz.
- Euskal gizarteak duen kultura ekintzaile indartsua. Nabarmentzekoak dira jarduerak eta zerbitzuak abian jartzeko orduan eta hauek egokitzeko orduan erabiltzen diren jardunbide berritzaileak.
- Eragile publiko, ekonomiko eta sozialekin eta Herri-administrazioekin koordinazioa.
- Eragile desberdinekin sarean egiten den lana.
- Diru-laguntza eta laguntza publikoek duten egonkortasuna.
- Autofinantzaketa handia dutenez eta soberakinen berrinbertsioa ere altua denez, jasagarritasun-eta sendotasun-finantzarioak lortu dituzte eta honiek ekimen berriak abian jartzeko aukera eman die.
- EHLABEn biltzen den oinarri asoziatibo sendoa eta lurraldean sustraitua dagoena.

4. Desgaitasuna duten pertsonen eskubideei buruzko nazioarteko konbentzioa

2006ko abenduaren 13an Nazio Batuen Batzarrek Desgaitasuna duten Pertsonen Eskubideei buruzko Konbentzioa onartu zuen. XXI. mendeko giza eskubideen lehenengo ituna izan zen eta ikuspegi aldaketa suposatzen zuen desgaitasuna duten pertsonen dagokionez. Konbentzioa garapen sozialaren eta gizarte inklusiboaren aldeko tresna bezala sortu zen. Bertan berretsi egiten da edozein desgaitasun mota duten pertsona guztiek giza eskubide eta oinarritzko askatasun guztiez gozatzeko aukera izango dutela.

Konbentzioak inklusioari lotutako ikuspegi berri bat proposatzen du, desgaitasuna eredu sozialetik eta giza eskubideen ikuspegitik begiratzeko. Hots, eredu honek kontsideratzen du desgaitasuna egoera bat dela eratorri dena gizarteak dituen mugetatik desgaitasuna duten pertsonen beharrezkoak gizartearen antolaketaren barruan kontuan hartzen direla bermatzeko, eta helburua gizartearen “normalizazioa” izango da, pertsona guztien beharrezkoak aurre egin ahal izateko (Toboso eta Anau, 2008). Hori horrela, Konbentzioa asmo honekin jaio zen: “sustatzeko, babesteko eta ziurtatzeko desgaitasun duten pertsona guztiek oso-osoan eta berdintasun-baldintzetan izatea oinarritzko eskubide eta funtsezko askatasun guztiak”(1. art.).

Enpleguari dagokionez, Konbentzioaren 27. artikulura jo behar dugu, honakoa xedatzen duena:

1. Estatu alderdiek aitortzen dute pertsona desgaituek duten eskubidea lan egiteko, gainerakoen baldintza berberetan; horrek berarekin dakar eskubidea, bizimodua ateratzeko aukera izan dadin, askatasunez aukeratu edo onartutako lanaren bidez, pertsona desgaituentzako irekiak, integratzaileak eta eskuragarriak diren lan-merkatu eta -inguruetan. Estatu alderdiek babestu eta sustatuko dute lan egiteko eskubidearen egikaritzea, baita enpleguak iraun bitartean desgaitasunen bat jasaten duten pertsonen kasuan ere, neurri egokiak hartuz, legeria ematea barne; neurri horien artean izango dira:
 - a. Desgaitasun-arrazoien ondoriozko bereizkeria debekatzeari, edozein enplegu-motaren inguruko arazo guztiei dagokienez, horien artean direla hautatze-, kontratazio- eta enplegu-baldintzak, enplegu-jarraitutasuna, lanbide-aurrerakuntza eta lan-baldintza seguru eta onuragarriak;
 - b. pertsona desgaituen eskubideak babestea, gainerakoen baldintza berberetan izan ditzaten lan-baldintza bidezko eta mesedegarriak, eta bereziki aukera- eta ordainsari-berdintasuna;
 - c. balio bera duen lana egiteagatik, lan-baldintza seguruak eta onuragarriak, jazarpenaren aurkako babesa barne, eta jasandako kalteengatik konponketak;
 - d. ziurtatzea pertsona desgaituek lan- eta sindikatu-eskubideak egikari ahal izatea, gainerakoen baldintza berberetan;
 - e. ahalbidetzea pertsona desgaituek eragingarritasunez eskura izatea orientazio teknikoko eta bokazio-orientazioko programa orokorrak, kolokazio-zerbitzuak eta lanbide-prestakuntza nahiz etengabeko prestakuntza;
 - f. bultzatzea pertsona desgaituen enplegu-aukerak eta lanbide-aurrerakuntza lan-merkatuan, eta pertsona horiei laguntzea, enplegua bilatzeko, lortzeko edo enpleguari eusteko, eta berriro lanean hasteko;
 - g. aukerak sustatzea, enpresei dagokienez, eta beregaineko enplegua sortzeko, kooperatibak eratzeko eta negozio berriei ekiteari dagokienez;
 - h. pertsona desgaituak sektore publikoan enplegatzea;
 - i. sektore pribatuan pertsona desgaituen enplegua sustatzea, egoki diren politika eta neurrien bidez, bere baitara bil ditzaketenak afirmazio-ekintzako programak, pizgarriak eta bestelako neurriak;
 - j. lan egiteko lekuan pertsona desgaituentzako zentzuzko egokitzapenak egiten direla zaintzea;
 - k. pertsona desgaituek lan-merkatu irekian lan-esperientzia har dezatela sustatzea;
 - l. pertsona desgaituei zuzendutako programak sustatzea, bokazio- eta lanbide-

birgaikuntzarako, enpleguari eusteko eta lanean berriro hasteko.

2. Estatu alderdiek ziurtatuko dute pertsona desgaituek ez jasatea esklabotza eta morrontzarik, eta babesa izatea, gainerakoen baldintza berberetan, derrigorreko edo nahitaezko lanaren aurka.

Eredu honen arabera, desgaitasuna duten pertsonen enplegua lortzeko dituzten zailtasunak elkarrekintza baten emaitza dira, pertsona hauen ezaugarrien eta enpleguan bereziki dauden oztopoen arteko elkarrekintza hain zuzen ere.

Konbentzioaren 27. artikulua arabera, desgaitasuna duten pertsonen lan egiteko eta bizimodua ateratzeko eskubidea dute besteen baldintza berdinetan, askatasunez aukeraturako lan baten bitartez. Eta adierazten du herrialdeek beharrezko neurriak hartu beharko dituztela enpleguari lotutako gaietan diskriminazioa debekatzeko eta eskubideak babesteko. Helburu hauek lortzeko, xedapen honek hainbat betebeharrak eta tresna zehazten ditu.

Puntu honetan, Gizarteratu eta Laneratzeko Euskal Eredua Konbentzioaren 27. artikuluaekin zein puntutarako dagoen lerrotatuta aztertzen saiatuko gara. Modu honetan, bi ereduaren artean dagoen lotura identifikatu ahal izango da. Lehendabizi, NBERen Itunak aipatzen duen lan-ingurune ireki, inklusibo eta bereizkeriarik gabekoa aztertu beharra dago. Ondoren, bi ereduak puntuka alderatuko ditugu.

Lan-ingurune ireki batean ezin da inor kanpoan utzi inolako arrazoiengatik. Horretarako, oztopoak kendu eta lan-inguruneak egokitu behar dira. Desgaitasuna duten pertsonen lan-merkatuan baldintza berdinetan sartzea eragozten dieten oztopoekin aurkitzen dira. Gizarteak oztopo horiek existitzea eragozteko duen ezintasunaren emaitza dira. Beraz, gizarteak da egokitu behar dena, pertsona guztientzat irisgarria eta inklusiboa izateko.

Bestalde, lan-merkatua inklusiboa izateko, beharrezko da gizarte-eredua ere inklusiboa izatea. Horretarako, kolektiboaren eskubideekin zerikusia duten neurriak hartu beharko dira, hala nola, enplegu-politika aktiboak edota enplegatzaileek neurri eraginkorragoak hartzea.

Bereizkeriarik gabeko inguruneari dagokionez, lan-merkatu inklusibo eta irekia ezin da diskriminatzailea izan, horretarako, sektore pribatuan enplegua sustatu beharko da, eta Herri-administrazioek kolektibo honen kontratazio eta enplegua sortzea bultzatu beharko dute enplegu-politika aktiboaren bitartez. Gizarteratu eta Laneratzeko Euskal Ereduak Konbentzioarekin bat egiten du helburuan, hau da, lan-ingurunea eta enplegua inklusiboa, irekia eta irisgarria izan behar dira, gainerakoen baldintza berdinetan. Horretarako, EHLABEko entitateek enplegarritasunerako zerbitzu eta programa desberdinak kudeatzen dituzte. Enplegarritasuna

hobetzera bideratutako zerbitzuak dira¹² eta helburu garrantzitsu bat dute: pertsonen euren ibilbidea erabaki ahal izatea eta askatasunez aukeratutako lan bat izatea. Eredu honek pertsonaren gaitasunak indartzea bilatzeaz gain, kolektiboa enplegu-politika aktiboetara pasatzea errazten du, azken helburua izanik lan-merkatu arruntera igarotzea.

Euskal eredua inklusiboa da, pertsona eta bere garapena erdigunean jartzen dituelako. Gainera, ingurune oso lehiakor eta profesionaletan enpresa-jarduera mota desberdinak kudeatzen dituzte, sektore ezberdinetan lan egiteko duten gaitasuna erakutsiz eta lan-esperientzia handia eskuratuz. Beste ezaugarri garrantzitsu bat da eragile publiko, sozial eta ekonomiko ezberdinekin egiten den lana, koordinatua eta sarean¹³. Hauen laguntzarekin pertsona bakoitzarentzako lan eta gizarte ibilbideak kudeatu, babestu eta osatzen dira.

Puntu honetan, esan genezake Euskal Eredua osatzen duten gizarte-ekimeneko enplegu-zentro bereziek desgaitasuna duten pertsonen lan-garapenerako ingurune egoki bat sortu dutela, inklusiboa, irekia eta irisgarria dena, non pertsonen askatasunez erabakitzen duten egin nahi duten lana. Bigarrenik, eta lehen esan bezala, kolektiboaren lan egiteko eskubidearen erabilera babestu eta sustatzeko 27. artikuluko proposatzen dituen neurriak aztertuko ditugu, Gizarteratu eta Laneratzeko Euskal Ereduaren ikuspegitik.

27.1 artikuluko a), b) eta c) puntuek diskriminazioa debekatzeko, desgaitasuna duten pertsonen eskubideak gainontzekoen baldintza berdinetan babesteko, eta taldearen sindikatu-eskubideak bermatzeko neurriak aipatzen dituzte. Lehenengo bi puntuei dagokienez, EHLABEko entitateek, enplegarritasunerako kudeatzen dituzten zerbitzuak, espezializatutako eta egokitutako zerbitzuak dira, eta honi esker, gainontzekoen baldintza berdinetan sartu daitezke enplegu-bideetan. Hirugarren puntuari dagokienez, gizarte-ekimeneko enplegu-zentro berezi gehienek dituzte hitzarmen kolektibo propioak eta sindikaturik daude.

27.1.d) puntuak lanbide-orientazioko eta lanbide-formakuntzako programetan sartzeari buruz hitz egiten du. Orientazioari dagokienez, Orientazio-Unitate espezializatuak daude ibilbideko fase guztietan. Eta formakuntzaren kasuan, formakuntza espezializatua, egokitua eta kualifikatua eskaintzen da enplegarritasuna hobetzen eta kalitate oneko enplegua lortzen laguntzeko.

e) puntuak lan-merkatuan dauden enplegu-aukerei buruz hitz egiten du, eta enplegua bilatzeko, lortzeko edo enpleguari eusteko eman beharreko sostenguari

buruz ere aritzen da. Honen harira, lehen aipatu ditugun alor guztien arteko koordinazioari eta elkarlan estuari esker, eta pertsona bakoitzarekin koordinazioan ere, igarobidea egiteko eta hobetzeko aukerak sortzen doaz. Gainera, euskal eredua desgaitasuna duten pertsonak lan eta gizarte ibilbide osoan zehar laguntzean datza nagusiki.

Konbentzioaren f) puntuak norbere kontura egindako enplegua sartzeari buruz, kooperatibak eratzeari buruz eta enpresa propioak ekiteari buruz hitz egiten du. EHLABEko entitateek, gizarte ekonomia-aren parte diren heinean, parte hartzeko kultura sendoa dute eta, ondorioz, desgaitasuna duten pertsonen parte-hartze aktiboa sustatzen dute entitatearen barruan. Bestalde, formakuntza-programak kolektibo hau ingurune arruntean sartzera zuzenduta daude. Ingurune honetan aukeratu ahaliko dute burutu nahi duten enplegu mota, esaterako enplegu autonomia edo enplegu elkartua, besteak beste.

g) eta h) puntuek sektore publikoan zein pribatuan enplegua sustatzearen garrantzia azpimarratzen dute. Lehen esan bezala, enplegu arruntera igarotzea da azken helburua, betiere kontuan izanik pertsona bakoitzaren beharrak, iritzia, eta gaitasunak. Prozesu honetan laguntzeko, eta bereziki laguntza-behar handienak dituzten pertsona desgaituentzat, enplegu lagunduaren metodologia erabiltzen da. Bestalde, azken urteetan, euskal Herri-administrazioekin lankidetzan, adimen desgaitasuna duten pertsonak enplegu publikoan sartzeko hobetzeko lanean ari dira.

Arauen i) puntuak dio beharrezkoa dela zentzuzko egokitzapenak egiten direla zaintzea. Hau euskal ereduen oinarrietako ba da, eta arautegiak enplegu-zentro bereziak behartzen ditu desgaitasuna duten pertsonen egokitzeko pertsonal eta sozialak eskaintzera¹⁴. Historikoki, izaera berritzailea duten ekintza eta praktikak sartzen eta abian jartzen joan dira, pertsona bakoitzaren gaikuntza eta gaitasunak hobetzen laguntzeko, lanpostuaren eskakizunen eta pertsonen gaitasunen arteko etena txikitzeko asmoz.

Azkenik, artikuluko j) eta k) puntuek xedatzen dute lan-esperientzia hartzea sustatu behar dela eta bokazio eta lanbide birgaikuntzarako programak ere bultzatu behar direla. Euskal ereduko erakundeetan aritzen diren desgaitasuna duten pertsonen lan-esparri desberdinetan eskuratzen dute esperientzia. Gainera, laguntzaren eta orientazio eta formakuntza programen bitartez, beharrezkoa suertatzen den kasuetan enpleguari eustea eta lanean berriro hastea ahalbidetzen dute.

Azterketa honen ondoren, ondorioztatu dezakegu Gizarteratu eta Laneratzeko Euskal Eredua NBERen Nazioarteko Itunak defendatzen duen lan inguruaren adibide argia dela, desgaitasuna duten pertsonen askatasunez eta gainontzekoen baldintza berdinetan aukeratzen duten enplegua burutzeko ingurune egoki bat erakitzea lortu baitute.

¹² Zerbitzu hauen artean, lanbide-orientazio espezializatua, lan-bitartekaritza eta desgaitasuna duten pertsonentzat egokitutako formakuntza (ikus <http://www.ehlabe.eus>).

¹³ Herri-administrazioak, Euskadiko Hirugarren Sektorea, gizarte-eragile tradizionalak, Unibertsitateak, gizarte-zerbitzuak, osasun mentaleko zentroak, etab.

¹⁴ LGDPCdren 43. artikuluan.

5. Ondorioak

Artikuluari zehar, desgaitasuna duten pertsonen gizarteratzean enpleguak duen garrantzia azpimarratu da, zeinak inklusioa, integrazioa eta autonomia ematen dien. Euskadiren kasuan, enpleguak funtsezko paper bat betetzen du, Gizarteratu eta Laneratze Euskal Ereduaren barneratzen diren entitateek lan gogorra egin dute kolektiboaren enplegu duina eta kalitate onekoa izateko. Eguneroko lan honi esker, gure lurraldeko ereduarekin erreferente bilakatu da Europa mailan, eta honetan hainbat faktorek lagundu dute.

Etorkizunari begira hainbat erronka dituzte Euskadiko gizarte-ekimeneko enplegu-zentro bereziek, oraindik lan handia egin beharra baitago enpleguaren arloan, enplegu gehiago eta hobeago lortu ahal izateko, bereziki laguntza behar handienak dituzten pertsonentzat. Ondorioz, interesgarria izango litzateke Euskal Ereduaren arrakastak eta erronkak ondorioetara ekartzea. Arrakastei dagokionez, Gizarteratu eta Laneratze Euskal Eredua erreferente bilakatu da, urte hauetan zehar desgaitasuna duten pertsonentzat lan-ingurune egoki bat eraikitzea lortu baitute. Ingurune honek lotura du Nazio Batuen Konbentzioak 27. artikuluan defendatzen duen ereduarekin, hau da, ingurune ireki, inklusibo eta bereizkeriarik gabekoa, non pertsonak askatasunez aukeratu ahalko duten burutu nahi duten lana. Azterlanean zehar ikusi dugunez, hurrengoak izan dira ereduaren arrakastaren faktore garrantzitsuenak:

- Desgaitasuna duten pertsonen gizarteratzea lortzeko, enplegua tresna eraginkorrenetako bat dela ulertzen dute.
- Entitateen antolaketan eta kudeaketan desgaitasuna duten pertsonen partaidetza bultzatzen dute, laguntza-behar handienak dituzten pertsonak lehenetsiz.
- Ingurune oso lehiakor eta profesionalean jardueraren mota desberdinak kudeatzen dituzte, gainera lan-merkatuko sektore gehienetan jarduten dute.
- Enplegarritasun prozesuetan praktika berritzaileak erabiltzen dituzte, lan-aukera berriak sortuz.
- Eragile publiko, sozial eta ekonomiko desberdinekin egiten den lan koordinatua eta sarean funtsezkoa da.
- Finantzaketari dagokionez, entitateetako enplegarritasun programek finantzaketa publiko egonkorra izan dute. Honetaz gain, entitateen kudeaketa profesionalizatuari esker, gizarte-ekimeneko enplegu-zentro bereziak jasagarriak eta finantzetan sendoak dira.

Faktore guzti hauei esker, Gizarteratu eta Laneratze Euskal Eredua oso egoera onean dago desgaitasuna duten pertsonen enpleguaren arloan. Hala ere, kolektiboaren lan egoera oraindik ez da gainontzeko populazioaren berdina eta

desberdintasun handiak daude. Hori dela eta, etorkizunera begira hainbat erronka aurkeztu dira, desgaitasuna duten pertsonentzat kalitate oneko enplegua sortzen jarraitzeko, eta beraiei gizarteratzea osoa izateko. Beraz, gizarte-ekimeneko enplegu-zentro bereziek hurrengo erronkak dituzte:

- Erronka garrantzitsuenak desgaitasuna duten pertsonentzat enplegu irisgarriago, irekiago eta inklusiboago bat sustatzen jarraitzea da, betiere, laguntza behar handienak dituzten pertsonak lehenetsiz.
- Formakuntzaren, enplegu lagundua eta lanbide-orientazioaren alorretan lanean jarraitu, hauen bitartez kolektiboak enplegua lortzea eta merkatu arruntera igarotzea hobetzeko asmoz.
- Desgaitasuna duten pertsonen kolektiboaren batez besteko soldata igotzea desgaitasuna ez duten pertsonen batez besteko soldatarekin berdindu arte, modu honetan, kolektiboaren autonomia ekonomikoa bermatuko litzateke. Honen harira, sindikatuarekin negoziatzea kolektiborako eredu egonkorra mantentzea da beste helburuetako bat.
- Praktika berritzaileak sortzea, lan-aukera berri eta zabalagoak lortzeko.
- Formakuntzaren alorrean, laguntza eta egokitzapenak garatzeko pausoak eman beharko dira, batez ere, derrigorrezko hezikuntzaren eta lanbide heziketaren artean dagoen etena murrizteko.
- Aurrera egitea formakuntzan eta ikasketan bizitzaren osoan zehar, hau da, etengabeko formakuntzan.
- Unibertsitate sartzeko desgaitasuna duten pertsonen aukerak hobetzea.
- Enpresa pribatuari dagokionez, erronka garrantzitsuenetako enplegu-tasak hobetzea eta desgaitasuna duten pertsonak kontratatzeko derrigortasuna finkatzen duten arauak gehiago betetzea. Erabakigarria izango litzateke merkatu arrunteko enpresetara igarotzeko prozesuetan.
- Herri-administrazioaren alorrean, kolektiboaren enplegu publiko sartzeko orduan aukeraren berdintasuna lortzea, horretarako arlo publikoaren inplikazioa beharrezkoa izango da.
- Desgaitasuna duten pertsonak kontratatzeko derrigortasuna betetzen dela ziurtatzeko, Administrazioaren kontrol zorrotzagoak beharko dira, bai enpresa pribatuan, bai Herri-administrazioan ere.
- Bestalde, desgaitasuna duten pertsonen kolektiboak dituen zahartze edota narriadura goiztiarreko prozesuak kontuan hartuta, garrantzitsua da enpleguaren arloan zahartze aktiboa eta bizi-kalitatea faboratzeko eredu finkatzea. Gizon eta emakumeen arteko berdintasunari dagokionez, desgaitasuna duten emakumeek diskriminazio bikoitza jasaten dute. Honi aurre egiteko, ezinbestekoa da emakumeak agerian jartzeko ekintzak eta sentsibilizazioa bultzatzea gizartearen, emakumeek bizi duten egoera hau hobetzera lagunduko baitute.

- BENGOETXEA, A.; ETXEBARRIA, A.; MORANDEIRA, J. eta SOTO, A. (2019): *Gizarteratu eta Laneratzeko Euskal Eredua / El modelo vasco de inserción sociolaboral*, Donostia, Gizarte Ekonomia eta Zuzenbide Kooperatiboko Institutua.
- DE FUENTES, C. (2016): “Sobre el concepto jurídico de persona con discapacidad y la noción de apoyos necesarios”, *Revista Española de Discapacidad*, 4. bol., 2. zb., 81-99 or.
- ESPAINIA (1985): “2273/1985 Errege Dekretua, abenduaren 4koa, 13/1982 Legeak, apirilaren 7koa, desgaitasuna duten pertsonen gizarte integraziokoa, 42. artikuluan definitzen dituen Enplegu-Zentro Berezien araudia onartzen duena”, *Boletín Oficial del Estado*, abenduaren 9a, <<https://www.boe.es/eli/es/rd/1985/12/04/2273>>.
- (2000): “Kontseiluaren 2000/78/EE Zuzentaraua, 2000ko azaroaren 27koa, enpleguan eta okupazioan tratu-berdintasunerako esparru orokorra ezartzeari buruzkoa”, *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas*, abenduaren 2a, <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2000-82357>>.
- (2006): “39/2006 Legea, abenduaren 14koa, autonomia pertsonala sustatzeari eta mendetasun-egoeran dauden pertsonak zaintzei buruzkoa”, *Boletín Oficial del Estado*, abenduaren 15a, <<https://www.boe.es/eli/es/l/2006/12/14/39/con>>.
- (2006): “469/2006 Errege Dekretua, apirilaren 21ekoa, lanbide-jarduerari laguntzeko unitateak arautzen dituen Enplegu-Zentro Berezien egokitze pertsonal eta sozialeko zerbitzuen esparruan”, *Boletín Oficial del Estado*, apirilaren 22a, <<https://www.boe.es/eli/es/rd/2006/04/21/469>>.
- (2007): “870/2007 Errege Dekretua, uztailaren 2koa, laguntzako enplegu-programa arautzen duena, lan-merkatu arruntean desgaitasuna duten pertsonen enplegua sustatzeko”, *Boletín Oficial del Estado*, uztailaren 14a, <<https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/07/02/870>>.
- (2011): “5/2011 Legea, martxoaren 29koa, Gizarte Ekonomiari buruzkoa”, *Boletín Oficial del Estado*, martxoaren 30a, <<https://www.boe.es/eli/es/l/2011/03/29/5>>.
- (2011): “26/2011 Legea, abuztuaren 1ekoa, araudia Desgaitasuna duten Pertsonen buruzko Eskubideen Nazioarteko Konbentziora egokitzeak”, *Boletín Oficial del Estado*, abuztuaren 3a, <<https://www.boe.es/eli/es/l/2011/08/01/26/con>>.
- (2013): “1/2013 Legegintzako Errege Dekretua, azaroaren 29koa, desgaitasuna duten pertsonen eskubideei eta haien gizarteratzeari buruzko Lege Orokorren Testu Bategina onartzen duena”, *Boletín Oficial del Estado*, abenduaren 3a, <<https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2013/11/29/126/2011>>.
- (2015): “5/2015 Legegintzako Errege Dekretua, urriaren 30ekoa, Enplegatu Publikoaren Oinarriko Estatutuaren Legearen testu bategina onartzen duena”, *Boletín Oficial del Estado*, urriaren 31a, <<https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/5/con>>.
- (2017): “9/2017 Legea, azaroaren 8koa, Sektore Publikoko Kontratuena, Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2014ko otsailaren 26ko 2014/23/EB eta 2014/24/EB zuzentarauen transposizioa egiten duena Espainiako ordenamendu juridikora”, *Boletín Oficial del Estado*, azaroaren 9a, <<https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>>.

GIZARTE EKONOMIAKO EUSKAL BEHATOKIA (2018): *Informe anual de la situación de la economía social vasca*, Gizarte Ekonomiako Euskal Behatokia.

MORATALLA, P. (2017): “El modelo vasco de inclusión sociolaboral de personas con discapacidad”, *Revista Vasca de Economía Social*, 14. zb., 129-144 or.

NAZIO BATUEN ERAKUNDEA (2006): *Desgaitasuna duten Pertsonen Eskubideei buruzko Nazioarteko Konbentzioa*, New York, Nazio Batuen Erakundea, <<http://www.convenciondiscapacidad.es>>.

TOBOSO, M. eta ARNAU, M.S. (2008): “La discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen”, *Araucaria, Revista Iberoamericana Filosofía, Política y Humanidades*, 20. zb, 64-94. or.

Suposizio praktikoak gizarte-langintzan: ebazpenerako diseinua*

Charo Ovejas

Lan Harreman eta Gizarte Langintza Fakultatea,
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)
charo.ovejas@ehu.eus

Ainhoa Berasaluze

Lan Harreman eta Gizarte Langintza Fakultatea,
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)
ainhoa.berasaluze@ehu.eus

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

GAKO-HITZAK:

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

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

PALABRAS CLAVE:

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

* Este artículo se publicó en castellano en el nº 68 de esta misma revista, bajo el título “Supuestos prácticos en trabajo social: diseño para su resolución” (<https://doi.org/10.5569/1134-7147.68.01>).

1. Hasierako premisak

Gizarte-langintzan suposizio praktikoak esku-hartze profesionalaren inguruan hausnartzea ahalbidetzen duten tresna teoriko-praktikoak dira. Horri dagokionez, artikulu honetan aurkeztu den proposamena argitzeko, beharrezkoa da zenbait ohar eta azalpen ematea, honako premisa hauetan barne hartzen direnak:

- Gizarte-langintzan suposizio praktikoak ebazteko esku hartzeko estrategia zuzenduko duen hausnarketa teoriko-praktikoa egin behar da. Esperientzia profesionala balio gehigarri bat da, “ezagutza praktikoak” ematen dituen, baina ez da nahikoa. Suposizioak lantzeko, alde aurreko eta eguneratutako ezagutza teorikoak izan behar dira, eredu teorikoei, metodologiari eta esku hartzeko teknikiei, lege-esparruari, testuinguru instituzionalari, baliabideei eta abarrei buruzkoak. Zentzu horretan, artikuluan zehar, erreferentzia bibliografikoak emango dira, laguntza-material gisa.
- Suposizio praktikoak esku-hartze profesionalaren diseinu teorikoari egiten dio erreferentzia, eta ez esku-hartze profesionalari berari. Suposizioen ebazpenean, esperientzia profesionala indargune bat izan daiteke, baina ahultasun ere bihur daiteke eguneroko jardun profesionala suposizioaren diseinuarekin erkatzen bada. Zentzu horretan, garrantzitsua da aintzat hartzea suposizio praktiko bat ebazteko informazio eskasarekin erabakiak hartu behar direla, eta batzuetan, baita oso argia ez denarekin ere. Hortaz, ebazpenean aurrera egiteko, zenbait alderdi auresuposatu beharko dira, esplizitu eginez.
- Gizarte-langintzako esku-hartze profesional guztietan, eta, beraz, suposizio praktikoan, diziplina-espezifikotasuna¹ kontuan hartu behar da. Suposizio praktikoa ez da gizarte-langintzaren bitarteko eskusiboa, beste profil profesional batzuetan ere erabiltzen da (gizarte-hezkuntza, psikologia, etab.). Hori dela eta, suposizio praktikoan ebazpenak espezifikotasun profesionala zehaztu behar du. Hori horrela, gizarte-langintzan, esku-hartzearen diseinuak integrala izan behar du, baliabideen kudeaketa eta izapidetza gaituz. Xedearen askotariko dimentsioak kontuan izan behar ditu, baita osatzen duten arloen aniztasuna ere. Gainera, ikuspegiak globalizatzaileak izan behar du: dimentsio pertsonala (indibiduala/familiarra) nahiz kolektiboa (taldekoa/komunitarioa) barne hartuz.
- Suposizio praktikoak interesgarriak dira bai hautaketa-prozesuak prestatzeko (EPE, lan- poltsak, etab.); izan ere, esku-hartze profesionalaren diseinuarekiko hurbilketa teoriko bat eskaintzen da, ezagutza teoriko-praktikoak

¹ Gizarte-langintzaren diziplina-espezifikotasunaren definizio on bat Teresa Zamanillo gizarte-langintzako katedratikoen lan- bilduman aurki dezakegu (2018).

egituratzea ahalbidetzen duena, eta baita, horren bidez, azterketei eta ebaluazio-probei² aurre egiteko ere. Kasu honetan, suposizioak ebazteko, legerekin ezagutza teorikoak (berariazko gaikuntza), Administrazio zehatzaren eskumenei buruzko ezagutzak eta lortu nahi den lanpostuaren eginkizun eta lanei buruzkoak ere behar dira. Horrez gain, lagungarria izan daiteke erakundeak sistema informatikoen bidez ezarritako jarduketa-prozedurak ezagutzea.

Gogoeta horietatik abiatuta, artikulu honek hurbilpen kontzeptuala egiten du suposizio praktikoekiko, eta ondoren, garapenerako beharrezkoak diren bi elementuei heltzen die: eredu teorikoari eta prozesu metodologikoari. Hori guztia oinarri, ebazpenerako diseinu proposamen bat egiten da eta ondoren, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren (GZES) testuinguruan, suposizio praktiko zehatz baten aplikazioa garatzen da.

2. Suposizio praktikoaren kontzeptualizazioa

Suposizio praktiko bat egoera baten (benetakoa edo hipotetikoa) simulazio bat da, esku-hartze sozialeko ohiko egoera bat edo gehiago barne hartzen duena. Praktika profesionaleko egoera batetik abiatuta egiten da, erreferentziako esparru instituzional batekin, eta hobetzeko esku-hartze profesionala gomendatzen den egoerak jartzen ditu agerian: ondoez psikosoziala, kalteberatasuna, arriskua edo babesgabatasuna, gizarte-bazterketako prozesua, etab.

Suposizioa tresna analitikoa da, zatitan bana daiteke, eta hausnarketa ahalbidetzen du zalantzazko konponbidea duen egoera bati buruz; esku-hartze profesionala modu sekuentzialean kontaktatzen duen baliabidea da. Francisco Garcíaren arabera, hau da suposizio praktikoaren definizioa:

Istorio sozial oso baten (benetakoa edo hipotetikoa) gainean eragiten duen baliabidea, egoera sozial baten aurrean gauzatuko litzatekeen esku-hartze profesionala modu sekuentzialean kontaktatzen duena. Egoera aldagaien multzo batek zehazten du, non arazo edo beharizan sozialak identifikatu edo tartean dauden, eta gizarte-langileak horri erantzuteko estrategiak eta konponbideak planteatuz (García, 2001: 134).

Suposizio praktikoaren ebazpenaren funtsezko alderdia barne koherentzia da, hauek eskatzen

² Hautaketa-probei dagokienez, gogoratu behar da epaimahai kalifikatzaile edo batzorde ebaluatzaile bakoitza bakarra eta errepikaezina dela, eta proba motei eta zuzenketa-irizpideei buruz erabakitzeko ahalmena du. Proba praktikoaren artean, suposizio bat osorik ebaztea aukera bat besterik ez da. Izan ere, Euskal Autonomia Erkidegoan eginiko azken azterketetan, proba gehienak suposizioen ebazpenaren faseren bati buruzko galderetan ardaztu dira; adibidez: “Adierazi eskaera esplizituak eta implizituak”; “Osatu genograma”; “Adierazi zer informazio lortu beharko litzatekeen”; “Osatu diagnostiko soziala”; “Diseinatu esku hartzeko plana”; “Zein diru laguntza eta baliabide sozial aplikatu daitezke suposizio honetan?”; etab.

dituena: esku-hartze logikoa (aldatu nahi den errealtate sozialari lotutako gauza, gertakari edo ideien kateatze erregularra eta zentzuzkoa), arrazionala (arrazoizkoa; hau da, pentsamendu, sentimendu eta ekintza bati lotua, esperientziaren datuekiko eta analisiaren antolaketa- printzipioekiko koherentea) eta elarrekin erlazionatua (zati, fase, etapen arteko korrespondentziarekin).

Halaber, suposizioaren ebazpenean barne hartzen diren edukiek baldintza hauek bete behar dituzte:

- Gaur egungoak izan, legediaren eta baliabide sozialen aldetik, eta egoera sozialei, eredu teorikoei eta abarrei dagokienez.
- Egokiak izan, suposizioa ebazteko beharrezko ezagutzak soilik barne hartuta, beharrezkoa ez den informazioa saihestuz.
- Bideragarriak izan, planteatzen diren esparru instituzionala aintzat hartuz beti.
- Teknikoak eta profesionalak izan, diziplina-ezagutzak eta -edukiak barne hartuz.

Arestian aipatu denez, suposizio praktikokoak interes bereizikoak dira irakaskuntzarako nahiz esparru profesionalerako, horien bidez harremanetan jartzen baitira teoria eta praktika, ekintza eta hausnarketa. Hala ere, garatzen diren esparruaren arabera, zentzu ezberdina izango dute:

- Esparru akademikoan, suposizio praktikoa tresna pedagogiko bat da. Helburu bikoitza du: esku-hartze profesionala ikasgelara hurbiltzea eta eskumen kognitiboak, prozedurakoak eta jokabidekoak garatzea (jakitea, egiten jakitea eta izaten jakitea). Esparru horretan, suposizio praktikokoak ikasgaietako ariketen eta ebaluazio-proben parte dira.
- Esparru profesionalean, suposizio praktikoa tresna operatibo bat da. Esku hartzeko prozesuaren elementuak aztertzea ahalbidetzen du, erreferente teoriko batetik, jardun profesionala hobetzeko xedearekin. Esparru horretan, suposizio praktikokoak etengabeko prestakuntzako tresna bihurtzen dira, eta interes berezia dute profesionalen gainbegiraketa prozesuetan.

Suposizio praktikotei dagokienez, konplexutasun-maila eta ekintza profesionaleko estrategiaren zehaztapen maila aintzat hartuta, hiru tresna bereizten dira: plana, programa eta proiektua, zeinak esku-hartzearen maila estrategikoa, taktikoa eta operatiboa islatzen dituzten. Suposizio praktikoko baten erreferentzia egin diezaike maila estrategikoa ezberdinei; hala ere, ohikoena da proiektuei erreferentzia egitea, egoera jakin baten gaineko esku-hartzeari, ekintza eta zeregin³ batzuen bidez garatuko dena.

³ Proiektu sozialen formulaziorako eskuliburu on bat Gustavo García eta José Manuel Ramírezena da (2006).

Bestetik, erreferentzia gisa eguneroko jardun profesionala hartuz, eta horrekin, esku-hartzearen oinarritzko mailak, bi suposizio mota bereiz daitezke: indibiduala/familiarra eta taldekoa/komunitarioa.

Batzuetan mistoa ere izan daiteke, aurreko biak barne hartuz. Sektorekoak ere izan daitezke, behar sozial zehatzak dituzten kolektiboak buruzkoak, eta babes sozialeko sistemetara lotutakoak ere bai, bi kasuetan egoera indibidual/familiarrei eta kolektiboak helduz.

Esku-hartzearen mailak bazter utzita, pertsonari zuzendutako arreta osotasunetik egin behar da, ikuspegi komunitarioa txertatuz. Egokiena dimentsio anitzeko esku-hartzea da, dimentsio indibidual/familiarrekin batera, dimentsio kolektiboa ere aintzat hartuz, eta horrekin, baita egoera soziokomunitarioak ere: sare pertsonala, familiarra eta soziala.

Artikulu honetan aurkezten den proposamena edozein suposizio praktikori aplikatu ahal zaion diseinua eskaintzen du, adierazitako motak gorabehera. Hala ere, beharrezkoa da beti esku-hartzearen maila bakoitzeko berezitasunak aintzat hartzea⁴.

3. Elementu osagarriak: eredu teorikoa eta prozesu metodologikoa

Suposizio praktikoen ebazpenerako, eredu teorikoa eta prozesu metodologikoa ezinbesteko elementuak dira. Prozesu metodologikoa instrumentala den bitartean, eredu teorikoak aukera ezberdinen arteko hautaketa bat dakar, gizarte-langintzako printzipio eta balioekin bat. Bi elementuak elkarri lotuta daude; izan ere, garapen metodologikoko edozein prozesutan erreferentziako eredu teoriko bat aintzat hartu behar dugu.

Eredua eta metodoa elementu osagarriak eta banaezinak dira jardun profesionalean, biak ezinbestekoak, baina urriak modu isolatuan erabiltzen badira: ezin da eredu teoriko bat erabili prozesu metodologiko batean sartu gabe, eta ezin da prozesu hori gauzatu erreferentzia gisa eredu bat hartu gabe (Campanini eta Luppi, 1995: 17).

Gizarte-langintzako oinarritzko metodoa ikuspegi teoriko batetik aplikatzea da, hain zuzen, proposatzen den diseinuaren bereizgarria⁵. Prozesu metodologikoaren fase bakoitzaren orientazioa eta

⁴ Esku-hartze maila buruz sakontzeko, erreferente bibliografiko hauek interesekoak izan daitezke: maila indibidual/familiarerako, Tomás Fernández eta Laura Ponce de León (2018); taldeko mailarako, Teresa Zamanillo (2008); eta komunitarioarako, Enrique Pastor (2015).

⁵ Metodologiarekin batera, eredu teorikoa ezinbesteko erreferentzia da suposizio praktikoen ebazpenean. Gizarte-langintzako suposizio praktikoei buruzko eskuliburuak —klasikoek nahiz oraingoek— orientazio metodologiko egokia eskaintzen dute; hala ere, eredu teorikoa ez da erreferente bat horren aplikazioan (García, 2001; Mosquera, 2014; García, 2015; Aliseda, 2019).

1. koadroa. Suposizio praktikoen ebazpenerako proposamena

Suposizio praktikoa gizarte-langintzan

Eredu teorikoa

Prozesu
metodologikoa Suposizio praktikoen
ebazpenerako diseinua

Iturria: Guk geuk egina.

edukia erabiltzen duten profesionalen kontzepzioak eta ideologiak baldintzatzen dute, esku hartzeko lineak eta estrategiak zehaztuz, hautatutako ereduarekin bat datozenak. Horiek horrela, suposizio praktikoa lantzeko, bi elementuak aintzat hartu behar dira, ebazpenerako diseinuan sartuz, 1. koadroan jasotzen den bezala.

3.1. Eredu teorikoa

Eredu teorikoa gida bat da, eraikuntza arrazional bat, errealtate sozialaren eta esku-hartze profesionalaren interpretazioan orientatzen duena, praxiari koherentzia emanez eta helburuetan nahiz jarduketan-lerroetan orientatuz. Horri dagokionez, hau esaten du Viscarret-ek:

Gizarte-langintza, ereduaren kontzeptuak osotasunean, unitate batean, hartzen ditu esku-hartze sozial batean parte hartzen duten alderdi guztiak: alderdi teorikoak, metodologikoak, funtzionalak eta filosofikoak, jardun profesionala gauzatzeko modu zehatz bati dagozkionak [...] eredu profesionalak aurrean duen errealtatea eta arazoa azaltzeko lagungarria da, eta era berean, gidari gisa balio du ekintzaren eraginkortasuna ebaluatzeko (Viscarret, 2009: 300).

Seguru asko, gizarte-langileek gehien erabilitako eredu teorikoak eredu psikosoziala eta eredu sistemikoa izan dira⁶; eta kasuen kudeaketarako sistemak, bere aldetik, eragin handiagoa izan du gizarte-zerbitzuen sisteman⁷.

Hori horrela, eredu teorikoa gizarte-langileak lan egiten duen testuinguru instituzionalari lotutako faktoreek baldintza dezakete. Zentzu horretan, bereziki oposizio edo hautaketa-probetan, beharrezkoa da suposizio praktikoa garatzen den erakundeak proposatutako arreta-eredua ezagutzea. Horregatik guztiagatik, Euskal Autonomia

Erkidegoaren (EAE) testuinguruan, interesgarria da Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren eredua ezagutzea. Halaber, ezinbestekoa da EAEko Gizarte Zerbitzuen 2008ko Legeak horri buruz zer dioen jakitea.

Lege horren printzipioak eta ereduaz aztertzen badira, egiaztatzen da Euskal Autonomia Erkidegoan pertsona oinarri duen arreta-eredu baterantz aurrera egin nahi dela. 7. artikuluan, berariaz adierazten da “arreta pertsonala eta integrala”, eta 8. artikuluan, arretarako eta esku-hartzerako ereduari buruzkoan, ikuspegi komunitarioa eta arretarako hurbiltasuneko nabarmenak dira. Eredu hori, eremu soziosanitarioari eta nagusien eta dibertsitate funtzionala dutenen arretari bereziki lotuta egon den arren, gaur egun, aztertutako gizarte-zerbitzuen legean egoteaz gain, Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte-zerbitzuetan ere presente dago.

Ereduan⁸ sakontzeko asmorik gabe, jarraian, ikuspegi teoriko horrek praxi profesionalari eskaintzen dizkion ideia batzuk jasotzen dira, suposizio praktikoen ebazpenerako orientazio gisa balio dutenak. Zentzu horretan, arretaren pertsonalizazio eta individualizaziotik abiatzen da, eta artatutako pertsonen rol aktibo eta protagonista sustatzea xede du, haien autodeterminazioa, autonomia eta aldaketarako motibazioa indartuz. Hori guztia pertsonarekiko harreman horizontaletik, lagunduz, babestuz eta orientatuz. Horretarako, beharrezkoa da indargune eta gaitasunetatik lan egitea, eta ez hainbeste gabezia eta ahultasunetatik. Baliabide sozialekin batera, baliabide pertsonalak indartu behar dira, parte-hartze aktiboa eta erabaki-hartzea prozesu osoan zehar sustatuz. Gainera, esku-hartzeak integrala eta koordinatua izan behar du.

Eredu horrek eragin garrantzitsua izan du gizarte-langintzaren garapenean, diziplinaren oinarritzko pilareekin bat datorren esku hartzeko filosofia ekartzen baitu. Viscarretek (2007) eredu hori eredu humanista-existentialista izeneko ereduaren barnean sartzen du, zeinak, aldi berean, Rogersen lanera desbideratzen gaituen, pertsona oinarri duen

⁶ Gizarte-langintzako eredu teoriko nagusienganako hurbilketa-rako, Viscarret (2007) kontsulta daiteke.

⁷ Fernando Fantovaren obra, bere blogean (<http://fantova.net>) irekian partekatzen duena, eta SIIS-Dokumentazio eta Ikerketa Zentroaren webgunea (<https://www.siiis.net/>) informazio-iturri zoragariak dira gizarte-zerbitzuen sistemari buruz sakontzeko.

⁸ Pilar Rodríguezek (2013) pertsona oinarri duen ereduari buruzko ekarpen interesgarria egiten du.

ikuspegi ez direktiboarekin, pertsonaren ikuspegi integratzaile eta holistikoaren alde egiten duena. Amaitzeko, nabarmendu behar da eredu teorikoak koherentea izan behar duela gizarte-langintzako printzipio eta balioekin. Ezinbestekoa da esku-hartze sozialaren ikuspegi etiko aintzat hartzea, gizarte-langintzako printzipioetatik abiatuta, Gizarte Langileen Nazioarteko Federazioak (FITS, 2018) eta deontologia-kodeak (Gizarte Langintzako Elkargo Ofizialak, 2012) onetsitakoak; izan ere, bertan ezartzen dira printzipio etiko-deontologikoak eta jarduketa profesionalaren irizpideak.

3.2. Prozesu metodologikoa

Metodo zientifikoa, prozesu sistematikoen multzoari dagokionez, zientzien eta diziplina zientifikoaren berezko jarduteko modua da. Metodo zientifikoaren prozedurari jarraituz, sekuentzia hau ikusten da: hauteman-aztertu-interpretatu-orokortu-aurreikusiazaldu-berrikusi, eta horrek lan zorrotza eskatzen du, oinarri zientifikoarekin.

Gizarte-langintzan, metodoa bost fase edo etaparen bidez egituratzen da, profesionalak ondo ezagutzen dituztenak, eta xede bikoitzera bideratzen da: ezagutzak eraikitzea eta hausnarketa-ekintza bat antolatzea; horrela, ezagutza-eskuhartzea eta ekintza-hausnarketa konbinatuz.

Denboran zehar, eta egileen arabera, metodoaren faseen egitura eta horien izendapena askotarikoa izan da, 2. koadroan ikus dezakegun moduan. Baina horrek ez du nahasmendurik sortu behar, edukia berbera baita.

Hortaz, gizarte-langintzako prozesu metodologikoak egitura sekuentziala eskaintzen du. Etapa independenteek osatzen dute, osotasun baten parte direnak, baita aplikatzeko malguak ere. Prozesu zirkular gisa, espiral gisa, ulertu behar da, esku-hartzearen erdigunean eskaera kokatu behar da, zeina bere testuinguruan ulertua izan behar den. Metodoak osotasun-irizpideei erantzuten die, ikuspegi osotzaile eta multidimentsionala eskainiz, fragmentaziorik gabe⁹.

Iturria: Guk geuk egina.

⁹ Gizarte-langintzako metodologiari lotutako gaiei buruz, erreferente klasiko handiak daude (Ander-Egg, 1982; Kisnerman, 1998), baita oraingoak ere (María José Aguilar, 2013).

3. koadroa. Gizarte-langintzako prozesu metodologikoa

Iturria: Guk geuk egina.

Euskal Autonomia Erkidegoaren testuinguruan, Gizarte Zerbitzuei buruzko 12/2008 Legeak, bere 19. artikuluan, berariaz adierazten du esku-hartzearen oinarritzko prozedura, deskribatutako prozesu metodologikoarekin identifikatuz¹⁰.

4. Suposizio praktikoaren ebazpenerako diseinua

Francisco Garcíaren (2001) eskuliburuaren erreferentia izan da gizarte-langintzako suposizio praktikoaren ebazpenera. Gaiari buruzko argitalpenak urriak dira, eta ia guztietan aipatzen da egile hori, bere ekarpenari helduz.

Aurkezten den diseinua egile horrek landutako elementu gakoetako batzuk hartzen ditu. Gainera, eredu teorikoa gehitzen du metodoarekin, biak uztartuz eta prozesu metodologikoa elkarri lotutako fase gisa ulertuz. Lotura hori etapa bakoitzeko elementu gakoaren bidez adierazten da: informazioa, balorazioa, estrategia, ekintzak eta birformulazioa.

Halaber, suposizio praktikoa batenez, esku-hartze profesionala bera ez bezala, esku-hartzea besterik ezingo da planifikatu, eta, beraz, ezin da gauzatu, ezta ebaluatu ere. Hori dela eta, 4. koadroan adierazten den moduan, planifikazio faseak, esku-hartzearen diseinuaz gain, gauzate- eta ebaluazio-faseen diseinua ere barne hartuko du.

Diseinu honek suposizio praktikoak egiteko gida bat eta jarraibideak eskaintzen ditu. Alabaina, ikasle edo profesional bakoitzak garapen ezberdina planteatu dezake; izan ere, enuntziatu bakar batek hainbat ebazpen zuzen eta egoki izan ditzake.

4. koadroa. Suposizio praktikoaren ebazpenerako diseinua

Iturria: Guk geuk egina.

¹⁰ Eusko Jaurlaritzako Enplegu eta Gizarte Gaien Sailak (2012) 12/2008 Legearen 19. artikuluaekin bat etorriz, txosten bat argitaratu zuen gizarte-zerbitzuetako esku hartzeko prozesu bati buruz, pertsona oinarri duen ikuspegi batetik. Txostenak bost fase planteatzen ditu, gizarte-langintzako metodoaren antzekoak: harrera, balorazio soziala, diagnostikoa, arreta pertsonalizatuko plana, segimendua eta ebaluazioa.

Jarraian, diseinua osatzen duten elementu eta etapa ezberdinak garatuko ditugu, betiere bistatik galdu gabe prozesu metodologiko osoa eredu teorikoaren ekintza-printzipio eta -estrategien gidaritzapean egon behar dela.

o. Eskaera

Eskaera da esku-hartze profesionaleko prozesuaren abiapuntua, eta beraz, baita suposizio praktikoak ebazteko abiapuntu ere. Hala, definitu eta testuinguruan (erakundeei, profesionalai eta legeei dagokionez) jarri behar da eskaera hori, eta espresuki aipatu behar da eredu teorikoa.

o.1. Eskaera definitzea: nork aurkeztu duen, zehaztasun-maila eta edukia

Eskaera profesionalak beharrari berari buruz eta hari buruzko kontzientzia-mailari buruz jasotzen duen lehen informazioa da. Horrenbestez, honako hauek zehaztu behar dira eskaera aztertu eta definitzeko:

- **Nork aurkeztu du.** Eskaera zuzena (eragindako pertsona/k), zeharkakoa (hirugarrenak: senideak, auzokideak, etab.), eratorria (beste zerbitzu eta erakunde batzuetako profesioaletatik, etab.) edo ofiziozkoa (arrisku-egoeren aurrean) izan daiteke.
- **Eskaeraren zehaztasun-maila.** Eskaera esplizitua (eskabidean zehaztuta dago), berariazkoa ez dena (edukia ez da argia) edo inplizitua (ez da adierazten) izan daiteke.
- **Eskaeraren edukia.** Eskaerak zerikusia du zailtasun, beharrian eta/edo arazo sozialekin, eta agerian utz ditzake gabeziak, ahultasunak, gatazka edo mehatxuak. Alabaina, balizko indarguneak eta aukerak ere identifikatu behar dira.

Aintzat hartu behar da eskaeraren konplexutasuna, eta horren arabera baloratuko da zein esku-hartze mota egin behar den: premiazkoa, ohikoa edo puntuala. Halaber, aintzat hartuko da kasu hori zerbitzuan berria den edo ez; izan ere, horrek aldea dakar eskuragarri dagoen informazioari dagokionez.

o.2. Eskaera eta testuinguru instituzionala, profesionala eta legezkoa

Eskaera dagokion egoeraren testuinguruan aztertu behar da. Horregatik, egoera definitzeak esku-hartzean egon daitezkeen aukerak eta mugak definitzen laguntzen du. Kasu batzuetan, eskumen profesionalak ezartzera ere iristen da. Gauzak horrela, testuinguru instituzionala, profesionala eta legegilea zehaztu beharko da.

- Ildo horretan, testuinguru instituzionala, esku-hartze esparrua eta esku-hartze profesionala agintzen duen erakundea edo gizarte-erakundea

zehazten da. Horrez gain, berariaz adierazten da zein zerbitzu mota den eta non ematen den.

- Testuinguru profesionalari dagokionez, esku-hartzean parte hartzen duten profesionalak aipatu behar dira. Zehaztu egin behar da gizarte-langileak edo beste profil mota batzuetako langileak diren, eta azpimarratu egin behar da diziplinarteko lanaren eta talde-lanaren garrantzia. Posible bada, profesionalen eskumen eta funtzioen esleipena ere zehaztuko da. Aipatu egingo da kode deontologikoa, esku-hartzearen printzipio etiko eta irizpideetarako araubidearen esparru gisa.
- Testuinguru legegileak esku-hartze proposamenaren oinarrian dauden arauak egiten die erreferentzia. Esplizituki aipatuko da zein den erreferentziatzeko legeria, betiere aintzat hartuta legeria orokorra eta kolektibo horri eta/edo landuko den arazoari lotutako legeria espezifikoak. Halakorik balego, planteatzen den edukiarekin zerikusia duten planak edo programak ere aipatuko dira.

Suposizio praktikokoaren testuinguruan, aipatutako hiru elementu horiez gain, egokia da planteatutako esku-hartze sozialari buruzko edo, hala badagokio, xede-populazioari buruzko (gizarte- bazterkeria, mendekotasuna, babesgabekotasuna, etab.) teoriari erreferentzia egitea.

o.3. Erreferentziako eredu teorikoa: esku-hartzearen printzipioak eta irizpideak

Esku-hartze profesionalak eta bere diseinuak praktika profesionala oinarritzen duten eta praktikaren eraginkortasuna bermatzen duten erreferentziatzeko eredu teorikoak izan behar dituzte oinarrian. Horrenbestez, azpimarratu egin beharko dira, batetik, oinarritzeko printzipioak, eta, bestetik, esku-hartze irizpideak. Azken horiek diseinuan islatu behar dira, zehazki: proposatutako xedeetan, planteatutako estrategietan eta, oro har, aurkeztutako ekintza-gidaren filosofian.

Euskal Autonomia Erkidegoan pertsonen zentratutako arreta-eredua erabiltzeko proposatzen da, Gizarte Zerbitzuen 12/2008 Legeak ezarritakoari jarraikiz. Eredu honi dagokionez, esku-hartzea norabidetzen duten hainbat gako-ideia azpimarratuko ditugu, adibidez: pertsonak egindako eskaeratik abiatzearen garrantzia; pertsona da lehenengo informazio-iturria; gaitasunak eta indarguneak baloratzea; laguntza-beharrak eta baliabide informal eta formalak baloratzea; diagnostikoa partekatua izatea; esku-hartze plana adostua izan behar da eta jarduerak, erantzukizunak eta konpromisoak sinatutako dokumentu batean jaso behar dira; esku-hartzea integrala izan behar du, eta, horretarako, ezinbestekoa da sarean lan egitea eta administrazio eta sistema ezberdinek batera eta era koordinatuan lan egitea; era bateratuan jarraipena eta ebaluazioa egiteko adierazleak ezarri behar dira.

1. Ezagutza

Ezagutza-fasean, egoera ulertu eta hasierako balorazioa egiteko beharrezkoa den informazioa jasotzen da. Lehenik eta behin, suposizioan eskuragarri dagoen informazioa baliatzen da. Horretarako, behar-eremuen arabera banatzen da (indarguneak ahaztu gabe), eta eskuragarri ez dagoen eta beharrezkoa den informazioa zein den identifikatu behar da. Horrekin batera, informazio-iturriak eta datuak biltzeko eta dokumentatzeko teknikak adierazi behar dira.

Fase horren xedea pertsona-familia eta haren/haien egoera ezagutzea da, beren ingurunea eta haien arteko harremanen testuingurua aintzat hartuta, betiere. Edozein kasutan, esku-hartzerako beharrezkotzat jotzen den informazioa bakarrik jasoko da, eskaera argitu eta behar-eremuak identifikatzeko. Elkarriketa, pertsonarekiko lankidetzaz-hizketa gisa ulertuta, egoera ulertzea eta eskaera egitea ahalbidetzen du.

1.1. Suposizioan eskuragarri dagoen informazioa: behar-eremuen arabera egituratzea eta erregistratzea

Eskaera suposizioaren enuntziatuak emandako informazioetik abiatuta egitean datza (eskuragarri dagoen informazioa). Horretarako, behar-eremuen arabera egituratu behar da. Informazioarekin batera, tresna tekniken bitartez egindako erregistroak ematen dira: genograma, ekomapa, harremanen mapa, etab.

1.2. Eskuragarri ez dagoen baina beharrezkoa den informazioa

Behar-eremuen arabera zehaztu behar da zein informazio, iturri eta bilketa- eta erregistro-teknika aurreikusten diren. Informazioa falta denez eta ezinezkoa denez egoera ezagutu eta ulertzeko beharrezkoa den informazio hori eskuratzea, informazio horren bilketa ere diseinatu beharko da. Hartara, honako hauek zehaztuko dira:

- Suposizio praktikoa ebazteko eskuragarri ez dagoen baina beharrezkoa den informazioa, behar-eremuen arabera sailkatuta eta betiere esku-hartze mailari jarraikiz.
- Beharrezkoak diren informazio-iturriak. Zuzenak edo zeharkakoak: pertsona bera (taldea edo komunitatea) edo haren senideak edo ingurukoak, profesionalak edo dokumentuak (espedienteak, txostenak, memoriak, etab.).
- Informazioa biltzeko teknikak (elkarriketak, albo-elkarriketak, etxeko bisitak, behaketa, dokumentuen analisia, eztabaida-taldeak, taldeko elkarriketa, etab.).
- Dokumentazio- eta erregistro-teknikak, besteak beste: fitxa eta historia soziala, elkarriketa erregistratzeko orria, etxeko bisita erregistratzeko orria, galdetegiak, etab.

Horrenbestez, suposizioak ebazteko hasierako funtsezko elementuetako bat da behar-eremuak definitzea; izan ere, suposizioa garatzeko konexioa eta koherentzia ematen dizkigu. Aintzat hartuta suposizio praktikoa ebazteko diseinuaren izaera esploratiboa, jarraian hainbat behar-eremu planteatzen dira, eta horrenbestez, baita hainbat esku-hartze eremu ere. Edozein kasutan, dimentsio indibiduala/familiarra eta kolektiboa hartzen dira kontuan, betiere aurkeztutako eskaeratik abiatzeko garrantzia ahaztu gabe.

1. taula. Behar-eremuak esparruaren arabera

Esparruak	Behar-eremuak
Egoitza	<ul style="list-style-type: none"> • Egoitza-egoera(erroldatzea) • Egoera juridiko-administratiboa (egoera legala)
Ekonomia eta lana	<ul style="list-style-type: none"> • Egoera ekonomikoa: diru-sarrerak eta gastuak • Lan- eta okupazio-egoera
Etxebizitza	<ul style="list-style-type: none"> • Ostatu- eta etxebizitza-egoera
Osasuna	<ul style="list-style-type: none"> • Osasun-egoera • Desgaitasun- eta ezintasun-egoera lanari dagokionez • Mendekotasuna
Hezkuntza	<ul style="list-style-type: none"> • Hezkuntza; adingabeen egoera • Prestakuntza-informazioa-gaikuntza
Norbera	<ul style="list-style-type: none"> • Jarrera, bizitako esperientziak eta itxaropenak • Gaitasun eta trebezia sozialak • Babes-sistemen erabilera
Bizikidetzaz	<ul style="list-style-type: none"> • Harreman- eta bizikidetzaz-egoera, egoera pertsonala eta familiarra • Afektibitate-harremanak eta babes soziala jasotzea
Gizartea	<ul style="list-style-type: none"> • Bizikidetzaz-harremanak beste testuinguru batzuetan • Gizarte-onespena eta eguneroko bizikidetzaz komunitatean

Iturria: Guk geuk egina, 353/2013 Dekretua oinarritzat hartuta.

2. Diagnostiko soziala

Bildutako informazioa analizatu eta interpretatu ondoren, balorazio profesionalaren faseak hipotesiak egitea, lehenetsiak ezartzea eta pronostiko bat egitea ahalbidetzen du, egoera ulertze eta esku-hartze estrategiak ezartze aldera.

Fase honetan gogoeta, analisiak eta balorazioak egiten dira. Zehazki, aurreko fasean sistematizatutako datuak aztertu eta errealtate jakin bat azaltzeko oinarritzko elementu nahikoak lortzen saiatzen da, modu horretan, hautemandako arazoen hierarkizazioaren araberrako ekintza bat programatzeko. Ez dugu ahaztu behar diagnostikatzea ez dela pertsonak tipifikatzea edo kategorizatzea, baizik eta egoera, beharrak edo arazoak baloratzea, betiere indibidualizazioa, pertsonalizazioa eta partaidetza printzipio gidari orokortzat hartuta. Zentzu horretan, garrantzitsua da profesionalaren eta esku-hartzearen protagonistaren/protagonisten artean adostutako diagnostiko bat eraikitzea.

Euskal Autonomia Erkidegoan laguntza-tresna ezberdinak daude diagnostiko sozialak egiteko kontingentzia zehatzaren arabera¹¹.

2.1. Informazioa analizatzea eta baloratzea

Ezagutza-fasean sistematizatutako informazioa hartzen da oinarritzat; hau da, enuntziatuan eskuragarri dagoen informazioa. Xedea da egoera definitzea eta baloratzea, horretarako alderdirik esanguratsuenak, kausa-faktoreak eta ondorioak aztertuz eta indargune eta ahulguneak identifikatuz.

Gauzak horrela, xedea bikoitza da: batetik, behar-eremuak identifikatzea, zeinak esparruen edo dimentsioen arabera sailkatuko diren, eta bestea, aldaketa- eta hobekuntza-aukerak baloratzea. Hartara, honako hauek identifikatu behar dira:

- Ahulguneak: beharrak, arazoak, gatazkak, kausa-faktoreak, arrisku-faktoreak edo faktore baldintzatzaileak (erresistentziak, mehatxuak), esku-hartzeko zailtasunak, etab.
- Indarguneak: gaitasunak, potentzialtasunak, indarrak, babes-faktoreak (harremanak eta babesak), faktore erraztatzaileak (interesak, motibazioak, etab.).

2.2. Hipotesiak formulatzea

Kausa-faktoreen eta faktore baldintzatzaileen azterketa aintzat hartuta, usteak planteatu behar dira egoerari eta erantzun posibleei dagokienez. Hipotesi horiek erkatu eta berreraiki egin behar dira artatutako pertsonekin. Horri esker, posible da egoera sortzen, mantentzen edo larritzen duten kausak eta faktoreak analizatzea, baita esku-hartze ildo posibleak baloratzea ere.

Definizio horri esker, esku-hartze lehentasunak ezar daitezke, beharrezkoa bada. Honako hauek dira esku-hartze lehentasunak ezartzeko irizpide orokorrak: larritasuna, premiako izaera, bizitako esperientziak, eskuragarri dauden giza eta gizarte-baliabideak, eraginkortasuna, intzidentzia eta adostasuna.

2.3. Pronostikoa egitea

Etorkizuneko aurreikuspen edo proiektzioa da, esku-hartzerik ez egitekotan eta esku-hartze zehatzak egitekotan gertatuko litzatekeena adierazten duena. Pronostikoa aldekoa izango da aurrerapena edo hobekuntza aurreikusten bada, eta aldiz, kontrakoa izango da egoera larriagotu ez dadin, esku-

hartzea beharrezkoa baldin bada. Protagonistekin pronostikoa partekatzeak berekin dakar beren egoeraren gaineko kontzientzia hartuko dutela, eta beraz, aldatzeko motibazio bat egongo dela.

Pronostikoa arazoari dago lotuta berez, kronifikazioari, arazoaren gaineko kontzientziari, aldatzeko motibazioari eta norberaren baliabide eta eskumenei, baita gizarte-babesa ematen duten iturrirei eta profesionalak emandako gomendio eta preskripzioen jarraipenari ere.

2.4. Balorazio profesionala

Xedea da adostutako balorazio teknika edo irizpide profesionala egitea ondorio-diagnostiko gisa. Ondoren, plangintza-prozesuko erabakiak hartzeko oinarri gisa erabiliko da.

Balorazio diagnostiko horrek barne hartuko du egoeraren definizioa. Horren harira, mugatu eta definitu egingo dira lehentasunezko zatik jo diren eremuak, eta eremu horien arteko harremana deskribatuko da. Horrez gain, egoera larriagotzen duten ahulgune eta zailtasunak azpimarratuko dira, eta gauza bera egingo da potentzialtasunekin eta esku-hartzea errazten duten alderdiekin. Gauzak horrela, egoera horrek esku-hartzerik behar duen edo ez adieraziko da, eta erantzuna baiezkota bada, esku-hartze plana egingo da.

3. Plangintza

Onuragarriak izan daitezkeen aldaketak lortzeko xedearekin, erabakiak hartzeko etapa dugu plangintza, helburuak, ekintzak, teknikak eta baliabideak zehaztuz. Suposizio praktikoen ebazpenaren fase honetan, gauzatzearen eta ebaluazioaren diseinua ere sartzen da, esku-hartzearen beraren diseinuaz gain (ikus 4. koadroa).

Arreta eta/edo erakundearen mailaren arabera, fase honek izen ezberdinak hartzen ditu, besteak beste: esku-hartze plana, lan-plana, lehen mailako arreta pertsonalizatuko plana (APP) eta Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren bigarren mailako arreta-zerbitzuko arreta-plan indibiduala (API). Suposizioaren testuinguru instituzionalaren arabera egingo da hautaketa.

Plangintza prozesu parte-hartzailea da¹², beraz, hasierako proposamena erreferentziazko profesionalak egingo du, baina eragindako pertsonarekin adostuta, plangintza partekatua izan

¹¹ Diagnostiko sozialerako tresna (353/2013 Dekretua): II. eranskinean bereizita agertzen dira hasierako diagnostikoa eta sakoneko diagnostikoa; gizarte-bazterkeria baloratzeko tresna (385/2013 Dekretua); mendekotasuna baloratzeko tresna (39/2006 Legea eta Foru Dekretuak); babesgabatasuna baloratzeko tresna (152/2017 Dekretua).

¹² Honako hauek dira, besteak beste, eragindako pertsonarekin/pertsonekin landu behar diren kontu batzuk: zein den egoerarik larriena eta zein premiazkoena; zein egoerak kezkatzen dituen gehiago pertsonak; nola egoera ebaztea; mehatxuei nola egin aurre; barneko eta kanpoko zein baliabide aktibatu daitezkeen eta zein den egokiena; zein motatako ekintza eta estrategiak gauzatu daitezke; zeintzuk izango lirateke eraginkorrenak; zeintzuk izango lirateke egingarriak eta zeintzuk asebetegarriak, etab.

5. taula. Plangintza-fasea diseinatzea

Iturria: Guk geuk egina.

dadin. Hau da, pertsonekin adostutako zeregina da, pertsonalizazioa eta autodeterminazioa bermatzen dituen. Plangintza-fasearen oinarria diagnostiko sozialaren fasean egindako balorazioa da. Xedea, berez, definitutako behar-eremu horietan esku hartzeko estrategiak diseinatzea da, eta horretarako, beharrezkoa da esku-hartzea antolatzea ahalbidetzen duten hainbat erabaki hartzea.

Plangintzaren barne-koherentzia bermatze aldera, informazioa 5. taulan egituratzen den moduan jasotzea proposatzen da:

3.1. Esku-hartze eremuak

Ekintza-estrategia diseinatzeko, esku hartu nahi diren behar-eremuak definitu behar dira lehenik. Dagoeneko definitu dira lehentasunezko esku-hartze eremuak, besteak beste, larritasunaren, premiazko izaeraren eta bizikidetzaren irizpideen arabera. Gauzak horrela, plangintzaren fase honetan aurreko fasean definitutako eremu horiek baloratuko dira. Horretarako, eremu bakoitzerako estrategia espezifikoak diseinatuko dira.

3.2. Helburuak esku-hartze eremuen arabera

Esku-hartze eremu bakoitzerako esku-hartze profesionalaren estrategia definitzea da helburua. Helburuek lortu nahi diren emaitzak jasoko dituzte, hau da, zer lortu nahi den. Horretarako, infinitiboan formulatzen da aditza, eta “zertarako esku hartzen dugu?” eta “zer lotu nahi dugu?” galderei erantzuten diete.

Helburuak, orokorrak, espezifikoak edo operatiboak izan daitezke, estrategiaren zehaztasun-mailaren arabera. Suposizio praktikoan ebazpenaren kasuan, zehatzagoa izaten da, eta beraz, helburu operatibo edo balora daitezkeen jomuga neurgarriak ezarri

behar dira, horretarako, prozesuan zehar adierazleez baliatuz.

Helburuen formulazioan eragindako pertsonen ere hartu behar dute parte, horrela behar-eremuei lotutako alderdiak aldatu eta/edo hobe ditzaten.

3.3. Metodologia: ekintzak eta teknikak

Plangintzari esker, posible da ekintzak antolatzea eta ordenatzea; hots, “zer egingo den” ezarritako helburuak lortzeko. “Zer egingo da?” eta “nola egingo da?” galderei erantzuten die, eta beraz, horretarako honako hauek zehaztu behar dira:

- Finkatutako helburuak lortzen lagunduko duten ekintzak. Ekintzak izenen bitartez formulatu behar dira. Esku-hartze aukera ezberdinak aztertuko dira. Hartara, eragindako pertsonen erakutsiko zaizkie eta aurreikusitako xedeak lortzeko proposatutako ekintzak eta zereginak erabakiko dira (zereginak dira proiektu baten gauzatze-unitaterik txikienak). Ekintzek arreta teknikoa islatzen dute; beraz, profesionalen funtzioekin izango dute zerikusia¹³.
- Jarduerak egin ahal izatea eta erregistratzea ahalbidetzen duten teknikak eta tresnak¹⁴.

¹³ Kode Deontologikoan (Gizarte Langintzako Elkargo Ofizialak, 2012) profesionalen funtzioen zerrenda dago. Besteak beste, hauek aipa daitezke: informazioa, aholkularitza, orientabidea, harrera, informazioa biltzea eta dokumentatzea, egoera ikertzea eta baloratzeko, laguntza profesionala eta arreta zuzena ematea, gizarte-baliabideak kudeatzea eta izapidetzea, profesionalen eta erakundeen arteko lana koordinatzea, jarraipena eta ebaluazioa egitea, beste baliabide batzuetara erartotzea, familia-unitateari laguntza ematea eta laguntza-sare sozialak indartzea, taldeak sortzea eta garatzea, taldeei laguntza teknikoa ematea, gainbegiraketa, bitartekaritza, prebentzioa, etab.

¹⁴ Cinta Guinot (2008) adituaren koordinaziopeko eskuliburuan daude jasota gizarte-lagintzako esku-hartze eta erregistro- eta dokumentazio-teknika nagusiak. Hona hemen hainbat adibide: hasierako elkarrizketa, jarraipenerako elkarrizketa, etxeko bisita, behaketa,

Teknikak hautatzeko oinarritzko irizpidea protagonisten partaidetza maila altuena duena izango da.

3.4. Baliabideak

Plangintza egiteko, aplikatuko ditugun baliabideak hautatu behar dira. Hartara “zer daukagu?” galderari erantzun behar diogu. Giza baliabideak, gizarte-baliabideak, baliabide tekniko-materialak eta ekonomikoak izan daitezke. Suposizio praktikoa ebaztean, aipamen berezia egingo zaie giza eta gizarte-baliabideei. Xedea, lan jakin bat egiteko nor eta zer daukagun zehaztea da.

- Giza baliabideak: lehenik eta behin eragindako pertsonak, hau da, gizarte-langileak, baliabide gisa, eta bestelako profesionalak, senideak, laguntzaileak, boluntarioak, etab.
- Gizarte- eta erakunde-baliabideak: zerbitzuak eta prestazioak¹⁵.

3.5. Erantzukizunak eta konpromisoak

Esku-hartzea diseinatzean (betiere proposatutako jarduerari lotuta) eragindako pertsonen erantzukizun eta konpromisoak zehaztuko dira (gizarte-langilearenak eta eragindako pertsonarenak/pertsonenak). Erantzun galdera honi: nortzuk? Prozesu adostua da, zeinetan profesionalak erantzukizunak dituzten eta protagonistek, aldiz, konpromisoak hartzen dituzten.

3.6. Iraupena

Galdera honi erantzun behar zaio: “noiz gauzatuko da esku-hartzea?”. Erantzuteko, epeak eta egin beharreko jardueren egutegi bat ezarri behar da. Ez dago orokortu daitekeen iraupen-erreferentziarik, baina esku-hartzearen plangintzak sei hilabete eta urtebeteko iraupena bitartean izan ohi du. Denbora adieraztea nahikoa litzateke suposizioak ebazteko. Dena den, ekintzekin batera ekintza guztiak jasoko dituen kronograma edo Gantt-en diagrama bat ere aurkez daiteke.

fitxa soziala, historia soziala, espedienteak, txosten soziala, genograma, harremanen mapa eta sareen mapa, elkarrizketaren erregistro-orrria, jarraipenaren erregistro-orrria, etxeko bisitaren erregistro-orrria, desbideratzearen erregistro-orrria, etab.

¹⁵ Beharrezko ditugun baliabideak definitzeko, ezinbestekoa da suposizioa kokatzen den eta garatzen duen instituzioaren gaineko ezagutza eguneratua izatea, baita beste instituzio eta erakunde batzuek ematen duten zerbitzu eta prestazioen gainekoa ere. Euskal Autonomia Erkidegoaren testuinguruan, ezinbestekoa da Prestazio eta Zerbitzuen Zorroari buruzko Dekretua (185/2015) aipatzea eta bereziki nabarmentzea gizarte-langintzaren arloko esku-hartze profesionala aipatzen duen informazio-, balorazio-, diagnostiko- eta orientazio-zerbitzua.

3.7. Jarraipena diseinatzea

Gauzatzeak diseinatutako ekintzak ezarritako epeetan abiaraztea esan nahi du. Ekintzak gauzatzeko, antolatu, koordinatu, zuzendu eta berrikusi egin behar da prozesu osoa. Malgutasunez egingo da, plangintzan aurreikusita ez dauden egoera eta gertakariei moldatuz, finkatutako xedeak bistatik galdu gabe baina beharrezkoak diren aldaketak txertatuz. Gauzatzean, aintzat hartuko dira esku-hartzearen erreferentziazko eredu teorikoaren araberako jarduketak-irizpideak, esku-hartzea gidatzen dutenak. Fase honetan, ezinbestekoa da pertsonen parte-hartzea, lankidetzak eta inplikazioa sustatzea; izan ere, haren helburua, aldaketa positiboak eragiteko potentzialtasunak garatzea eta baliabide pertsonalak eta gizarte-baliabideak sustatzea da.

Horregatik guztiagatik, funtsezkoa da ekintzei jarraipena egin eta dena erregistratzea, ebaluazioa erazazkoa izan dadin. Erregistro dokumentalek berekin dakarte gauzatutako praktikak edo esku-hartzeak sistematizatzea, eta horrek lagundu egingo du ebaluazio eraginkorra lortzen.

3.8. Ebaluazioa

Etapak hau gogoetan dago oinarrituta, eta helburua da egindako esku-hartzeen eta esku-hartzearen beraren diseinuaren balorazio kritikoa egitea. Prozesua bukatu arte forma zehatzik hartzen ez duen arren, etengabeko prozesua da. Zer ebaluatu behar dugu eta nola?

Emaitzak (helburuak), estaldura, efikazia zein efizientzia eta eragina ebaluatu daitezke, barne hartuta aurreikusi gabeko ondorioak, adibidez. Dena den, prozesua bera (metodologia) ere ebaluatu daiteke, baita honako hauek ere: hautatutako ekintza eta teknikak, hartutako neurrien egokitasuna, aplikatutako baliabideak, pertsonaren parte-hartze maila, funtzionamendua bera, etab.

Ebaluazio-adierazlea da jarraipena eta ebaluazioa egiteko tresna. Metodologiaren ikuspuntutik, adierazleak dira aldaeren operazionalizazio-maila gorena, eta beraz, informazio zehatza ematen dute. Adierazleak kualitatiboak edo kuantitatiboak izan daitezke, eta horren arabera izango da ebaluazioa. Ebaluazioaren bitartez erabakiko da ekintza-estrategiak aldatu eta plana birformulatu behar den edo esku-hartzea itxi egingo den, baldin eta aurreikusitako xedeak bete badira. Suposizioen ebazpenean, ebaluazioaren diseinua, batez ere emaitzen ebaluaziorako adierazleak definituz egingo da, eta horrez gain, jarduera profesionalaren adierazleak ere adieraz daitezke, beharrezkotzat jotzen bada¹⁶.

¹⁶ Tomás Fernándezek eta Laura Ponce de León (2018) gogoe-ta teoriko bat eta esku-hartze indibidual/familiarerako ebaluazio-adierazleen hautaketa bat eskaintzen dute. Esate baterako, honako

Atal honi amaiera emateko, 6. koadroan suposizio praktikoak ebatzeko eskema aurki daiteke. Bertan

nabarmenduta daude diseinuaren faseak eta funtsezko elementuak.

6. koadroa. Suposizio praktikoaren diseinurako eskema-laburpena

GIZARTE-LANGINTZAKO SUPOSIZIO PRAKTIKOAK EBAZTEKO DISEINUA

0. Eskaera

Eskaera da esku-hartze profesionaleko prozesuaren abiapuntua, eta beraz, baita suposizio praktikoak ebatzeko abiapuntu ere. Hala, definitu eta testuinguruan (erakundeei, profesionaleri eta legeei dagokionez) jarri behar da eskaera hori, eta espresuki aipatu behar da eredu teorikoa.

- Eskaera definitzea
- Eskaeraren testuingurua
- Erreferentziako eredu teorikoa

1. Ezagutza

Egoera ulertu eta hasierako balorazioa egiteko beharrezkoa den informazioa jasotzen duen fasea. Lehenik eta behin, suposizioan eskuragarri dagoen informazioa baliatzen da. Horretarako, behar-eremuen arabera banatzen da (indarguneak ahaztu gabe), eta eskuragarri ez dagoen eta beharrezkoa den informazioa zein den identifikatu behar da. Horrekin batera, informazio-iturriak eta datuak biltzeko eta dokumentatzeko teknikak adierazi behardira.

- 1.1. Suposizioan eskuragarri dagoen informazioa
- 1.2. Eskuragarri ez dagoen baina beharrezkoa den informazioa

2. Diagnostiko soziala

Bildutako informazioa analizatu eta interpretatu ondoren, balorazio profesionalaren faseak hipotesiak egitea, lehentasunak ezartzea eta pronostiko bat egitea ahalbidetzen duen fasea, egoera ulertze eta esku-hartze estrategiak ezartze aldera.

- 2.1. Informazioa analizatzea eta baloratzea
- 2.2. Hipotesiak formulatzea
- 2.3. Pronostikoa egitea
- 2.4. Balorazio profesionala

3. Plangintza

Ekintza-estrategiei lotutako erabakiak hartzeko fasea, lortu nahi diren hobekuntza-aldaketak eragiteko, horretarako helburuak, ekintzak, teknikak eta baliabideak konbinatuz. Fase honetan dago jasota esku-hartzearen, gauzatzearen eta ebaluazioaren diseinua.

3.1. Esku-hartze eremuak (diagnostikoa)	Zeri buruzkoa?
3.2. Helburuak esku-hartze eremuaren arabera	Zertarako?
3.3. Metodologia (ekintzak eta teknikak)	Zer eta nola?
3.4. Baliabideak	Zerekin?
3.5. Erantzukizunak eta konpromisoak	Nortzuek?
3.6. Iraupena	Noiz?
3.7. Gauzatzea	Nola gauzatuko da jarraipena?
3.8. Ebaluazioa	Zein ebaluazio-adierazle?

Iturria: Guk geuk egina.

adierazle kualitatibo hauek aipatzen dira: hileko diru-sarrerak handitzea; oinarritzko ondasunen gastuak, etxebizitza-gastuak edo ezo-hiko gastuak estaltzea; ez-ordaintzea edo estalitako zorra; enbargo-arriskua desagertzea; etxebizitza- eta ekipamendu-egoera hobetzea; oztopo arkitektonikoak kentzea; oinarritzko zerbitzu-erako sarbidea hobetzea, erabiltzaileen inplikazioa; egoeraren gaineko kontzientzia hartzea; jarrerak aldatzea; konpromisoak betetzea; ekintzak egitea; asebetetze-maila, etab. Adierazle kuantitatiboek dagokienez, hona hemen adibide batzuk: elkarriketa kopurua, etxeko bisita kopurua, bilerak, baliabideen kudeaketa, gizarte-txostenak, prestakuntzak, etab.

5. Suposizio praktikoetarako dekalogo

Ondorio gisa, suposizio praktikoak ebazteko ikasle nahiz profesionalentzako gako-idea batzuk azpimarratuko ditugu ebaluazio-prozesuei dagokienez.

- Ez ahaztu suposizio praktikoak esku-hartze profesionalaren diseinu teorikoa dela, eta beraz, legegintzaren, erakundeen eta antolakuntzaren, diziplinaren eta profesionalen, eta abarren gaineko ezagutza eguneratuak eduki behar direla.
- Aprobetxatu egin behar dira esperientzia profesionalaren bitartez eskuratutako ezagutzak, eta esplizituki adierazi behar da gizarte-langintzaren espezifikotasuna, batez ere diziplina-objektuaren ikuspegi globalizatzaileari dagokienez.
- Esku-hartzearen diseinua gidatuko duen eredu teorikoa hautatzea, eta agerian uztea ebazpen osoan zehar.
- Gogoan izatea, prozesu osoan zehar, gizarte-langintzaren oinarritzko metodoa, hau da, esku-

hartze profesionalaren prozesu metodologikoa.

- Erabakitzea suposizioa ebazteko diseinu bat; hots, edozein suposizio praktikori aplikatuko zaion egitura-eskema, eskaera testuinguruan jartzetik abiatuta.
- Sakontasunez aztertzea suposizioaren enuntziatua, guztiz eta ondo ulertu arte, eta argi adieraztea eskatzen den guztia.
- Eskematikoki diseinatzea ebazpena idazten hasi aurretik, modu horretan barneko koherentzia eta sekuentziaren logika bermatzeko, inongo kontraesanik gabe.
- Ebazpen osoa aurkezteko, denbora behar bezala kudeatzea eta edukia, aurkezpenean, idazketa eta hiztegi teknikoa zaintzea.
- Gogoratu ez dagoela ebazpen zuzen bakar bat: suposizio batek hainbat diseinu egoki izan ditzake.
- Ideiak zentratzea, ordenatzea, egituratzea eta norberarengan konfiantza izatea.

Eranskina

Diseinua suposizio praktiko zehatz bati aplikatzea¹⁷

Enuntziatua

Nora Vitoria-Gasteizko Udaleko oinarritzko gizarte-zerbitzu batera joan da; espediente irekia du zerbitzu horretan. Nora jatorri marokoarrek 35 urteko emakumea da eta 40 urteko Mohamedekin dago ezkondua. Bikoteak bi alaba ditu: Hana eta Anisa, 12 eta 8 urtekoak. Senarraren aita ere, Amir, haiekin bizi da. Amirrek 70 urte eta mugikortasun arazoak ditu. Nora Vitoria-Gasteizen bizi da duela hamabost urte baino gehiago, eta ez du bere jatorrizko familiarekiko inolako harremanik.

Norak ez du etxetik kanpo lan egiten, baina lan egin nahi duela adierazten du, ordu batzuk badira ere. Senarra langabezian dago duela lau urtetik; aurretik, sasoikako langilea izan da eta eraikuntzan ere jardun du. Etxeko diru-sarrera bakarria Amirren pentsioa da. Hortaz, ezin diote aurre egin pisuaren alokairua hiru hilabetez ezta ordaintzeagatik sortutako zorrari. Garai batean, diru-sarrerak bermatzeko errenta (DSBE) kobratu zuten, baina kendu egin zitzaizen, haien jatorrizko herrialdera joan eta bertan izan zirelako hilabetez.

Norak adierazi du gatazkak dituela senarrarekin. Espedientean familia-indarkeria taldeko udaltzaingoaren parte bat dago. Bertan azaltzen da esku-hartze bat egin dutela Noraren etxean, bizilagun baten salaketagatik. Bizilagunak esan zuen helduen arteko oihuak eta irainak eta haurren negarrak entzun zituela.

Egoera horren aurrean, gizarte-langilearen laguntza eskatzen da, familia horrekiko esku-hartzea diseina dezan.

Suposizio praktikoaren ebazpena

o. Eskaera

Eskaera: nork aurkeztu duen, zehaztasun-maila eta edukia

Nora marokarra da jatorriz eta bi alaba ditu. Vitoria-Gasteizko Udaleko oinarritzko gizarte-zerbitzuetara etorri da (espediente irekia du bertan) diru-laguntza bat eskatzeko, familia-unitatearen etxebizitzaren alokairua ez ordaintzearen zerga ordaintzeko.

Eskaera zuzena eta konplexua da; izan ere, beharrian ekonomiko horren jatorria da Nora eta bere senarra langabezian daudela. Horrez gain, Norak adierazi du gatazkak dituela senarrarekin. Espedientean, familia-indarkeria taldeko udaltzaingoak etxebizitzan esku hartu duela jasotzen da.

Eskaera testuinguruan: instituzionala, profesionala eta legekoa

Suposizioaren esparru instituzionala Vitoria-Gasteizko Udaleko Gizarte Politika eta Osasun Publiko Saila da, eta zehatzago, oinarritzko gizarte-zerbitzu bat, Gizarte Ekintzako Zerbitzuaren barrukoa. Oinarritzko gizarte-zerbitzuak hiriko gizarte etxeetan dauden antolakuntza-unitateak dira, gizarte-zerbitzuen sisteman sartzeko lehen puntu gisa jarduten dutenak. Haien helburua da herritarren arazo eta behar pertsonal, familiar edo sozialei erantzuna ematea eta herritarren gizarteratzea eta autonomia sustatzea. Hori guztia, arlo pertsonalean eta harremanei lotutakoetan oinarritutako prestazio eta zerbitzuen bidez.

Suposizioan berariaz adierazten ez den arren, oinarritzko gizarte-zerbitzuko talde profesionala diziplina arteko talde bat da, hauek osatzen dutena: zerbitzuaren arduradun bat, gutxienez gizarte-langile bat, psikologo bat, kaleko hezitzaile bat eta administrariak. Suposizio honetan, hasiera batean, gizarte-langileak esku hartuko du. Eta, ondoren, hasierako balorazioaren arabera, beste profil profesional batzuk sartzeko egokitasuna zehazten joango da. Gizarte-langileen kasuan, haien Deontologia Kodeak (2012) profil profesional horren berezko eginkizunak jasotzen ditu: informazioa, ikerketa, prebentzioa, laguntza, arreta zuzena, gizarteratzea eta sustapen soziala, bitartekaritza, plangintza, gerentzia eta zuzendaritza, ebaluazioa, gainbegiraketa, irakaskuntza eta koordinazioa.

Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemako lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuentzako eta planteatutako egoerarako erreferentziako esparru juridikoa, batez ere, hauetan oinarritzen da:

- 12/2008 Legea, Gizarte Zerbitzuei buruzkoa.
- 64/2004 Dekretua, Gizarte Zerbitzuen erabiltzaileen eta profesionalen eskubide eta betebeharren gutuna onartzen duena.
- 185/2015 Dekretua, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren prestazio eta zerbitzuen zorroari buruzkoa.
- 353/2013 Dekretua, Fitxa Sozialari eta Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren gizarte-diagnostikoa egiteko tresnari buruzkoa.
- 18/2008 Legea, Gizarteratzeko eta Diru Sarrerak Bermatzeko; baita haren aldaketak eta arau-garapena ere (bereziki 4/2011 Dekretua, Etxebizitzaren Prestazio Osagarriari buruzkoa, eta 16/2017 Dekretua, Gizarte Larrialdietarako Laguntzei buruzkoa).
- Udalaren Laguntza Ekonomikoen 2018ko programa arautzen duen ordenantza.

¹⁷ Eskerrak eman nahi dizkiegu proposamen hau egiaztatzen lagundu diguten gizarte-langileei, Arabako Gizarte Langintzako Elkargo Ofizialeko ehun bat profesionali, 2018an eta 2019an suposizio praktikoei buruz eginiko lantegien esparruan.

- 3/2005 Legea, haurrak eta nerabeak zaintzeko eta babestekoa.
- 8/2015 Lege Organikoa, Haurrak eta Nerabeak Babesteko Sistema aldatzen duena.
- 152/2017 Dekretua, Balora tresnaren eguneratzea onesten duena.
- 39/2006 Legea, autonomia pertsonala sustatzeari eta mendetasun-egoeran dauden pertsonak zaintzeari buruzkoa.
- 1/2004 Lege Organikoa, genero indarkeriaren aurka oso-osoko babes emateko neurriei buruzkoa.
- Etxeko tratatu txarrak eta sexu-indarkeria jasaten dituzten emakumeei harrera hobea egiteko erakundeen arteko II. akordioa.
- 3/2018 Lege Organikoa, datu pertsonalak babestekoa eta eskubide digitalak bermatzekoa.

Erreferentziako eredu teorikoa: esku-hartzearen printzipioak eta irizpideak

Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemarako Gizarte Zerbitzuei buruzko 12/2008 Legean jasotako arreta-eredutik eta printzipioetatik abiatuta, suposizio honetarako esku-hartzearen diseinua pertsona oinarri duen arreta-ereduan oinarrituko da. Hauek dira eredu horren ezinbesteko printzipioak: autonomia, indibidualtasuna, independentzia, integralitatea, parte-hartzea, gizarteratzea eta arreta etengabea. Esku-hartzearen irizpideei dagokienez, hauek aipatu behar dira: dibertsitatea eta ahalgintza, pertsonalizazioa eta malgutasuna, prebentzioa eta gaitasunen ikusgarritasuna, osotasuna, irisgarritasuna eta diziplinartekotasuna, hurbiltasuna eta ikuspegi komunitarioa, koordinazioa eta konbergentzia. Esku-hartzearen printzipioek nahiz irizpideek suposizio praktikoa honetarako esku-hartzea diseinatzeko prozesua zuzenduko dute.

1. Ezagutzea

Suposizioan eskuragarri dagoen informazioa

Datu hauek ditugu: Jatorri marokiarreko familia bat da, duela hamabost urte baino gehiagotik Vitoria-Gasteizen bizi dena. Familiak bost kide ditu: senar-emazteak, bi alaba eta gizonaren aita. Genograma honako hau litzateke:

Hau da eskura dugun informazioa, behar-eremuen arabera antolatua:

- Egoera ekonomikoa: Familiaren diru-sarrera bakarra Amirren pentsioa da. Familiak zor bat dauka etxebizitzaren alokairua hiru hilabetez ez ordaintzeagatik. DSB Ea jaso zuten, baina kendu zitzaizen herrialdetik kanpo hilabetez egon zirelako.
- Lan-egoera: Mohamed langabezian dago duela lau urtetik; aurretik, sasoiko langile gisa eta eraikuntzan lan egin du. Norak ez du etxetik kanpo lanik egiten, baina horretarako motibazioa duela adierazten du.
- Etxebizitza-egoera: Alokairuko pisu batean bizi dira eta ez dute baliabide ekonomikorik azken hiru hilabeteetako alokairua ordaintzeko.
- Familia-babesari lotutako egoera: Norak ez du bere jatorrizko familiarekiko inolako harremanik.
- Harreman-bizikidetzaren egoera: Norak adierazi du gatazkak dituela senarrarekin. Udaltzaingoko familia-indarkeria taldeko parte bat dago espedientean, zeinetan helduen arteko oihuak eta haurren negarrak jasotzen diren.

Eskuragarri ez dagoen baina beharrezkoa den informazioa

Diagnostiko sozial egoki bat egiteko, hainbat arlori buruzko informazioa jaso behar da:

- Ekonomikoa: zorraren zenbatekoa, hileko alokairuaren zenbatekoa, Amirren pentsioaren zenbatekoa, egungo egoera DBSEarekiko. Beste entitate edo erakunderen baten dirulaguntzak jasotzen diren.
- Lanekoa: Mohamed eta Noraren kualifikazio profesionala eta lan-bizitza.
- Bizitegiaren ingurukoa: errolda-ziurtagiria.
- Administrazio-juridikoa: erregularizatu edo ez.
- Etxebizitza: alokairu-kontratua badagoen edo ez eta titulartasun pribatukoa edo publikokoa den, bizigarritasun-baldintzak, irisgarritasuna, etab.
- Harremanak eta bizikidetzaren informazio gehiago behar da Nora eta Mohameden arteko harreman gatazkatsuari buruz, eta horrek beste kideetan duen eraginari buruz.
- Osasuna: Amirren osasun-egoera.
- Hezkuntza: haurren eskola-egoera.
- Jarrera eta bizipena: egoerari buruzko kontzientzia eta bizipena, esku-hartzean aktiboki parte hartzeko eta zailtasunak gainditzeko Noraren eta Mohameden nahia.
- Itxaropenak: zer-nolako laguntza espero duten lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuen eskutik.
- Familia-babeseko sarea: familia zabala, familiaren ibilbidea eta Noraren jatorrizko familiarekin harremanik ez izateko arrazoiak.

- Gizarte-babeseko sareak: lehen mailako babes-sare posibleak (familia-ez familia) eta bigarren mailakoak (komunitarioak-instituzionalak).

Eskuragarri dugun informazioa zabaltzeko, informazio-iturri hauek proposatzen dira: lehenik, iturri zuzenak, eskatzailea eta bere senarra. Aldi berean, informazio-iturri izango dira ere familiaren espediente irekia eta esku-hartze polizialaren erregistroan parte hartu duten profesionalak. Ondoren, zeharkako iturrien bidez, familiak harremana duen beste profesional eta/edo babes sozialeko sistemekin (lehen mailako arretako medikua eta erizaina, ikastetxeko tutoreak, etab.) koordinatzeko beharra/egokitasuna baloratuko da, eskatzaileari baimena eskatu ondoren.

Informazioa biltzeko teknikei dagokienez, ezinbestekoa izango da Nora eta Mohamedekin ondoz ondoko elkarriketak egitea, banaka nahiz batera. Ondoren, etxebizitza bisitatzeko aukera baloratuko da, baita beste profesional batzuekin koordinatzea ere. Bildutako informazioa espedientearen, fitxa sozialean eta esku-hartze erregistroetan jasoko da.

2. Diagnostiko soziala

Informazioaren analisisa eta balorazioa

Daukagun informazioaren harira, esku-hartzearen aldeko nahiz kontrako elementuak daude.

Zailtasunak premiazko behar-eremu hauetan sailkatzen dira, premiaren eta larritasunaren arabera:

- Arlo ekonomikoa: baliabide urriak (zorrak eta oinarritzko gastuak).
- Bizikidetzaren-arloa: bikote-harreman gatazkatsua.
- Lan-arloa: Nora eta Mohamed langabezian.
- Gizarte-babeseko sarea: ez dago Noraren aldeko familia-babeseko sarrerik.

Azpimarra daitezkeen familia-unitatearen indarguneak:

- Arlo ekonomikoa: diru-sarrera urriak, baina aldizkakoak eta bermatuak.
- Etxebizitza-arloa: etxebizitza dute.
- Arlo pertsonala: Noraren ekimena zerbitzura jotzeko, bikotekidearekiko harreman gatazkatsua partekatze eta lan egiteko nahia adierazteko.

Hipotesiak

Norak eginiko eskaeratik abiatuta, oinarritzko beharrei (elikadura eta ostatua) aurre egiteko baliabide ekonomiko urriak dituzte, eta horrek familia-unitate osoari eragiten dio, bi haurrei eta pertsona nagusi bati barne.

Egoera horretan daude DSBEda galdu zutelako eta Nora eta Mohamed langabezian daudelako.

Bestetik, Norak adierazitako bikote-harreman gatazkatsuan eta udaltzaingoaren familia-indarkeria taldearen esku-hartze poliziala aintzat hartuta, Mohamedek Norari tratatu txarrak ematen dizkiola pentsa daiteke. Gainera, Norak familia-babeseko sarea ez izatea ere tratatu txarren adierazle izan daiteke, familia-ingurutik aldentzea eraginez.

Salaketa jarri zuen bizilagunak oihuak, irainak eta haurren negarrak entzun zituela esan zuen; beraz, pentsa daiteke haurrek eta adinekoak ere tratatu txar horien eraginpean daudela. Hori horrela, babesgabetasun-egoera baten aurrean egongo ginateke, indarkeriarekiko esposizioagatik.

Pronostikoa

Oinarritzko gizarte-zerbitzuen esku-hartzea behar duen familia-egoera baten aurrean gaude, arlo hauek hobetzeko: ekonomikoa, lanekoa, bizikidetzakoa eta gizarte-babeseko, lehenik eta behin. Ez esku-hartzeak, seguruenik, familia-egoera larriagotzea ekarriko luke; izan ere, ez ordaintzeagatik etxebizitza galtzeko arriskua dago, baliteke emakumeak tratatu txarrak jasotzea, eta adingabeak babesgabetasun-egoeran egotea indarkeriarekiko esposizioagatik.

Balorazio profesionala

Bi haur eta mugikortasun-arazoak dituen pertsona bat karguan dituen familia. Egoera ekonomiko urria dute elikadura eta ostatuko oinarritzko gastuei aurre egiteko, bi gurasoak langabezian daudelako eta ez dutelako dirulaguntzarik jasotzen. Egoera larriagotzen da Mohamedek Norari tratatu txarrak ematen dizkionaren zantzuak daudelako; eta horrek bi adingabeen babesgabetasun-egoera ekar lezake.

Egoerak horrela jarraitzen badu, pronostikoa kaltegarria litzateke, gizarte-bazterketaren arriskuarekin. Hori dela eta, beharrezkoa eta egokia da lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuen esku-hartze profesionala, egoera hobetzen lagunduko duen lanerako plan bat ezartzei begira.

Hasierako diagnostikoa Norari jakinaraziko zaio, eta, ahal bada, baita Mohamedi ere, elkarrekin lan egin eta diagnostiko partekatuta batera iritsi ahal izateko.

3. Plangintza

Lehen mailako arretako gizarte-zerbitzu baten aurrean gaudenez, arreta pertsonalizatuko plan (APP) bat diseinatuko da. Hasierako diagnostikoa abiapuntu izanik (Nora eta Mohamedekin partekatuta/adosteko zain), eta eskaera ekonomikoa eta Norak adierazitako harreman gatazkatsua aintzat hartuta, familiari zuzendutako arreta osoa planteatzen da,

arrisku-egoerak prebenitzeko. Horretarako, esku-hartzearen, gauzatzearen eta ebaluazioaren diseinu hau aurkezten da:

ARLO EKONOMIKOA		
Helburuak	Metodologia	Ebaluazio-adierazleak
Elikadura eta ostatuari lotutako oinarritzko beharrak estaltzea bermatzea.	<ul style="list-style-type: none"> DBSEa berriro ematea eta etxebizitzaren prestazio osagarria eskatzeko aukera baloratzea. Vitoria-Gasteizko Udaren prestazio ekonomikoak edo GLLak emateko aukera baloratzea; eta, hala badagokio, horiek izapidetu eta kudeatzea. Informazioa, orientazioa eta aholkularitza ematea beste erakunde batzuen baliabideei buruz: Caritas, Gurutze Gorria, Elikagaien Bankua, etab. Beste erakunde batzuetako profesionalengana desbideratzea edo haiekin koordinatzea. 	<ul style="list-style-type: none"> Elikadurako oinarritzko beharrak estalita daude. Ostatuko oinarritzko beharrak estalita daude.
BIZIKIDETZA ARLOA		
Helburuak	Metodologia	Ebaluazio-adierazleak
Tratu txarren aztarnak baloratzea; egiaztatzen badira, esku-hartzea.	<ul style="list-style-type: none"> Hasteko, Nora y Mohamedekin elkarriketak egitea, banaka eta elkarrekin. Etxebizitzako esku-hartze profesionalean parte hartu duten profesionalekin koordinatzea. Taldeko psikologoa tartean sartzea genero-indarkeriaren zantzuak egiaztatuko balira. Informazioa ematea genero-indarkeriako biktimentzako arreta-protokoloari eta -zerbitzuei buruz. Hegoak zerbitzura desbideratzea, balorazioa egiteko eta arreta psikosoziala emateko. Kasuaren segimendua egitea, bertan parte hartzen duten profesionalen koordinazioaren bidez (elkarriketak, etab.) 	<ul style="list-style-type: none"> Bikote-harremanean tratu txarrak dauden edo ez jakitea. Halakorik egonez gero, dagokion esku-hartze prozesua martxan jarri da.
Haurrak babesgabetasun-egoeran dauden aztertzea eta, hala balitz, esku-hartzea.	<ul style="list-style-type: none"> Etxeko bisita egitea. Ikastetxeko irakasleekin koordinatzea. Lehen mailako arretako medikuarekin koordinatzea. Taldeko beste profil profesional batzuk tartean sartzea beharrezkoa balitz (psikologoa, eta/edo kaleko hezitzailea). BALORA tresna aplikatzea, arrisku eta babesgabetasun egoeraren larritasuna baloratzeko, beharrezkoa bada. Haurren Zerbitzura desbideratzea BALORA tresnak ondorioztatzen badu babesgabetasun moderatua dagoela. 	<ul style="list-style-type: none"> Bi haurrak babesgabetasun-egoeran dauden edo ez jakitea. Babesgabetasun moderatua badago, dagokion esku-hartze prozesua martxan jarri da (Haurren Udal Zerbitzura desbideratzea).
OSASUN ARLOA		
Helburuak	Metodologia	Ebaluazio-adierazleak
Mugikortasun-arazoak direla eta, adinekoak izan ditzakeen beharrak hautematea.	<ul style="list-style-type: none"> Eguneroko bizitzarako autonomia eta gaitasunak baloratzea. Lehen mailako arretako medikuarekin eta erizainarekin koordinatzea. Mendekotasuna baloratzeko desbideratzea, beharrezko bada. 	<ul style="list-style-type: none"> Amirren osasun-egoerari lotutako beharrak ezagutzen dira. Autonomia-maila ezagutzen da.
LAN ARLOA		
Helburuak	Metodologia	Ebaluazio-adierazleak
Nora eta Mohameden lan-orientazioa eta kualifikazio profesionala ahalbidetzea.	<ul style="list-style-type: none"> Lan-orientaziorako zerbitzuetara desbideratzea, ibilbide pertsonalizatuak osatzeko: Sartu, Lanbide, etab. Haien profiletara eta lan-merkatuaren errealitatera egokitutako prestakuntza-ikastaroak bilatzen laguntzea: Sartu, Lanbide, Gurutze Gorria, Caritas, etab. 	<ul style="list-style-type: none"> Nora y Mohamedek lan-orientazioa jaso dute eta bakoitzaren ibilbide pertsonalizatuak egin dituzte. Nora y Mohamedek prestakuntza-prozesuak hasi dituzte enplegarritasuna hobetzeko, edo lan-merkatuan sartzea lortu dute.
GIZARTE BABESERAKO ARLOA		
Helburuak	Metodologia	Ebaluazio-adierazleak
Gizarte-babeseko sareak sustatzea.	<ul style="list-style-type: none"> Familiak izan ditzakeen lehen mailako babeseko sareak indartzea. Informazioa eta laguntza adingabeei zuzendutako jardueri buruz (ludotekak, etab.). Informazioa eta orientazioa adinekoei zuzendutako jarduera komunitarioei buruz (aizoko adinekoei zentro soziokulturalak, etab.). 	<ul style="list-style-type: none"> Gizarte-babeseko sarea dute. Haurrek aisialdiko jardueraren batean parte hartzen dute. Amirrek adinekoei zuzendutako jardueraren batean parte hartzen du.

Metodologian definitutako ekintzetatik ondoriozta daiteke esku-hartze eta dokumentazio-teknika ezberdinak erabili direla, esaterako: elkarrizketak, alboko elkarrizketak, fitxa eta historia soziala, elkarrizketen erregistroa, jarraipen-orriak, genograma, txosten soziala, etab.

Baliabideei dagokienez, honako hauek beharko genituzke diseinatutako esku-hartze estrategia gauzatzeko:

- Giza baliabideak: senideak, gizarte-langilea eta, beharrezkoa balitz, psikologoa, kaleko hezitzailea, familia-medikua, erizaina, irakasleak eta abar.
- Erakundeen baliabideak (zerbitzuak eta prestazioak): oinarritzko gizarte-zerbitzuaren informazio-, balorazio- eta orientazio-zerbitzua, DSBE, EPO, GLL, udal-prestazioak. Beharrezkoa balitz, haurrentzako eta familientzako zerbitzua, balorazio-zerbitzua eta mendekotasunaren diagnostikoa, Hegoak zerbitzua, elikagaien bankua, Caritas eta abar.

Arreta pertsonalizatuko planaren proposamena Norak aztertuko du, eta posible bada, baita Mohamedek ere, batera lan egin eta partekatutako eta adostutako lanerako plan batera iritsi, dokumentu idatzi batean formalizatu eta bi alderdiek sinatzeko.

Planean aurreikusitako ekintzak gauzatzeko erantzukizun eta konpromisoak familiak eta gizarte langileak partekatuko dituzte, zerbitzuak eta prestazioak abiarazteko egin beharreko izapideak

gorabehera. Haien izaerak direla bide, profesionalak egingo ditu horiek guztiak.

Planak sei hilabeteko iraupena izango du. Epealdi horretan jarraipena egingo zaio eta, bukatu eta gero, berrikusi eta ebaluatu egingo da.

Plana gauzatzen ari den bitartean, jarraipena egingo zaie ekintzei, aurretiaz ezarritako helburuen arabera, betiere. Batez ere Nora eta Mohamedekin telefonoz hitz eginez, etxeko bisiten eta, beharrezkoa balitz, eragindako profesionalekin bilerak eginez egingo da, baita jarraipenerako txosten sozialen bitartez ere, zerbitzukoak edo beste zerbitzu batzuetako profesionalenak. Hori guztia espedientean jasoko da, eta beraz, horrek ebaluazio-prozesua erraztuko du.

Jarraipenari esker, gauzatzea malguagoa izango da, plangintzan aurreikusi ez diren egoera eta gertakariei egokituz baina diseinatutako planean egin beharreko aldaketak eginez. Horrez gain, pertsonaren egoeran aldaketa handiak egotekotan, aukera ematen du balorazio berri bat abiarazteko.

Suposizio praktikoetan emaitzak ebaluatzea proposatzen da. Xedea da esku-hartzearen diseinuan adierazitako ebaluazio-adierazleen bitartez formulatutako helburuen betetze-maila jakitea. Honako informazio-iturri eta neurketa-tresna hauek erabiliko dira, besteak beste: familia hartzailea, esku hartu duten profesionalak, espedientea, erregistroak, txostenak eta abar. Ebaluazioa egin eta gero, pertsonarekin/familiarekin batera erabakiko da esku-hartzearen diseinua birformulatu egin behar den edo, aldiz, kasua itxi egin behar den.

- AGUILAR, M. J. (2013): *Trabajo social. Concepto y metodología*, Madril, Paraninfo eta Gizarte Langintzako Kontseilu Nagusia.
- ALISEDA, F. (2019): *Manual para la resolución de casos prácticos en trabajo social*, Badajoz, Badajozko Gizarte Langintza Elkargo Ofiziala.
- ANDER-EGG, E. (1982): *Metodología de trabajo social*, Mexiko, El Ateneo.
- CAMPANINI, A. eta LUPPI, F. (1995): *Servicio Social y Modelo Sistémico. Una nueva perspectiva para la práctica cotidiana*, Bartzelona, Paidós.
- ESPAINIAKO GOBERNUA (2006): «39/2006 Legea, abenduaren 14koa, autonomia pertsonala sustatzeari eta mendetasun-egoeran dauden pertsonak zaintzeari buruzkoa», *Estatuko Aldizkari Ofiziala*, 299, 2006/12/15, <https://www.legegunea.euskadi.eus/x59-preview/eu/contenidos/ley/boe200621990/eu_def/index.shtml>.
- (2018): «3/2018 Lege Organikoa, abenduaren 5koa, Datu Pertsonalen Babesari eta Eskubide Digitalen Bermeari buruzkoa», *Estatuko Aldizkari Ofiziala*, 294, 2018/12/06, <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-16673>>.
- EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOA (2008): «12/2008 Legea, abenduaren 5koa, Gizarte Zerbitzuei buruzkoa», *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 246, 2008/12/24, <<https://www.euskadi.eus/p43aBOPVWebWar/>>.
- (2013): «353/2013 DEKRETUA, maiatzaren 28koa, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren Fitxa Sozialari eta Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren gizarte-diagnostikoa egiteko tresnari buruzkoa», *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 121, 2013/06/26, <<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2013/06/1302907e.shtml>>.
- (2013): «385/2013 Dekretua, uztailaren 16koa, Gizarte Bazterkeria Balioesteko Tresna onesteko dena», *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 149, 2013/08/07, <<http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2013/08/1303530e.pdf>>.
- EUSKO JAURLARITZA (2012): *Informe final sobre la elaboración de un procedimiento básico de intervención en servicios sociales desde una perspectiva centrada en la persona*, Vitoria-Gasteiz, Enplegu eta Gizarte Politiketako Saila.
- (2015): «185/2015 Dekretua, urriaren 6koa, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren prestazio eta zerbitzuen zorroari buruzkoa», *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 206, 2015/10/19, <<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/eu/bopv2/datos/2015/10/1504561e.pdf.pdf>>.
- (2017): «152/2017 Dekretua, maiatzaren 9koa, Euskal Autonomia Erkidegoan haurrak eta nerabeak zaintzeko eta babesteko udal- eta lurralde-mailako gizarte-zerbitzuetan arrisku- eta desanparo-egoeren larritasuna balioesteko Balora tresnaren eguneraketa onesten duena», 125, 2017/07/03, <<http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2017/07/1703354e.pdf>>.
- FERNÁNDEZ, T. eta PONCE DE LEÓN, L. (2018): *Trabajo social individualizado. Metodología de intervención*, Madril, EDIASA.
- GARCÍA, F. (2001): *La intervención profesional en trabajo social: supuestos prácticos I*, Malaga, Malagako Gizarte Langintza Elkargo Ofiziala.
- GARCÍA, I. (2015): «Elaboración de un plan de trabajo y supuestos prácticos de intervención social», in CRUZ, B.; BEMBIBRE, J. eta BARRANCO, J. (koord.), *Herramientas para la reflexión de la práctica de la intervención social*, Granada, Genio Maligno, 157-185 or.

- GARCÍA, G. eta RAMÍREZ, J.M. (2006): *Manual práctico para elaborar proyectos sociales*, Madril, Gizarte Langintzako Kontseilu Nagusia; Siglo XXI.
- GIZARTE-LANGINTZAKO ELKARGO OFIZIALAK (2012): *Código deontológico de trabajo social*, Madril, Gizarte Langintzako Kontseilu Nagusia.
- GIZARTE-LAGINTZAKO NAZIOARTEKO FEDERAZIOA (2018): *Declaración Global de Principios del Trabajo Social*, <<https://www.ifsw.org/declaracion-global-de-los-principios-eticos-del-trabajo-social/>>.
- GUINOT, C. (2008): *Métodos, técnicas y documentos utilizados en trabajo social*, Bilbo, Deustuko Unibertsitatea.
- KISNERMAN, N. (1998): *Pensar el trabajo social: una introducción desde el construccionismo*, Buenos Aires, Lumen-Humanitas.
- MOSQUERA, M.P. (2014): *Resolución de casos prácticos*, Kantabriako Gizarte Langintzako Elkargo Ofiziala.
- PASTOR, E. (2015): *Trabajo social con comunidades*, Madril, Universitat.
- RODRÍGUEZ, P. (2013): *La atención integral y centrada en la persona*, Papeles de la Fundación Pilares bilduma, 1. zb., <<http://www.fundacionpilares.org/docs/AICPweb.pdf>>.
- TORRADO, A. (2018): “Abordando la resolución de un caso práctico de intervención individual/familiar”, *TS Difusión*, 99. zb., 13-22 or., <http://www.tsdifusion.es/revistas_publicadas/99/pdf/TSD99_3.pdf>.
- VISCARRET, J.J. (2007): *Modelos y métodos de intervención en trabajo social*, Madril, Alianza.
- (2009): “Modelos de intervención en trabajo social”, en FERNÁNDEZ, T. (koord.), *Fundamentos de trabajo social*, Madril, Alianza, 293-344 or.
- ZAMANILLO, T. (2008): *Trabajo social con grupos y pedagogía ciudadana*, Síntesis, Madril.
- (2018): *Epistemología del trabajo social. De la evidencia empírica a la exigencia teórica*, Madril, Ediciones Compltense.

Zerbitzuan aldizkarirako originalak aurkezteko arauak

- *Zerbitzuan* aldizkarian gizarte-politikei eta zerbitzuei buruzko artikulua argitaratu ditzake arloan diharduten profesional, ikerlari, erakundeen ordezkari eta gizarte-ongizateko politikan interesa duten pertsona orok.
- Artikuluak argitaragabeak izango dira eta aldizkariaren ardatz diren oinarriko gaiei buruzkoak (gizarte-zerbitzuak eta gizarte-ongizateko politikak; gizartearen parte hartzea; immigrazioa, pobrezia eta gizarte-bazterketa; urritasuna; adineko, haur eta adingabeen arreta; droga-mendetasun eta gizartearen eskuartzea, oro har).
- Artikuluak idatz daitezke bai euskaraz bai gaztelaniaz, eta argitaratuko dira jatorrizko testua jasotzen den hizkuntzan.
- Artikuluak posta elektronikoz igorriko dira, testuak Word dokumentu batean; eta balizko grafikoak Excel dokumentu batean.
- Formaren ikuspegitik, kontuan hartu, arren, honako jarraibide hauek:
 - Artikulu bakoitzak izan beharko ditu gutxienez 5.000 hitz eta gehienez 12.000, eta hor zenbatuko dira taulak, grafikoak eta bibliografia. Mesedez, ezinbesteko jotzen diren taulak eta grafikoak bakarrik igorri.
 - Lehenengo orrialdean jasoko dira artikulua titulua, egilearen edo egileen izenak, eta, baita ere, haietako bakoitzaren harremanerako posta-helbidea, telefonoa eta lankide gisa jardundako erakundeak. Artikuluaren laburpena erantsi beharko zaio (gehienez 120 hitz), eta hautatuko dira testuaren edukia deskribatuko dituen bost giltza hitz.
 - Aipua edo oharrak joango dira orri-oinean.
 - Artikuluaren erreferentzia bibliografikoa jarraituko dute ISO 690/1987 Araua.
- Erredakzio Kontseiluko kideen iritzira jarriko dira artikulua jasotzen direnean, eta haiek erabakiko dute argitaratu edo ez kalitate zientifiko eta egokieraren arabera.
- Artikuluak argitaratzeko onartzen direnean, aldizkariaren zuzendaritzak beretzat gordeko du testuaren epigrafeak eta titulua aldatzeko eskubidea, baita aldizkariaren estilo-arauen arabera, komenigarri jotzen dituen estilo-zuzenketak egiteko ere.
- Egileek ez dute ordaindu behar euren artikulua ebaluatu edo argitaratzeagatik.

Honako hauek dira aldizkariaren helbide eta harremanerako telefonoa:

Zerbitzuan

SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentrua
Etxague 10 behea
20003 Donostia
Tel. 943 42 36 56
Fax 943 29 30 07
publicaciones@siis.net

Normas de presentación de originales para *Zerbitzuan*

- *Zerbitzuan* está abierta a la publicación de artículos sobre servicios y políticas sociales por parte de profesionales, investigadores, representantes institucionales y de todas aquellas personas interesadas en las políticas de bienestar social.
- Todos los artículos deberán ser inéditos y girar en torno a los ejes temáticos básicos de la revista (servicios sociales y políticas de bienestar social, participación social, inmigración, pobreza y exclusión social, discapacidad, atención a las personas mayores, infancia y menores en situación de desprotección, drogodependencias e intervención social en general).
- Los artículos pueden redactarse tanto en euskera como en castellano, y serán publicados en el idioma en el que se reciba el original.
- Los artículos se enviarán por correo electrónico: los textos, en un documento de Word; y los gráficos, en uno de Excel.
- Desde el punto de vista formal, se ruega atenderse a las siguientes pautas:
 - La extensión del contenido de cada artículo será de entre 5.000 y 12.000 palabras, contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía. Se ruega adjuntar sólo las tablas y gráficos que se consideren imprescindibles.
 - En la primera página, se hará constar el título del artículo, el nombre del autor o autores, así como la dirección postal, el teléfono de contacto y la adscripción institucional de cada uno de ellos. Se añadirá también un breve resumen o sumario del artículo (máximo 120 palabras) y entre cuatro y seis palabras clave que describan el contenido del texto. El resumen y las palabras clave irán en castellano y euskera.
 - Las citas o notas irán a pie de página.
 - Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán la Norma ISO 690/1987.
- Una vez recibidos, los artículos serán sometidos a la consideración de los miembros del Consejo de Redacción, que decidirán sobre su publicación de acuerdo a criterios de calidad científica y oportunidad editorial.
- Una vez aceptados los artículos para su publicación, la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los textos, así como de realizar las correcciones de estilo que se estimen convenientes, de acuerdo con las normas de estilo de la revista.
- La revista no efectúa cargo alguno a los/as autores/as por evaluar ni publicar artículos.

La dirección y teléfono de contacto de la revista son los siguientes:

Zerbitzuan

SIIS Centro de Documentación y Estudios
General Etxague, 10 - bajo
20003 Donostia-San Sebastián
Tel. 943 42 36 56
Fax 943 29 30 07
publicaciones@siis.net

70

ABENDUA·DICIEMBRE

2019

Revisión de tendencias,
innovaciones y buenas prácticas
en el ámbito de los servicios
sociales

Los derechos sociales en la
Constitución Española

Familias multiasistidas y
profesionales “multiembrollados”:
dificultades y potencialidades de
la intervención en la institución

Sinhogarismo y jóvenes
extranjeros en Bilbao: la
atención en un contexto de
desbordamiento múltiple y
secuencial de los recursos

Red de Escuelas de
Empoderamiento de Bizkaia: una
apuesta feminista arraigada en
nuestros pueblos

Big data y redes sociales: un
acercamiento al mercado de
trabajo sumergido de Navarra
en los medios sociales y en la
prensa escrita

Gizarteratu eta Laneratzeko
Euskal Eredu

Suposizio praktikoak gizarte-
langintzan: ebazpenerako diseinua

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

ENPLEGUKO ETA GIZARTE
POLITIKETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y POLÍTICAS SOCIALES

Siis

Centro de
Documentación
y Estudios
Dokumentazio
eta Ikerketa
Zentroa

Fundación Eguía-Careaga Fundazioa