

ZERBITZUAN

40  
ABENDUA·DICIEMBRE  
2006

Algunos elementos para un análisis de las políticas sobre servicios sociales en el País Vasco

Las cláusulas sociales en la reforma de la legislación de contratos del sector público

La normalización y certificación de sistemas de gestión en las residencias de mayores

El sistema ocupacional de los gitanos en España: entre la resistencia a la asimilación y su acomodación a un mercado laboral en constante cambio

Gizarte-politiken jarraitasuna eta aldaketa: lanaren balioa Iruñeko Errukietxeko Konstituzioetan

Movilidad sostenible y equidad de género

¿Hay mujeres pobres en la CAPV? La pobreza en las mujeres solas

Dependencia versus autodeterminación: una Ley para quién

Población con discapacidad y respuesta asistencial en los hogares de la CAE

Percepción ciudadana respecto a las entidades no lucrativas de acción social en Álava



EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO

ETXEBIZITZA ETA GIZARTE  
GAETAKO SAILA  
DEPARTAMENTO DE VIVIENDA  
Y ASUNTOS SOCIALES

Siis

Centro de Documentación y Estudios  
Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa  
FUNDACIÓN EGUÍA-CAREAGA FUNDAZIOA



EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO

ETXEBIZITZA ETA GIZARTE  
GAETAKO SAILA  
DEPARTAMENTO DE VIVIENDA  
Y ASUNTOS SOCIALES

# Editorial

**E**l número cero de *Zerbitzuan*, en la primavera de 1986, definía la revista como una plataforma de debate para profesionales, miembros de asociaciones y colectivos de usuarios de servicios sociales. A lo largo de quince años, entre 1986 y 2001, se publicaron 39 números más de la revista, con cerca de 400 artículos y algo más de 200 autores colaboradores. Durante esos años, los años de consolidación del sistema vasco de servicios sociales, *Zerbitzuan* se configuró como uno de los principales foros de debate e información sobre esta materia en Euskadi, y como una de las escasas revistas especializadas publicadas en todo el Estado español. En 2001, en plena expansión de las páginas web y de las nuevas tecnologías de la información, la revista dejó de publicarse debido, entre otras razones, al interés de las instituciones financiadoras por la publicación de boletines documentales más ágiles y de mayor periodicidad.

Veinte años después de aquel número cero, el SIIIS Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía-Careaga, con el apoyo de la Viceconsejería de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, ha considerado oportuno relanzar la revista, que a partir de ahora tendrá carácter semestral. Con un diseño actualizado y un Consejo de Redacción renovado que, en cualquier caso, sigue contando con la inestimable colaboración de algunos de sus primitivos integrantes, esta nueva época de *Zerbitzuan* estará guiada por los mismos principios y objetivos que la anterior: ofrecer a los profesionales, a los usuarios y a las personas con capacidad de decisión en materia de servicios sociales una herramienta para el conocimiento y el análisis en profundidad de las muy diversas materias que de una manera u otra inciden sobre los servicios y las políticas sociales que se desarrollan en la CAPV.

Sin duda, en estos años la situación de los servicios sociales ha cambiado de forma radical. Los servicios sociales vascos son hoy una 'industria' que presta servicios a más de 50.000 personas, ofrece prestaciones económicas periódicas al menos a otras 60.000 y emplea a unos 25.000 profesionales, con un gasto cercano a los 1.100 millones de euros en

2004. El cambio producido en estos 20 años no es en cualquier caso de carácter únicamente cuantitativo; los cambios más profundos, efectivamente, se han producido en lo que se refiere a la visibilidad social de los Servicios Sociales, a su normalización, y a su incorporación como elemento de primer orden al debate político y social. Los servicios sociales no son ya, al menos en Euskadi, un sistema desconocido y residual sino, al contrario, un elemento fundamental para garantizar la calidad de vida de una parte importante de la ciudadanía y un elemento muy presente en la agenda de las políticas públicas. La promulgación, probablemente en breve, de una nueva Ley de Servicios Sociales que consolidará el derecho subjetivo de la ciudadanía a determinados servicios y prestaciones es, sin duda, el mejor exponente de las dimensiones que, en términos cuantitativos y cualitativos, han alcanzado los servicios sociales vascos.

*Zerbitzuan* quiere responder a las necesidades de información, reflexión y debate que se les plantean a los profesionales, investigadores y usuarios de los servicios sociales en este nuevo contexto. Un contexto que viene determinado, además, por la proliferación de herramientas para la difusión de información (boletines informativos, divulgativos y documentales, listas de correo, *blogs*, páginas web...) y, en ese sentido, una cierta necesidad de una mayor selección de la información y un análisis más sosegado de los asuntos realmente importantes. Desde ese punto de vista, *Zerbitzuan* está abierta a la colaboración de todas las personas que quieran publicar artículos inéditos y de calidad sobre cualquier aspecto relacionados con los servicios y las políticas sociales, sus formas de organización y prestación, sus perspectivas de desarrollo, sus efectos, sus limitaciones y sus potencialidades.

Respecto a las secciones de la revista, y dado que, como queda dicho, se han multiplicado en los últimos años las vías para acceder a la documentación especializada en la materia, *Zerbitzuan* se centrará en la publicación de artículos de fondo, y desaparecerán de sus páginas las reseñas bibliográficas y las referencias normativas, a las que el lector interesado puede acceder a través de los boletines que el SIIS Centro de Documentación y Estudios publica desde hace años en formato electrónico y en papel. En cuanto al idioma, tal y como se viene haciendo desde los primeros números, mantenemos la opción de publicar artículos originales escritos en cualquiera de las dos lenguas habitualmente utilizadas en nuestra comunidad.

En su nueva etapa *Zerbitzuan* tiene además, como en la anterior, voluntad de mantener la dosis de generalidad suficiente dentro de cada tema para que los diversos subsectores de los servicios sociales puedan entrar en contacto con cierta facilidad, evitando la aversión que produce la concreción excesiva en temas que a fin de cuentas se consideran ajenos. En ese sentido, por encima de divisiones temáticas estrictas, la revista estará abierta al

mayor abanico posible de temas, metodologías y enfoques, siempre dentro del amplio campo de los servicios sociales y las políticas para el bienestar y la cohesión social. Desde ese punto de vista, tendrán perfecta cabida en la revista artículos sobre la atención a las personas mayores, a las personas con discapacidad, a la infancia y a los menores en situación de desprotección, sobre cuestiones relacionadas con la inmigración o las drogodependencias, sobre la organización y la planificación de los servicios, sobre la participación social en la definición de las políticas sociales o sobre su abordaje competencial y normativo.

Como decíamos en la primavera del 86, a partir de ahora existe una posibilidad más de difundir ampliamente las ideas, conocimientos y problemáticas en materia de Servicios Sociales. Esperamos que se haga buen y abundante uso de la oportunidad.

**ZERBITZUAN**

# Indice

## 7

Algunos elementos para un análisis de las políticas sobre servicios sociales en el País Vasco  
Fernando Fantova

## 21

Las cláusulas sociales en la reforma de la legislación de contratos del sector público  
Jon Ander Pérez-Illzarbe  
Gobierno de Navarra

## 31

La normalización y certificación de sistemas de gestión en las residencias de mayores  
Iñaki Heras, Ernesto Cilleruelo y Jon Iradi  
Universidad del País Vasco

## 43

El sistema ocupacional de los gitanos en España: entre la resistencia a la asimilación y su acomodación a un mercado laboral en constante cambio  
Juanma del Pozo  
Universidad Pública de Navarra

## 51

Gizarte-politiken jarraitasuna eta aldaketa: lanaren balioa Iruñeko Errukietxeko Konstituzioetan  
Joseba Zalakain  
SIIS Centro de Documentación y Estudios

## 61

Movilidad sostenible y equidad de género  
Imanol Ilárraz

## 67

¿Hay mujeres pobres en la CAPV?  
La pobreza en las mujeres solas  
Iratxe Mier, Ainara Canto y Elda Uribebarrea  
Fundación EDE Fundazioa

## 73

Dependencia versus autodeterminación: una Ley para quién  
Pedro Fernández  
FEVAS

## 79

Población con discapacidad y respuesta asistencial en los hogares de la CAE  
Ainhoa Alustiza  
Centre d'Estudis Demogràfics (UAB)

## 93

Percepción ciudadana respecto a las entidades no lucrativas de acción social en Álava  
SIIS Centro de Documentación y Estudios



# Algunos elementos para un análisis de las políticas sobre servicios sociales en el País Vasco

**Fernando Fantova**

Consultor social

Este artículo intenta una aproximación a un posible análisis del escenario de las políticas de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En los dos primeros apartados se presentan los conceptos fundamentales que podrían utilizarse y se caracteriza el enfoque a adoptar, aportándose las correspondientes referencias. Posteriormente en los cuatro apartados siguientes, sobre la base de la información disponible para el autor, se ofrece un bosquejo del contexto relevante, los agentes operantes, los discursos clave y las dinámicas principales. La imagen que emerge es la de un escenario en formación (o inmaduro), complejo (por el número de agentes y la diversidad de posicionamientos), desestructurado (tanto desde el punto de vista formal como informal), sin grandes conflictos aparentes entre agentes y eventualmente abierto a una etapa cualitativamente nueva, por la confluencia entre determinados factores contextuales y un cierto agotamiento del modelo de funcionamiento vigente hasta el momento.

## 1. Introducción y primeras definiciones

Al recibir por parte de *Zerbitzuan* la amable invitación a realizar una aportación acerca de la situación actual y perspectivas de cambio de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco, me pareció que podía tener algún interés intentar aproximarme al asunto con un enfoque de *análisis de políticas* (Gomá y Subirats, 1998), fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, porque, hasta donde yo pueda conocer, los servicios sociales, como tales, apenas han sido objeto, en nuestro entorno, de un abordaje de este tipo y, en segundo lugar, porque pensé que este trabajo me podía permitir sistematizar y compartir, hasta cierto punto, algunas informaciones y experiencias a las que he podido acceder, en los últimos años, en contacto con diversos agentes presentes en el escenario político de nuestros servicios sociales.

En este artículo no iré más allá de intentar resumir lo que podría suponer un marco de referencia o un instrumental de análisis (en los dos primeros apartados) y, posteriormente (en los cuatro apartados siguientes), proponer un primer bosquejo hipotético acerca del contexto, los agentes, los discursos y las dinámicas relevantes para la comprensión de los servicios sociales vascos desde ese marco de referencia e instrumental de aproximación. Se utilizará información disponible para cualquier persona (en mi caso un *participante observador*, más que un *observador participante*) que siga la actualidad a través de los medios de comunicación o acceda a través de Internet u otros canales a los textos que ponen en circulación los diferentes agentes involucrados. Este pequeño estudio podría ser útil como un paso tentativo y exploratorio para ulteriores investigaciones que ojalá puedan llevarse a cabo próximamente. Por lo demás, quiero agradecer las amables aportaciones o el contraste directo que he recibido para este artículo por parte de algunas personas, tan generosas

como expertas en la materia: Edorta Azpiazu, Víctor Bayarri, Jaione Mondragón, Luis Moreno, Oscar Seco, Fernando Vidal y Antoni Vilà.

Intentaré definir, en primer momento, a qué me refiero en este artículo cuando hablo de *políticas*. En una primera aproximación creo que se puede afirmar que una política es una estrategia, es decir, un esquema o patrón articulado y coherente de medios (líneas de actuación) y fines (objetivos), relativamente abstracto y flexible, que está basado en una determinada perspectiva o interpretación acerca de la realidad y que permite el sostenimiento y la mejora a medio plazo de un sistema o red para el cumplimiento de su misión o al menos, de objetivos importantes para sus personas y grupos interesados o implicados (*stakeholders*) (Fantova, 2005a: 255).

Posiblemente, cuando nos situamos en el sector público es mucho más habitual, para el contenido indicado, el uso del término *política* (políticas públicas, análisis de políticas públicas, evaluación de políticas públicas...), aunque también se usa el término estrategia, como en el caso, por ejemplo de la *estrategia europea para el empleo*. En el territorio de lo privado es, quizá, más frecuente el uso, en ese sentido, del término *estrategia* (análisis estratégico, prospectiva estratégica, escenario estratégico...). Sin embargo, a mi juicio, estamos hablando más o menos de lo mismo, es decir, de aquello que he intentado delimitar con la definición, seguro que muy discutible, que acabo de aportar.

Soy consciente, por otra parte, de que si bien, inicialmente, podemos entender que una política es un *esquema o patrón articulado y coherente de medios y fines*, normalmente, se acaba comprendiendo dentro de una u otra determinada política todo un conjunto de instituciones, normativas, interacciones y procesos en los que se va formando y plasmando, en cada caso concreto, ese esquema o patrón abstracto y flexible. Así pues, cuando hablemos de las políticas de servicios sociales habremos de referirnos a ese patrón abstracto, del que podrá decirse, por ejemplo, que es de corte más o menos institucional, residual o mixto (García Roca, 1992: 46); pero también a los elementos más o menos concretos que conducen a la construcción de dicho patrón o en los que éste se despliega. Por otra parte, toda política (que en el sentido que aquí damos al término es, por definición, *sectorial*) cobra sentido en el marco de concepciones o visiones (políticas) más generales o transversales, dándose múltiples y complejas interacciones entre ambos niveles y sin que resulte fácil señalar la frontera entre ellos.

Para seguir balizando el terreno diré que no me interesa situarme, únicamente, en el ámbito de las *políticas públicas*. Siguiendo a Herrera y Castón, entiendo que las políticas sociales (y entre ellas las políticas de servicios sociales) no se reducen a las políticas públicas (Herrera y Castón, 2003: 28), particularmente en una fase histórica en la que como espero que podamos mostrar, se multiplican los agentes y sus

conexiones y redes y se diversifican las necesidades, capacidades y trayectorias de las personas así como los ámbitos, niveles y recursos para darles respuesta (también en lo que tiene que ver con los servicios sociales). Y es que nos situamos en un escenario donde los poderes públicos sostienen servicios de responsabilidad pública pero también, obviamente, influyen en los servicios sociales no públicos. Del mismo modo, la iniciativa social o la iniciativa privada convencional mantienen servicios sociales no públicos pero también participan de muy diferentes maneras en la planificación, gestión y control de los servicios sociales de responsabilidad pública.

## Es éste un primer bosquejo del contexto, los agentes, los discursos y las dinámicas necesarias para comprender los servicios sociales vascos

Parto de la base, por tanto, de que, en el ámbito de los servicios sociales, nos encontraremos con políticas públicas (es decir, planteadas, implementadas o controladas, en última instancia, por los poderes públicos) pero también con el hecho de que los agentes privados o no gubernamentales (Real, 2002), además de participar en la definición, aplicación y evaluación de las políticas públicas, forman, sostienen y siguen políticas (o estrategias) propias, en las que, obviamente, los agentes públicos también pueden tener diferentes tipos de influencia.

En todo caso, hablar de políticas (en el *territorio* de los servicios sociales o en cualquier otro) supone colocarse, más bien, en un nivel *macro*. Para lo que nos ocupa (los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco) supone intentar hablar de decisiones o acontecimientos que afectarían al conjunto de dichos servicios, que tendrían significatividad, por decirlo así, en el *nivel general* del entramado vasco de servicios sociales. Ahora bien, los conocimientos sobre el funcionamiento de los sistemas complejos nos recuerdan que acontecimientos despreciados como insignificantes por determinadas observadoras u observadores tienen un impacto mucho mayor que otros que esas mismas observadoras u observadores identificaron como claves. No necesariamente está dicho de antemano si resultará más relevante para el conjunto del sistema la aprobación de un decreto, la convocatoria de una huelga, la publicación de un libro, la reorganización de un servicio o una intervención individual.

Digamos lo mismo con una expresión programática de dos de los principales autores entre quienes estudian los sistemas complejos: “todos nuestros actos, sin excepción, contribuyen a formar el mundo en el que

existimos y que validamos, precisamente, a través de ellos, en un proceso que configura nuestro devenir. Ciegos ante esta trascendencia de nuestros actos pretendemos que el mundo tiene un devenir independiente de nosotros que justifica nuestra irresponsabilidad en ellos” (Maturana y Varela, 1996: 210).

## 2. El análisis de políticas

A la hora de escoger, dentro de las opciones disponibles para quien escribe estas páginas, el instrumental conceptual y metodológico para la tarea planteada, es de referencia, sin duda, el *análisis de políticas públicas* (Gomá y Subirats, 1998; Grau y Mateos, 2002). Sin embargo también lo serán las aportaciones del pensamiento estratégico utilizado, más bien, en el campo de la gestión de las empresas y, en general, de las organizaciones. Será conveniente aplicar, seguramente, una mirada y una aproximación mestiza influida por diferentes disciplinas y propuestas.

Por otra parte, como recuerda Klijn, tanto el análisis de políticas públicas como el pensamiento estratégico empresarial beben, inicialmente, en las fuentes de la *teoría de la toma de decisiones* (Klijn, 1998: 6). Ahí, mediado el pasado siglo, comienza una corriente de pensamiento que critica la visión de la persona que toma las decisiones políticas como un agente racional que maximiza beneficios, proponiéndose el concepto de *racionalidad limitada*, para hacer referencia a la reducida capacidad de las personas y organizaciones para procesar información (normalmente distribuida de forma asimétrica) de cara a la toma de decisiones. En esta misma línea se ha hablado del modelo del *cuco de basura*, que ofrece una imagen de la toma de decisiones más cerca del caos dinámico humano que del frío orden mecánico (Fantova, 2005a: 52).

En el último tercio del siglo pasado, frente al análisis de políticas que atiende a las diferentes fases o etapas presentes en el quehacer político va ganando terreno el enfoque de *redes de políticas* (Klijn, 1998: 9) o *redes de agentes*. Se trata de planteamientos que invitan a relativizar (al menos hasta un cierto punto) el papel jerárquico de las instituciones públicas en el proceso de toma de decisiones políticas (Gomá y Subirats, 1998: 8) y que proponen a quien quiera analizar las políticas públicas abrirse a la complejidad de los procesos en los que toman parte diversidad de agentes, con incentivos e intereses más o menos coincidentes o contrapuestos. Complejidad de unas instituciones y estructuras (en definitiva, de poder) que influyen en la distribución de recursos y oportunidades, así como de costes y beneficios de todo tipo. Complejidad de las diversas dinámicas y lógicas (políticas, administrativas, técnicas...) presentes en la forma de operar de dichos agentes. Complejidad que nos anima a una posición *laica*, en el sentido de renunciar a la búsqueda de la *forma correcta* de diseñar e implementar las políticas. Complejidad que no hace desapa-

recer las diferencias entre las funciones y responsabilidades de los distintos agentes pero sí que las funciones y responsabilidades se vuelvan más poliédricas y relativas.

Se habla, desde estos enfoques, de la dimensión de *estilo* de las políticas para referirse precisamente a las pautas de interacción entre agentes. Se supera la idea de que la implementación es una mera aplicación mecánica de lo diseñado o acordado y se va dando cada vez más importancia a las ideas y los conceptos, a las definiciones de los problemas, a los marcos cognitivos de referencia en la elaboración de las agendas, en la relación entre agentes, en la construcción de alianzas, en la toma de decisiones o en la evaluación de los impactos. De ahí la importancia de las *redes de conocimiento* y las *comunidades de práctica* (Wenger, 2001) en relación con la construcción, implementación y valoración de políticas, deseablemente, *basadas en la evidencia* (Pinilla, 2006a; 2006b).

Como pautas analíticas fundamentales de las redes de agentes, Gomá y Subirats proponen las siguientes: “a) la estructura básica de la red, determinada por el tipo y el número de actores presentes, su grado de permeabilidad y su estabilidad o fluidez en el tiempo; b) el patrón de distribución de recursos de poder, más o menos simétrico o asimétrico, y más o menos basado sobre la posesión de recursos legales, cognitivos, simbólicos o económicos; c) los principales escenarios de mediación de intereses (arenas de gobierno, parlamentarias, corporatistas, no formalizadas); d) el tipo de relación entre actores, con predominio de elementos antagónicos, de conflicto y contradicción, o bien de elementos de cohesión, comunidad y consenso; y e) el planteamiento que prevalece ante los problemas generadores de políticas: respuestas reactivas frente a posiciones anticipativas” (Gomá y Subirats, 1998: 395).

La *dependencia histórica* (*path dependency*), el *legado de la política* o la, según otras traducciones o interpretaciones, *inercia institucional* es un factor siempre a tener en cuenta. Como señalan Gomá y Subirats, “algunos autores han sobreenfatizado el fenómeno (...). Otros enfoques, en cambio, han intentado demostrar la factibilidad de giros estratégicos, sobre la base de nuevas correlaciones de fuerza o de paradigmas cognitivos emergentes, más allá del legado de decisiones previas” (Gomá y Subirats, 1998: 14).

Han de estudiarse en todo caso las relaciones entre los contenidos en juego en una política y el tipo de arena o estructura de relaciones entre agentes que en la que tienden a abordarse dichos contenidos. Nos encontraremos con entramados más o menos maduros, más o menos estructurados, con vínculos más o menos sólidos. Con agentes más o menos experimentados y más o menos conectados, más guiados por valores o por intereses. También con procesos más o menos participativos, más *de arriba*

*hacia abajo o de abajo hacia arriba*. La teoría de juegos, que habla de *juegos de suma positiva* o *juegos de suma cero* será de utilidad a la hora de comprender estas relaciones y procesos.

Como señalan Gomá y Subirats, el análisis de políticas y el enfoque sobre la gestión que reconoce el contexto político o estratégico en el que ésta, necesariamente, se realiza conforman una “alianza natural” (Gomá y Subirats, 1998: 32). Alianza en la que, a mi juicio, puede tener lugar el mestizaje antes mencionado en el que podemos mezclar y ensamblar conceptos y herramientas diversas como las de la *evaluación pluralista* (Ballart, 1992: 156), la *prospectiva estratégica* (Bas, 1999) o el enfoque del *cuadro de mando integral* (con su atención al capital intelectual, relacional, económico y estructural) y sus correspondientes *mapas estratégicos* (Kaplan y Norton, 2001: 79).

Rodríguez Cabrero, Arriba y Marbán hablan de *mapas de políticas*, y para confeccionarlos se fijan, en cada caso, en: las reformas clave realizadas, los problemas clave y su formulación, las soluciones propuestas para dichos problemas clave, los logros políticos principales obtenidos, los logros políticos secundarios obtenidos, los obstáculos y oportunidades encontrados, la *path dependency* y los factores exógenos (Rodríguez Cabrero y otras, 2003). En la segunda parte de este artículo hemos optado por un esquema cuatripartito que emergió, en cierta medida, en un taller de trabajo realizado en julio de 2006 con gerentes de FEAPS en Bilbao y vamos a hablar, aproximándonos a la realidad de nuestros servicios sociales, del contexto, los agentes, los discursos y las dinámicas.

### 3. Contexto

En un sentido más general o más amplio, se puede afirmar que una serie de autores de referencia para lo que tiene que ver con las políticas sociales en nuestro entorno (Como Moreno, Rodríguez Cabrero, Subirats o Vidal, por citar algunos, mencionados en la bibliografía), nos invitan a ubicarnos en relación con la emergencia de los denominados *nuevos riesgos sociales*, entendidos como el resultado de los cambios económicos, políticos, sociales y culturales asociados al tránsito a la sociedad postindustrial o, en otras palabras, a la segunda modernidad o modernidad reflexiva. Intentando una síntesis personal de los fenómenos a los que nos estamos refiriendo propondría la siguiente lista incompleta:

El proceso de globalización económica, con lo que supone de reestructuración en red del tejido económico global y local, posible en gran medida, aunque no sólo, por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación con el consiguiente despliegue, selectivo y paradójico, de la denominada sociedad del conocimiento (en la que se revalorizan en términos relativos los activos intangibles) o el correlato de los nuevos movimien-

tos migratorios y los conflictos y oportunidades en relación con la multiculturalidad.

La desterritorialización de las relaciones sociales (de producción, de consumo y otras) propia de una sociedad urbana (liberadora, para muchas personas, del control social) organizada por *flujos* entre espacios especializados más que en *lugares* propicios para la identificación e integración comunitaria de las personas.

La flexibilización y precarización de las relaciones laborales en una economía cada vez más basada en los servicios, proclive a rápidos procesos de recualificación y descualificación de los puestos, con tendencia a la creación de élites profesionales cada vez más distanciadas de grandes cantidades de personal de baja cualificación que, en ocasiones, encuentra relativas facilidades para acceder a algún tipo de empleo pero que, sin embargo, se topa con dificultades estructurales para construir una identidad estable y un discurso compartido, encontrándose, en ocasiones, terrenos abonados para la construcción de identidades *en contra de*, con su correlato de violencia xenófoba, sexista, juvenil, urbana...

La disminución del margen de control por parte de los Estados, la reestructuración de los sistemas de bienestar (con procesos de mercantilización de la respuesta a necesidades sociales) y la necesidad que el poder político formal estatal puede sentir de competir o colaborar con las empresas transnacionales, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales u otros agentes, de cara a la gobernanza democrática y a la gestión pública. El alargamiento de la vida de las personas y la reconfiguración de la estructura generacional de nuestras sociedades, la revolución en lo relativo al rol social de las mujeres y los cambios, la diversificación y, frecuentemente, la fragilización de los modelos familiares y de convivencia, así como las convulsiones en relación con el papel de las familias en la respuesta a las necesidades sociales y con la conciliación de la vida familiar, laboral y personal. Las mejoras en el nivel de vida en algunas capas sociales y la extensión de valores y patrones de comportamiento consumistas, insolidarios y pasivos, propios de la denominada *cultura de la satisfacción*, unidas a la mayor individualización de las trayectorias vitales y la fragmentación y polarización social que, junto con las amenazas ecológicas y otros fenómenos, configura la que ha sido llamada *sociedad del riesgo*.

Fenómenos como los que se acaban de anotar conformarían un contexto general para cualquier política social en este comienzo del siglo XXI más o menos en cualquier lugar y aparecen recurrentemente (con una u otra formulación) en los análisis estratégicos de las organizaciones públicas o privadas dedicadas a los servicios sociales. Sin embargo, también habríamos de referirnos de forma más específica al contexto en el que estaría funcionando el entramado vasco de servicios sociales, para resaltar, al menos, tres elementos a tener especialmente

en cuenta: la *juventud* y desestructuración de la rama o sistema de servicios sociales en nuestro entorno; la dinámica de *gobierno multinivel* (Gomá y Subirats, 2003: 141) y fragmentación política en la que se desenvuelven las políticas públicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco; y la tradición y el vigor de la iniciativa social en el ámbito de nuestros servicios sociales.

En cuanto a la primera de las cuestiones, la primera Ley vasca de servicios sociales (que vino a ser la primera en el conjunto de España) data de 1982 y es, efectivamente, en la década de los ochenta del pasado siglo cuando se va conformando el sistema público de servicios sociales y, con él, el conjunto del entramado de la rama de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Así pues, si comparamos nuestros servicios sociales con otros (como los educativos o sanitarios) o con los servicios sociales de otros países europeos, podemos hablar, como lo hacíamos, de su *juventud*.

## El diagnóstico es unánime respecto al crecimiento desordenado que han tenido en nuestro entorno los servicios sociales

Por lo demás, existe un diagnóstico bastante unánime entre los agentes relacionados con nuestros servicios sociales acerca del crecimiento desordenado que han tenido, lo cual nos permite, como decíamos, hablar de su desestructuración, puesto que el notable (aunque no necesariamente suficiente) crecimiento de los servicios sociales en el País Vasco, más que responder a una planificación ordenada, ha ido produciéndose como acumulación de partes escasamente coordinadas entre sí, sin que pueda hablarse de fuerzas dominantes tractoras u organizadoras con capacidad significativa de influencia global y sostenida, sea desde la acción de gobierno, desde la prestación de servicios o desde la gestión del conocimiento, por mencionar diversas opciones no incompatibles entre sí.

En cuanto al segundo de los aspectos, cabe recordar que en la exposición de motivos de la vigente Ley de servicios sociales, de 1996, se apunta a la necesidad de adaptarse a la denominada Ley de Territorios Históricos (de 1983) como una de las razones que hacían necesaria la sustitución de nuestra primera ley. A partir de ahí, ha tenido lugar un desarrollo que nos lleva, con datos de 2003, a la siguiente distribución del gasto público en servicios sociales: Diputaciones Forales 53%, Gobierno Vasco 25,4%, Ayuntamientos 18,6%, Administración General del Estado 2,4% (CVBS, 2006: 214). En esta distribución se ve cómo, también en los servicios sociales, se expresa una peculiaridad de la Comunidad

Autónoma del País Vasco que llama la atención en otras Comunidades Autónomas: el peso de las Diputaciones Forales, que son también, por ejemplo, las encargadas de la recaudación de los principales impuestos. El reparto de responsabilidades en este momento entre Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos es el expresado en el Decreto 155/2001, de determinación de funciones en materia de servicios sociales.

Por otro lado, a la hora de escribir este artículo está en las Cortes Generales el Proyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que estaría, según su texto actual, llamado a introducir un mayor protagonismo de la Administración General del Estado en los servicios sociales vascos. Se ha de notar además que la Comunidad Autónoma del País Vasco no ha participado en el Plan concertado de prestaciones básicas en corporaciones locales, que ha venido siendo el instrumento principal por el que la Administración General del Estado ha venido incidiendo en los servicios sociales públicos en otras Comunidades Autónomas españolas.

Por lo demás, esta realidad de gobierno multinivel ha de analizarse conjuntamente con la fragmentación de la representación política, que lleva a una situación muy frecuente de gobiernos de coalición de (en algunos casos tripartita) con combinaciones de distinto signo en los diferentes niveles de gobierno, de suerte que, en términos generales, en una mesa de responsables políticos de los diferentes niveles de gobierno dentro del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco podamos encontrarnos con representantes de cuatro, cinco o seis fuerzas políticas diferentes. Debe quedar claro que no se hace aquí un juicio apriorístico –ni positivo ni negativo– sobre el gobierno multinivel o la fragmentación política.

El tercer elemento que queríamos destacar es el del peso de las organizaciones del tercer sector de acción social en el País Vasco. El Consejo Vasco de Bienestar Social ha reflexionado al respecto y recoge datos (de un estudio reciente dirigido por José Ignacio Ruiz de Olabuénaga) como los siguientes:

- El sector no lucrativo de acción social de la Comunidad Autónoma del País Vasco está compuesto por 1.569 entidades.
- A estas entidades pertenecen un total de 181.185 personas, que aportan 418.440 cuotas, al haber personas que son socias de más de una entidad.
- 18.612 personas trabajan de forma remunerada en el sector no lucrativo de acción social de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- 57.846 lo hacen de forma voluntaria, sin recibir remuneración.
- En el sector no lucrativo de acción social de la Comunidad Autónoma del País Vasco se maneja un presupuesto anual de 520 millones de euros, financiación que en gran medida procede de las arcas públicas (CVBS, 2005: 2).

Para contextualizar los datos, vale decir que, según la Estadística de servicios sociales del Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) publicada en 2006, el gasto total en servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco fue en 2004 de 1.196 millones de euros, con 20.600 personas empleadas de forma directa y el equivalente a 4.400 empleos de personal subcontratado de atención directa. El hecho de que, en muchos casos, la iniciativa social haya comenzado a operar con fuerza antes que el sector público es un ingrediente necesario para explicar la configuración de los servicios sociales en el País Vasco. No podemos olvidar, sin embargo, que en los últimos diez años se observa una pérdida de peso relativo del sector no lucrativo frente al sector lucrativo (SIIS, 2005: 396). Es de resaltar que, analizando las enmiendas de las diferentes fuerzas políticas al Proyecto de ley de dependencia, se pone de manifiesto un acuerdo general a la hora de reconocer la importancia del tercer sector en los servicios sociales y apostar por la continuidad y el reforzamiento de su papel.

#### 4. Agentes

Quizá valga la pena comenzar este apartado con una pequeña aclaración sobre el uso de la palabra *agentes*, en lugar de la más frecuente que sería *actores*. La única razón es que intentando hacer un uso del lenguaje que resulte inclusivo de mujeres y hombres y, a la vez, lo más económico o ágil que sea posible, prefiero hablar de agentes, que, sin duda, incluye a mujeres y hombres (y a agentes colectivos) y no de actores, pues esta palabra tiene su correlativa femenina (actrices) que nunca he encontrado utilizada en los textos de ciencia política. Dicho esto, la única pretensión de este apartado es listar e ilustrar, brevemente, todos aquellos que yo considero, hoy y aquí, agentes operantes en el escenario de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Señalaría, en primer lugar, a las personas con responsabilidades políticas ejecutivas (más o menos directas, más o menos exclusivas, más o menos definidas) en materia de servicios sociales en el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos. Es evidente que son agentes de primera magnitud en el escenario político de los servicios sociales. Llama la atención que nuestra legislación no prevé ningún órgano formal que reúna a estos importantes agentes (aparte del Consejo Vasco de Bienestar Social donde se encuentran junto con la *parte social*). No obstante, existe una cierta tradición de encuentro entre estas personas, acudiendo a estas reuniones la representación del Gobierno Vasco, de las tres Diputaciones Forales y articulándose la presencia en el caso de los Ayuntamientos a través de la Asociación de Municipios Vascos (EUDDEL).

Como instituciones públicas, al menos hasta el momento, apenas cabe mencionar las de la Administración General del Estado, por las razones antes apuntadas. En cuanto a la Unión Europea, si

bien ha podido aportar orientaciones y recursos para acciones transversales con incidencia indirecta en los servicios sociales, no creo que pueda decirse que tenga una influencia directa reseñable en el escenario político de los servicios sociales vascos. Se ha dicho, sin embargo, que se abren nuevas oportunidades para la influencia de la Unión Europea a través del denominado método abierto de coordinación (Rodríguez Cabrero y otras, 2005: 13).

En relación con los agentes gubernamentales, en todo caso, hay que resaltar la experiencia, ya de dos legislaturas en el Gobierno Vasco y de una en la Diputación Foral de Gipuzkoa, de la ubicación de las responsabilidades sobre *inserción social*, en departamentos diferentes de aquellos que son responsables de los servicios sociales, cuando las principales medidas contra la exclusión social que están en manos de dichos departamentos de inserción social se canalizan a través de los servicios sociales (sin que entremos en este momento en el debate acerca del carácter transversal de las políticas para la inserción o inclusión social). Este hecho, en cualquier caso, puede considerarse un caso más entre otros que conforman la gran variedad de formas de denominar y agrupar las responsabilidades relacionadas con los servicios sociales en nuestras Administraciones públicas.

Continuando con la identificación de agentes, una pregunta pertinente sería la de en qué medida, antes o más allá de las propias personas con responsabilidades políticas ejecutivas, los partidos políticos son o no un agente relevante en el escenario de los servicios sociales. Mi impresión es que cuestiones relacionadas con los servicios sociales están siendo cada vez más objeto de atención en el Parlamento, las Juntas Generales, los plenos municipales y, en general, el debate político que se refleja en los medios de comunicación. Diríamos, metafóricamente, que han ganado algo de *cuota de pantalla* en la arena política. En este momento histórico parece que está siendo, claramente, el incremento de las necesidades de atención a las situaciones de dependencia (funcional) el elemento tractor que está contribuyendo más al aumento de la atención a lo que tiene que ver con los servicios sociales en el debate político. Como muestra de este hecho cabe referirse, por ejemplo, al desarrollo, a lo largo de 2006 de una Ponencia para el estudio de la situación de los servicios sociales en el Parlamento Vasco.

En cualquier caso, mi impresión es que en materia de servicios sociales los partidos políticos no acostumbran a ser, en nuestro entorno, generadores de propuestas sino más bien receptores (y mejores o peores *conductores*) de las propuestas que les llegan de otros agentes. Una revisión, por ejemplo, de sus enmiendas al Proyecto de ley de dependencia lo pone de manifiesto. Mi impresión es también es que no suelen aparecer discursos o propuestas radicalmente incompatibles entre los partidos acerca de los servicios sociales, siendo muy amplio, en principio, el territorio para políticas consensuadas.

En el ámbito de las Administraciones públicas hay que identificar otro tipo de agente diferente del representado por las personas con responsabilidad política. Se trata de las personas técnicas, bien con responsabilidades más orientadas a la gestión (o administración) o más bien operativas (por decirlo así, de atención directa). En lo que tiene que ver con la delimitación del territorio entre responsabilidades políticas y responsabilidades técnicas, creo que se puede decir que la confusión es mayor que la que se percibe en sistemas públicos más consolidados como el educativo o el sanitario. Hay que señalar que existen en el funcionariado vasco de los servicios sociales liderazgos emergentes por parte de profesionales con funciones directivas o técnicas con larga trayectoria en el sector.

Estas trabajadoras y trabajadores del sector público aparecen en el escenario, en ocasiones, representando, de alguna manera, a la Administración pero también pueden aparecer en su calidad de trabajadoras y trabajadores y canalizar su participación a través de los sindicatos, también otro agente de relevancia creciente en el escenario de los servicios sociales. Por una parte los sindicatos, a través del denominado *diálogo social* o por otros medios, impulsan medidas relacionadas con los servicios sociales, como es el caso, por ejemplo, de la Ley de dependencia, cuyo anteproyecto vino precedido por un acuerdo entre el Gobierno central, los sindicatos españoles más representativos y las organizaciones patronales correspondientes.

Por otra parte, las trabajadoras y trabajadores inciden desde la acción sindical, bien en el correspondiente marco de los Ayuntamientos, Diputaciones o Gobierno Vasco (para las trabajadoras y trabajadores del sector público) o bien en sectores o subsectores (o empresas) que van teniendo sus convenios colectivos a partir de una cierta *masa crítica* (por número de personas y homogeneidad de condiciones), tales como residencias para personas mayores, ayuda a domicilio u otros. En Bizkaia se ha firmado recientemente el primer convenio de un ámbito que se ha denominado como de *intervención social*, en el que ha operado como patronal Gizardatz, compuesta por entidades de iniciativa social.

Como vemos, las empresas proveedoras y las organizaciones patronales son otro agente a considerar, apareciendo, en varios casos, esa diferenciación entre organizaciones patronales representantes del sector sin ánimo de lucro (como es el caso de LARES, para las residencias y otros servicios para personas mayores) o del sector lucrativo. Hoy por hoy, en el Consejo Vasco de Bienestar Social la representación sindical viene siendo ejercida por los cuatro sindicatos más importantes y la representación patronal está en manos de CONFEBASK, aunque mi impresión es que la participación de empresas del sector de los servicios sociales en CONFEBASK no es muy relevante todavía. Por lo demás, en general, diría que la mayoría de los servicios sociales privados no se conciben y presentan con la identidad o

marca de *servicios sociales* y menos aún como parte de un entramado o sistema de servicios sociales. Hay que hacer referencia, también, a las cooperativas (normalmente de iniciativa social, sin ánimo de lucro) dedicadas a los servicios sociales y a su representación colectiva. De igual modo han de situarse en el escenario las obras sociales de las Cajas de Ahorro y, cada vez más, otras iniciativas de acción social emprendidas por empresas desde claves de *responsabilidad social corporativa*.

## Existe un acuerdo general a la hora de reconocer la importancia del tercer sector en los servicios sociales

Otro agente a considerar es el denominado tercer sector de acción social (incluido el de carácter eclesial) que, en el País Vasco no cuenta, hasta ahora, con una mesa o red unificada aunque van fortaleciéndose diferentes *redes temáticas* vinculadas, por ejemplo, a la discapacidad (tales como FEVAS, en la discapacidad intelectual), a la exclusión social (como es el caso de EAPN), las personas mayores, y así sucesivamente. Las organizaciones y redes del sector no lucrativo de acción social operan en alguna medida en clave de *movimiento social* (sensibilización, denuncia, reivindicación...) y en alguna medida como proveedoras de servicios, siendo muy diferente (y no siempre claro) el posicionamiento según los casos. Frecuentemente estas organizaciones son representadas por su personal directivo remunerado.

Se ha de considerar también en el escenario de los servicios sociales a colegios profesionales como el de las trabajadoras y trabajadores sociales y, desde hace poco, también el de las educadoras y educadores sociales. Tradicionalmente, además de ocuparse de las cuestiones estrictamente profesionales han acostumbrado a hacer tomas de posición política en relación con los servicios sociales. También aparecen en el escenario agentes cuyo papel, en principio, tiene que ver, fundamentalmente con la gestión del conocimiento, tales como determinados departamentos u organismos universitarios, centros de documentación y estudios (como el SIIS), otros centros de formación (como la Fundación EDE), organizaciones de consultoría, personas expertas... Una institución que ha venido prestando una atención especial y constante a los servicios sociales es la del Ararteko.

Por último, habría que referirse a un agente más difuso pero que no podemos olvidar, como es la ciudadanía que, periódicamente, se expresa a través de diferentes conductos, como pueden ser las encuestas de diferentes instituciones. Así, por ejemplo, la Encuesta de Hogares 2004 del Gobierno Vasco, hecha pública en 2006, refleja que no más del 20% de las familias

ha acudido en alguna ocasión a los servicios sociales de base (puerta de entrada del sistema público), con un 80% de personas satisfechas entre las usuarias. Llama la atención también que, en el Barómetro de mayo de 2006 del CIS, ante la pregunta sobre la financiación de los “servicios que la Administración pueda ofrecer a las personas discapacitadas o en situación de dependencia”, un 38,1% piensa que es más justo que se financien con impuestos, mientras que un 56,7% entiende que es más justo que las personas paguen una parte de los servicios, en función de sus recursos económicos. Por dar otro dato, según el Estudio de calidad sobre diferentes áreas de Bizkaia (encargado por la Diputación Foral correspondiente) un 79,4% afirma que “acudiría a una residencia de ancianos si llegara a tener problemas de movilidad y no pudiera valerse”.

La percepción y la expresión de la opinión pública son especialmente importantes en una rama o sistema joven y en construcción, como son los servicios sociales (en particular en el caso de los públicos, especialmente necesitados de legitimación social, por ser sostenidos, en buena medida, con los impuestos). Además, posiblemente, los servicios sociales constituyen un ámbito especialmente sensible a fenómenos de *competencia por recursos* entre sectores tradicionalmente cubiertos (mejor o peor) por los sistemas de protección social y otros emergentes con necesidades vinculadas a los nuevos riesgos sociales de los que antes hemos hablado (Gil Calvo, 2006). A esto ha de unirse el hecho de que en el debate público sobre servicios sociales no es infrecuente la alusión al fenómeno que técnicamente suele denominarse *riesgo moral* (posibilidad de actuación oportunista por parte de determinadas usuarias o usuarios), siendo recurrente la referencia a la necesidad de medidas de *activación*. El término activación puede utilizarse para toda política que surge a partir de la preocupación de que personas capaces de trabajar no lo hagan (beneficiándose de prestaciones sociales) y que tenga como objetivo favorecer la inserción laboral de estas personas (Pérez Eransus, 2005: 21). Lógicamente, dentro de las políticas de activación cabe encontrar planteamientos muy diferentes en su concepción.

Quisiera terminar, por lo demás, haciendo referencia a la débil o a veces inexistente presencia en el escenario de agentes portadores de las demandas y representantes de los intereses, precisamente, de sectores sociales especialmente afectados por esos *nuevos riesgos sociales* de los que hemos hablado, frente a un mayor protagonismo de sectores tradicionalmente más y mejor cubiertos por los sistemas de bienestar o protección social (Rodríguez Cabrero y otras, 2005: 13).

Lógicamente estos agentes pueden clasificarse y relacionarse de diferente manera en función de los procesos en los que se involucran en cada momento. Una persona con responsabilidad política en una Administración pública y una persona con responsabilidades directivas en una organización voluntaria,

por poner un ejemplo, no se encuadran y se relacionan igual cuando están ocupándose de la gestión de un servicio, de la elaboración de un plan, de la presentación de una reivindicación o de la gestión de un conflicto.

## 5. Discursos

Tras referirme al contexto y los agentes presentes en el escenario de las políticas de servicios sociales en el País Vasco, voy a intentar sintetizar los *temas clave* (*key issues*), que, desde mi punto de vista, pueden estar en las agendas de quienes concurren a esta arena política. Intentaré reflejar cuáles son las diferentes posiciones o *discursos* que aparecen en torno a esos temas clave. Para ello me basaré, hasta cierto punto, en un trabajo colectivo reciente en el que he colaborado que intenta identificar y glosar algunos de dichos asuntos (Casado y otras, 2005).

La primera cuestión controvertida, desde mi punto de vista, es la propia conceptualización o identificación de los servicios sociales como ámbito con personalidad propia para el desarrollo de estrategias y políticas. Así, se ha de decir que no son pocos los agentes que inciden en el escenario de los servicios sociales sin tomar dicho escenario como una arena política específica. Esto ocurre, por ejemplo, con algunos agentes que vinculan su acción al concepto de exclusión social, como es el caso de algunos movimientos sociales que centran sus reivindicaciones en torno a las prestaciones económicas de lucha contra la exclusión social, que tienen incidencia en los servicios sociales, pero no se suelen situar explícitamente ni centrar especialmente en dicho ámbito. En esta misma línea, llama la atención, por ejemplo, que la Iniciativa legislativa popular para una carta sobre modelo de sociedad, presentada en el Parlamento Vasco en febrero de 2006 por representantes de los sindicatos ELA, ESK y STEE se estructura en cuatro partes (dependencia, educación, sanidad y vivienda) entre las que no están, como tales, los servicios sociales.

Esta relativa *invisibilidad política* de los servicios sociales se ha puesto de manifiesto, también, en el debate sobre la Ley de la dependencia, hablándose frecuentemente de la atención a la dependencia como *cuarto pilar* del sistema de bienestar (junto a educación, sanidad y pensiones). Hay que decir que alguna capacidad se ha mostrado, al parecer, desde los servicios sociales cuando, a diferencia del Anteproyecto, el Proyecto de ley introduce dos alusiones expresas (a falta de una) a los servicios sociales como *cuarto pilar*.

La existencia y vigencia de discursos que puedan contribuir a la invisibilidad de los servicios sociales no es, a mi juicio, un asunto baladí pues, tal como está comúnmente admitido en la ciencia política, la definición del problema, la estructuración de una arena política y la construcción de la agenda son requisitos previos para el desarrollo y la implementación de políticas y, en definitiva, para la articulación

de soluciones. Por otra parte, en la medida en que no se toman en cuenta los servicios sociales como tales, no se controlan los efectos que unas u otras medidas pueden tener sobre ellos. Ello ha podido ocurrir, según mi análisis, cuando se ha encomendado en buena medida la gestión de una serie de prestaciones y programas contra la exclusión social (cuya idoneidad o pertinencia no se discute en este momento) a unos servicios sociales de base que, sin embargo, no han tenido (o recibido) la capacidad, en muchos casos, de asumir ese encargo y, a la vez, sostener un equilibrio entre la atención dichas prestaciones y programas y el conjunto de actividades que les correspondería realizar (incluidas las necesarias actividades orientadas a la mejora de su calidad de atención). Hay que decir, además, que la cuestión de la visibilidad y el reconocimiento es particularmente relevante en una rama o sistema como los servicios sociales, con importantes *interfaces* con otras ramas o sistemas como, al menos, los de educación, sanidad, justicia, vivienda, garantía de rentas, empleo o cultura, y que necesita, por decirlo así, poder relacionarse *de tú a tú* con esos otros ámbitos.

## Se perciben visiones contrapuestas respecto al papel y la configuración de la atención primaria

Un segundo debate es el que tiene que ver con las necesidades a las que deben dar respuesta los servicios sociales. Frente a la concepción más admitida en la comunidad científica y técnica –que entendería que los servicios sociales responden a *determinadas* necesidades (de ayuda personal, acompañamiento social...) de *cualquier* persona–, tiene fuerza en muchas mentalidades y no pocas prácticas la visión de los servicios sociales como aquellos que deben responder, por decirlo así, a *todas* (o muchas de) las necesidades de *determinados* tipos o *colectivos* de personas. No cabe duda que aquellos grupos u organizaciones que se sienten encuadrados en dichos *colectivos* o vinculados a ellos tienen, al menos en principio, incentivos para sostener la segunda entre las concepciones mencionadas, por más que las orientaciones de referencia tiendan a considerarla periclitada o inadecuada. Aquí sí se nota, podríamos decir, la inercia institucional (*path dependency*) de la que antes hablábamos, por estar muchos servicios sociales (tanto públicos como privados) estructurados como servicios *para* un determinado segmento poblacional. Desde la perspectiva de estos *colectivos*, en todo caso, siempre existe una tensión (deseablemente creativa y positiva) entre las estrategias de *mainstreaming* (consideración de las personas en cuestión y de la intervención con ellas dentro de la corriente general de toda la población y de atención a toda la población) y las de *targeting* (que identifican un segmento poblacional específico como destinatario de la actuación, ajustándola a él).

Una cuestión controvertida, relacionada en parte con la anterior, es la de la estructuración de los sistemas de servicios sociales y, específicamente, la comprensión de la atención primaria y la atención especializada. La existencia de niveles más primarios y otros más especializados parece que obedece a una lógica organizativa racional. Sin embargo las controversias aparecen a la hora de tomar decisiones en torno a cuestiones o polaridades como las siguientes:

- La *potencia instalada* en la atención primaria y, por tanto, su capacidad de dar respuestas sin *derivar* el caso a la atención especializada, antes de hacerlo y después de haberlo hecho.
- Los criterios en función de los cuales estaría indicado que alguien recibiera atención especializada y, consiguientemente, el modelo de estructuración de la atención especializada.
- La concepción de una atención especializada entendida más bien como soporte técnico para la atención primaria o más bien como atención directa a usuarias y usuarios.

El debate sobre la atención primaria aparece, por otro lado muy vinculado a la concepción sobre la interacción o integración entre los servicios sociales y otras redes, organizaciones y procesos en el territorio, a escala local. Lógicamente, todo ello se entrecruza en nuestro caso con la controversia relacionada con la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles institucionales existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco, desde el momento en el que, por decirlo de forma breve y sin muchos matices, la atención primaria en el sistema público está encomendada a los Ayuntamientos y la atención especializada a las Diputaciones Forales, teniendo el Gobierno Vasco funciones de coordinación del sistema.

En relación con esta cuestión sí podemos decir que existen visiones más contrapuestas, al menos en principio, entre las diferentes fuerzas políticas y, en general, entre los diferentes agentes presentes en el escenario. Desde quien propone una coordinación efectiva mucho más fuerte desde el Gobierno Vasco (con actividades de planificación, evaluación, interlocución, gestión de la calidad...) hasta quien entiende que la clave está, más bien, en el *empoderamiento* de los Ayuntamientos, pasando por quien apuesta por profundizar en la centralidad que las Diputaciones tienen hoy en día en nuestro entramado de servicios sociales. Estas controversias se plantean en ocasiones como *juego de suma cero* (a más poder o capacidad en un nivel, menos en otro) y en otros casos como *juego de suma positiva* (en el que todos pueden *ganar*).

Por lo demás, en lo que tiene que ver con el reparto de responsabilidades aparecen, básicamente, tres tipos de debates:

- El que vincula el reparto de responsabilidades con la creación de condiciones de posibilidad para la aplicación del *enfoque comunitario* que subrayaría la importancia de la proximidad entre la atención

de los servicios sociales y los entornos *naturales* familiares y comunitarios de las personas.

- El que se fija, fundamentalmente, en cuestiones de racionalidad organizativa y mejora de gestión que hagan posible llevar a la práctica principios como la accesibilidad de los servicios, la posibilidad de elección, la continuidad de los cuidados o la eficiencia en la gestión.
- El que atiende, sobre todo, a la congruencia entre las responsabilidades encomendadas y los recursos disponibles, vinculado el asunto a debates más amplios como el de la financiación municipal o las *aportaciones* económicas que realizan y reciben las diferentes instituciones públicas vascas.

En cualquier caso, diría que, en buena medida, está por hacer una política *basada en el conocimiento* que dé respuesta al reto que supone que las unidades organizativas que conforman el denominado sistema público de servicios sociales sean, a la vez (y de forma mucho más orgánica), parte de otros sistemas (instituciones) como son los Ayuntamientos, Diputaciones y Gobierno Vasco. La inexistencia, prácticamente, de un sistema de información para la gestión en el sistema vasco de servicios sociales puede explicarse, en parte, por este hecho, puesto que, frecuentemente, se producen conflictos entre la vinculación (por ejemplo informática) con el sistema de servicios sociales o con la institución de que la unidad organizativa forma parte.

Otro debate central es el del papel que haya de corresponder a las diferentes esferas (pública, mercantil, no lucrativa...) en el ámbito de los servicios sociales y el de la relación de éstos con las redes informales familiares y comunitarias. Si bien ésta cuestión, es, posiblemente, la central para la distinción de orientaciones *filosóficas* en materia de política social o *modelos* de sistema de bienestar o protección social, lo que se observa en nuestro entorno es, a mi juicio, un consenso bastante amplio en cuanto a la estructuración de los servicios sociales en una clave de *modelo mixto* (Roldán, 2001; Fantova, 2005b: 91-102) que:

- Apueste por la centralidad del entramado de servicios de responsabilidad pública en el ámbito de los servicios sociales vascos.
- Permita incrementar el soporte a las familias (con enfoque de género, poniendo especial énfasis en combatir las desigualdades entre hombres y mujeres), intentando, a la vez, que éstas conserven, utilicen y potencien en la medida de lo posible su capacidad para la ayuda personal y el apoyo social a sus miembros.
- Siga apoyándose en la fuerza de la iniciativa social y voluntaria, buscando sinergias entre el tercer sector y las administraciones públicas, tanto para la gestión de servicios de responsabilidad pública como para iniciativas fuera de ese ámbito, imprescindibles si se desea un sector de la intervención social dinámico e innovador.
- Mantenga la existencia del copago por parte de las personas usuarias, en función de su capacidad

económica, al menos para algunas de las prestaciones en el ámbito de los servicios sociales.

- Regule la existencia y el funcionamiento de servicios sociales privados así como la participación de la iniciativa privada en la gestión de servicios de responsabilidad pública.

Como digo, mi percepción es que el grueso de los agentes no cuestionan radicalmente el modelo que acabo de sintetizar. Esto no quiere decir que no haya discrepancias entre ellos ni tampoco que no existan agentes de relevancia que se colocan, en uno o varios puntos, fuera de ese modelo. Tampoco quiere decir que ese modelo sea el *realmente existente* en este momento, puesto que, haciendo referencia a la que denominábamos *dimensión de estilo* de la política, diversos agentes coinciden al analizar que las relaciones entre los diferentes agentes, frecuentemente, no se dan en clave de colaboración, alianza y sinergia sino que, más bien, aparecen notables deficiencias o insuficiencias en cuanto a la comunicación, la claridad en los papeles y modalidades de relación y el reconocimiento recíproco entre agentes (CVBS, 2005: 6). Las mayores preocupaciones al respecto suelen aparecer, en todo caso, relacionadas con la financiación pública de organizaciones privadas.

Sea como fuere, diría que los mencionados problemas de estructuración del sistema público de servicios sociales y el incremento de los agentes participantes (junto a elementos contextuales a los que también nos hemos referido) parecen haber llevado a los servicios sociales vascos al debate (en el que también están los servicios sociales de otras Comunidades Autónomas, como Cataluña, Navarra o Galicia) sobre la necesidad de pasar a un nuevo estadio en su configuración (plasmado en una nueva ley). El *buque insignia* de de esa nueva configuración sería el reconocimiento de derechos subjetivos exigibles y el establecimiento de un catálogo o cartera de servicios de prestación pública obligatoria, a imagen y semejanza, podríamos decir, de lo que ocurre en el sistema sanitario. Se trata de definir, por tanto, no sólo *derechos procedimentales* (condiciones en las que se realiza la prestación) sino también *derechos sustantivos* (prestaciones garantizadas) (Cabasés, 1999: 18).

Hay un consenso generalizado acerca del establecimiento de derechos subjetivos en materia de servicios sociales, de modo que el debate estaría, más bien, en relación con el contenido de la cartera de prestaciones y en la determinación, dentro de aquellas prestaciones que el sector público esté obligado a entregar, de cuáles serían gratuitas y de las cuantías y modalidades para el copago por parte de las usuarias y usuarios. Se trata, en definitiva, del debate sobre la efectiva universalidad del sistema público de servicios sociales, acerca del que sí podemos decir que aparecen diferencias de entidad entre agentes.

Concretamente a la hora de concebir y articular el pago por parte de las personas usuarias de los servicios sociales podríamos identificar, al menos los siguientes discursos:

- El discurso de la gratuidad absoluta de los servicios, que se financiarían vía impuestos.
- El discurso del pago de una pequeña cantidad como ticket moderador, cuya utilidad fundamental sería la de prevenir una sobreutilización indebida de los servicios.
- El discurso del pago vinculado a las prestaciones de soporte (como alojamiento o alimentación), considerándose gratuitas las prestaciones que son más propiamente de intervención social.
- El discurso del copago de usuarias y usuarios como aportación fundamental para la financiación de los servicios sociales que no se desearían llevar, en este caso, a una condición de sistema de bienestar o protección social equiparable a la sanidad, la educación o las pensiones.

Cabría mencionar un quinto discurso –mucho más minoritario– que vincula el copago con la autogestión, planteando diversas fórmulas en las que se incentive la autoorganización de la comunidad en el territorio para la generación de iniciativas de intervención social cuyos efectos puedan ser objetivos y evaluables por parte del sector público.

Digo, en todo caso, que estamos ante el debate acerca de la universalidad efectiva del sistema público de servicios sociales porque, según mi análisis, a partir de unos determinados niveles o modalidades de copago, el sistema público acostumbra a dejar de ser atractivo para determinadas capas sociales que, puestas a pagar lo mismo o poco más, pueden preferir los servicios sociales privados. Si esas capas sociales llegan a ser mayoritarias, se acentúa la deslegitimación del sistema que tiende a ser considerado por dichas capas sociales mayoritarias como un sistema residual, para determinados grupos minoritarios o marginales. Obviamente, la suerte que corra el sistema público de servicios sociales resulta determinante para el conjunto de la rama de servicios sociales (muchas de cuyas prestaciones y programas son poco conocidos por la población), aunque pueda haber al respecto diferentes análisis, más en clave de *suma negativa* o, por el contrario, de sinergias entre sectores.

Habría otros temas y discursos a abordar, como los que tienen que ver con la carrera profesional, el reconocimiento social, las condiciones laborales y la negociación colectiva del personal de los servicios sociales o las dinámicas de participación en el sector, pero no dispongo de espacio para extenderme más en este apartado en el que, en todo caso, he intentado reflejar los temas clave y los discursos más relevantes.

## 6. Dinámicas

Intentaré en este último apartado reflejar algunas de las dinámicas que percibo en la actualidad o entiendo que puedan ir apareciendo en el futuro en este escenario político de los servicios sociales que vengo intentando dibujar. Y se trata, en primer

lugar, de analizar en qué medida se está dando o se va a dar una dinámica de configuración de una arena política y de construcción de agenda en los servicios sociales vascos. Como veíamos, efectivamente, hay agentes que se sienten más cómodos en arenas configuradas de otra manera o que no conceden a los servicios sociales una entidad suficiente para constituir un ámbito político con personalidad propia. Paradójicamente, pueden coincidir en esta dinámica sectores partidarios, en principio, de una extensión y fortalecimiento de los sistemas públicos de protección o bienestar social (y de los servicios sociales en general) y otros cuya intención (explícita o implícita) es *contener* su crecimiento y desarrollo.

Según mi análisis, hay agentes que tienen o perciben incentivos (en términos de mejorar su posicionamiento o incrementar su poder) para dar preponderancia a temas *transversales* (como la dependencia funcional o la exclusión social) disminuyendo la visibilidad de temas que pueden considerarse *instrumentales* como el de los servicios sociales. Entre esos agentes pueden darse incluso *coaliciones negadas*, entendidas como confluencia no reconocida por los agentes de determinados efectos de su acción.

Un fenómeno a observar, relacionado con el anterior, es el que tiene que ver con la persistencia o no de la casi total autonomía del escenario político de los servicios sociales vascos o su mayor engarce en un escenario español a resultas, fundamentalmente, de lo que ocurra con la Ley de dependencia. El *legado de la política* reforzaría el mantenimiento de la autonomía y sólo una apuesta fuerte desde el Gobierno central (con importante aportación económica) podría contrarrestar hasta cierto punto esta tendencia, según mi análisis. Otros fenómenos, como el desarrollo de redes privadas en el ámbito de los servicios sociales atravesando los límites entre Comunidades Autónomas, podría empujar también en este sentido, pero entiendo que es pronto para decirlo.

Sea como fuere, parece que se podrían dar condiciones para una nueva fase en la maduración del escenario político de los servicios sociales en el País Vasco. Las condiciones podrían ser claras, a mi juicio, desde el análisis del contexto que hemos intentado hacer. Partiendo de ese análisis, parece claro que el fortalecimiento de los servicios sociales podría permitir dar una respuesta interesante, sinérgica y eficiente a retos diversos como los que tienen que ver con el envejecimiento de la población; la conciliación de la vida familiar, laboral y personal o la cualificación profesional e inserción laboral de un buen número de personas. Por otra parte, parece lógico pensar que la debilidad de los servicios sociales esté comprometiendo la eficacia conjunta del sistema de bienestar o protección social, razón por la cual la idea de *completar* dicho sistema podría funcionar como *banderín de enganche* para concitar nuevas adhesiones.

Desde ese tipo de análisis y valoraciones, se supone que habría que avanzar en la línea de la que hemos

llamado *universalización efectiva* del sistema público de servicios sociales. Esta universalización (como ocurre en el caso de la sanidad o la educación) no provocaría necesariamente la desaparición de los servicios sociales privados ni de las diversas formas de colaboración entre el sector público y los agentes no gubernamentales, sino que sería posible que contribuyera, más bien, a dar un mayor empaque al conjunto de la rama de los servicios sociales y tener efectos sinérgicos en la iniciativa social y privada.

## El futuro no está escrito; al contrario, está en manos de los agentes presentes en el escenario

Sin embargo, como hemos dicho, los sectores sociales más directamente enfrentados a esos retos que hemos mencionado (y, consiguientemente, más interesados en el desarrollo de los servicios sociales) están infrarrepresentados en el escenario en comparación con otros sectores sociales que no necesariamente perciben con claridad que una apuesta por configurar los servicios sociales, por decirlo así, como cuarto pilar del sistema de bienestar resulte necesariamente rentable (en el sentido que se desee: económico, social, político...). En todo caso, no es impensable la confluencia de un número suficiente de agentes a favor del cambio del que hablamos, en la medida en que va calando la idea de que el actual modelo está agotado y la percepción de que determinados cambios de menor cuantía han supuesto *más de lo mismo*, es decir, un incremento del desorden, la confusión, el deterioro, el conflicto y la desvalorización de los servicios sociales.

La complejidad del escenario permite imaginar muy diferentes dinámicas que podrían contribuir, sinérgicamente, a abrir esa nueva etapa: acceso de personas más especializadas o con más peso a responsabilidades políticas que van siendo percibidas como más estratégicas, fortalecimiento de liderazgos profesionales y redes de conocimiento, mejora del clima político general que facilite la construcción de políticas consensuadas *de país*, fortalecimiento de las redes representativas de sectores afectados por los *nuevos riesgos sociales*, *efecto demostración* de las iniciativas tomadas en otras Comunidades Autónomas o por parte de la Administración General del Estado... Ello parece que debiera ser facilitado por la proximidad entre los agentes (por el tamaño del país y del sector) y por el hecho de que, en general, se necesitan mutuamente.

Posiblemente haya que observar simultáneamente el tablero de la política de servicios sociales y otros tableros (singularmente el de la financiación de las instituciones y el de las alianzas políticas generales en los diferentes ámbitos de decisión) para evaluar las condiciones de posibilidad para creación de *masa crítica* que haga posible dar o, al menos, ini-

ciar un cierto salto cualitativo a los servicios sociales en el País Vasco. La mayor o menor apuesta y vigor en el proceso de desarrollo normativo (y, en particular, de elaboración de una nueva Ley) pueden ser un termómetro en este proceso, por más que, huyendo de automatismos mecanicistas, hay que afirmar que la elaboración de una nueva Ley no es condición ni necesaria ni suficiente para iniciar esa nueva etapa de la que estoy hablando.

Tampoco hay que descartar que los diferentes agentes, como ha ocurrido en otros momentos, en lugar de apostar por ese cambio cualitativo y por la expansión de las posibilidades políticas en el campo de los servicios sociales, se manifiesten con estrategias y dinámicas de menor aliento, bien porque entiendan que el actual modelo tiene recorrido, bien porque estimen que no se dan todavía las condiciones idóneas para una *ciaboga* de mayor calado o bien, simplemente, porque tienen otras apuestas más urgentes o importantes. En la versión más reactiva de dicho escenario nos encontraríamos, por expresarlo sin matices y en pocas palabras, con unas Administraciones públicas funcionando, básicamente, en clave de *empleadoras* o *financidoras*; con unos sindicatos haciendo el discurso de que el incremento del gasto público es la única variable relevante para la mejora de los servicios sociales; con un tercer sector funcionando más bien en clave de *lobby* de empresas proveedoras del sector público; con una *academia* alejada de la realidad de la intervención social y unas usuarias y usuarios apenas sin voz (por referirnos a algunos de los agentes que hemos mencionado).

Sea como fuere, evidentemente, el futuro no está escrito; al contrario, está en manos, al menos en buena medida, de los agentes presentes en el escenario. Mi impresión es que nos encontramos ante una confluencia de factores que abre posibilidades. Estas circunstancias se dan en determinados momentos y abren, como se ha puesto de moda decir, *ventanas de oportunidad*. Esas ventanas pueden cerrarse con independencia del aprovechamiento que los diferentes agentes hayan hecho de ellas, lo cual, si recordamos las palabras de Maturana y Varela, coloca a cada uno de ellos ante su responsabilidad política.

## 7. Conclusión

En síntesis, la imagen que emerge es la de un escenario en formación (o inmaduro), complejo (por el número de agentes y la diversidad de posicionamientos), desestructurado (tanto desde el punto de vista formal como informal), sin grandes conflictos aparentes y eventualmente abierto a una etapa cualitativamente nueva, por la confluencia entre determinados factores contextuales y un cierto agotamiento de modelo anterior. En todo caso, finalizo este artículo reiterando la invitación a quienes puedan leerlo y, en general, a quien se sienta agente o tenga interés en las políticas de servicios sociales en nuestro entorno a que lo tome como un fragmento tentativo de un diálogo y una profundización que están, en buena medida, por hacer.

## Bibliografía

- ALIENA, R. (2005): *Descenso a Periferia. Asistencia y condición humana en el territorio de lo social*. Valencia, Nau Llibres/Universitat de València.
- ARRIBA, A. (2001): "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España" en *Zerbitzuan*, núm. 39, pp. 67-90.
- BALLART, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- BAS, E. (1999): *Prospectiva. Herramientas para la gestión estratégica del cambio*. Barcelona, Ariel.
- BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (1996): *Lecturas de gestión pública*. Madrid, INAP/BOE.
- CABASÉS, J.M. (1999): "Situación sanitaria actual en España: la financiación" en GAFO, J. (ed.): *El derecho a la asistencia sanitaria y la distribución de los recursos*. Madrid, Universidad Pontificia Comillas, pp. 17-40.
- CASADO, D. (2002): *Reforma política de los servicios sociales*. Madrid, CCS.
- CASADO, D. y otras (2005): *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dossier para el debate*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- CAPV (Comunidad Autónoma del País Vasco): *Ley 6/1996, de servicios sociales*.
- CAPV (Comunidad Autónoma del País Vasco): *Decreto 155/2001, de determinación de funciones en materia de servicios sociales*.
- CVBS (Consejo Vasco de Bienestar Social) (2005): *Sistema público de servicios sociales y tercer sector en la Comunidad Autónoma del País Vasco* ([www.gizaetxe.ejgv.euskadi.net](http://www.gizaetxe.ejgv.euskadi.net)).
- CVBS (Consejo Vasco de Bienestar Social) (2006): *Quinto informe sobre la situación de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. 2003*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- DEL PINO, E. (2004): *Debates sobre la reforma del Estado de Bienestar en Europa: conceptos, alcance y condiciones* ([www.iesam.csic.es](http://www.iesam.csic.es)).
- EGUIAGARAY, J.M. (dir.)(2006): *El sistema español de servicios sociales y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia. Debate de expertos*. ([www.fundacionalternativas.com](http://www.fundacionalternativas.com)).
- FANTOVA, F. (2005a): *Manual para la gestión de la intervención social. Políticas, organizaciones y sistemas para la acción*. Madrid, CCS.
- FANTOVA, F. (2005b): *Tercer sector e intervención social. Trayectorias y perspectivas de las organizaciones no gubernamentales de acción social*. Madrid, PPC.
- FANTOVA, F. (2005c): "Procesos participativos en las políticas públicas: reflexiones desde la práctica" ([www.fantova.net](http://www.fantova.net)).
- GARCIA ROCA, J. (1992): *Público y privado en la acción social: del Estado de bienestar al Estado Social*. Madrid, Popular.
- GEPAD (Grupo de Estudio sobre la Prevención y Atención de la Dependencia) (2006): *Informe sobre el Anteproyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia* ([www.polibea.com/siposo](http://www.polibea.com/siposo)).
- GIL CALVO, E. (2006). "El eclipse del capital social" ([www.attacmadrid.org](http://www.attacmadrid.org)).

- GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2003): "Estado de bienestar y exclusión social: hacia una nueva agenda de políticas de inclusión" en GARDE, J.A. (ed.): *Informe 2003. Políticas sociales y Estado de bienestar en España*. Madrid, Fundación Hogar del Empleado, pp. 123-154.
- GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (coords.) (1998): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, Ariel.
- GRAU, M. y MATEOS, A. (eds.) (2002): *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- HERRERA, M y CASTÓN, P. (2003): *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona, Ariel.
- HERRERA, M. y TRINIDAD, A. (coords.) (2004): *Administración pública y Estado de bienestar*. Madrid, Cívitas.
- KAPLAN, R.S. y NORTON, D.P. (2001): *Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral. Para implantar y gestionar su estrategia*. Barcelona, Gestión 2000.
- KLIJN, E. (1998): "Redes de políticas: una vision general" (revista-redes.rediris.es/webredes).
- LINDBLOM, C.E. (1991): *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- MATURANA, H. y VARELA, F. (1996): *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del conocimiento humano*. Madrid, Debate.
- MONDRAGÓN, J. (2004): *Análisis de políticas públicas contra la pobreza y la exclusión en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Tesis doctoral)*. Leioa, Universidad del País Vasco.
- MORENO, L. (2000): *Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social*. Barcelona, Ariel.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid, Cáritas Española/Fundación FOESSA.
- PINILLA, R. (2006a): *Agencia de evaluación: innovación social basada en la evidencia* ([www.fundacionalternativas.com](http://www.fundacionalternativas.com)).
- PINILLA, R. (2006b): *Más allá del bienestar. La renta básica de la ciudadanía como innovación social basada en la evidencia*. Barcelona, Icaria.
- REAL, J. (2002): "Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas" ([www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)).
- ROLDÁN, E. (2001): *¿Hacia un sistema mixto de bienestar social? La evolución de los servicios sociales en España*. Madrid, Complutense.
- RODRÍGUEZ, I. y otras (2005). "Apuntes para una reforma del sistema público de servicios sociales" ([www.fantova.net](http://www.fantova.net)).
- RODRÍGUEZ, P. (2006): *El sistema español de servicios sociales y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia* ([www.fundacionalternativas.com](http://www.fundacionalternativas.com)).
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y otras (2003): *Reformas del bienestar en España: informe basado en mapas de políticas públicas* ([www.iesam.csic.es](http://www.iesam.csic.es)).
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y otras (2005): *Actores sociales y reformas del bienestar*. Madrid, CSIC.
- SIIS (2005): *El sector no lucrativo en el ámbito de la acción social en Álava* ([www.sis.net](http://www.sis.net)).
- SIMON, L. (2003): "Comunidad Autónoma del País Vasco" en ALEMÁN, C. y otros (coords.): *Políticas sociales en la España de las autonomías*. Madrid, Escuela Libre Editorial, pp. 1615-1783.
- SUBIRATS, J. (1993): "Evaluación de políticas de intervención social. Un enfoque pluralista" en SUBIRATS, J. y otras. *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Madrid, CSIC, pp. 249-262.
- SUBIRATS, J. (2006): "Evaluación de la gestión de las políticas públicas de lucha contra la pobreza y la exclusión y a favor del desarrollo" ([www.fcavn.es](http://www.fcavn.es))
- SUBIRATS, J. (coord.) (2002): *Redes, territorios y gobierno*. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- TAYLOR-GOOPY, P. (2004): *Welfare state reform and new social risks*. Cornwallis, University of Kent.
- TEZANOS, J.F. (ed.) (2005): *Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad*. Madrid, Sistema.
- VIDAL, F.(dir.) (2006): *V informe FUEM de políticas sociales. La exclusión social y el Estado de bienestar en España*. Madrid, Fundación Hogar del Empleado.
- WENGER, E. (2001): *Comunidades de práctica. Aprendizaje, significado e identidad*. Barcelona, Paidós.

## Páginas web

[www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)  
[www.benestargaliza.org](http://www.benestargaliza.org)  
[www.congreso.es](http://www.congreso.es)  
[www.eapn.org](http://www.eapn.org)  
[www.eraiki.info](http://www.eraiki.info)  
[www.eudel.net](http://www.eudel.net)  
[www.euskadi.net](http://www.euskadi.net)  
[www.fantova.net](http://www.fantova.net)  
[www.feaps.org](http://www.feaps.org)  
[www.fundacionalternativas.com](http://www.fundacionalternativas.com)  
[www.fundacionede.org](http://www.fundacionede.org)  
[www.iesam.csic.es](http://www.iesam.csic.es)  
[www.koine-aequalitas.org](http://www.koine-aequalitas.org)  
[www.mtas.es](http://www.mtas.es)  
[www.navarra.es](http://www.navarra.es)  
 (Departamento de Bienestar Social...)  
[www.portalsocial.net](http://www.portalsocial.net)  
[www.sis.net](http://www.sis.net)

# Las cláusulas sociales en la reforma de la legislación de contratos del sector público<sup>1</sup>

**Jon Ander Pérez-Illarbe**

Departamento de Medio Ambiente,  
Ordenación del Territorio y Vivienda del  
Gobierno de Navarra

**Se repasan en este artículo las posibilidades que los diversos textos normativos de ámbito europeo, estatal y autonómico abren para la introducción en los procesos de contratación pública de cláusulas sociales que favorezcan la contratación de personas en situación o riesgo de exclusión social. El autor analiza las posibilidades que las diversas normas abren en cuanto a reserva de mercados, criterios de adjudicación y exigencias de ejecución, y apunta que es en estos dos últimos aspectos donde con más claridad parece haber espacios para la política contractual social. Pese a ocasionales retrocesos, concluye el autor, las posibilidades legales de emplear cláusulas sociales en la contratación van haciéndose cada vez más amplias y sólidas.**

## 1. Reflexión previa

Generaciones pasadas crecieron pensando que, en políticas públicas y sociales, África empezaba en los Pirineos. En ciertos aspectos, no les faltaba razón. Pero la impronta heredada de aquel pasado conduce hoy, frecuentemente, a copiar a diestro y siniestro todo lo que se ve en la Europa comunitaria, trasvándolo ciegamente a la legislación propia, sin preguntarse si los objetivos de ésta coinciden o no, en cada caso, con los de la normativa europea. Esto se hace en la práctica con una fidelidad perruna, más propia de copistas monásticos medievales que de responsables públicos conscientes. Por eso, conviene comenzar por una observación fundamental: las prioridades de la Comunidad Europea en materia de contratación pública no tienen por qué coincidir con las nuestras en política social. De hecho, la normativa europea sólo admite en su ámbito cláusulas sociales en la medida en que sean compatibles con una amplísima libertad de competencia a escala europea. Y, hay que reconocerlo, esta prioridad estrecha bastante el campo de la otra.

## 2. Síntesis evolutiva de la legislación sobre contratación pública

En apretada síntesis, podemos distinguir tres fases fundamentales de la contratación pública moderna:

1ª. La era del contrato público de raíz romana, que, parafraseando a la inversa a uno de sus propios panegiristas, Rousseau, podríamos denominar del “contrato antisocial”. Se trataba de una contratación basada en contraprestaciones recíprocas equivalentes.

---

<sup>1</sup> Este artículo está basado en una ponencia presentada por el autor en las jornadas sobre ‘Cláusulas sociales, contratación pública e inserción laboral de colectivos en situación desfavorecida’, organizadas por Lamegi el 8 de junio de 2006 en Donostia.

tes. La Administración carecía de sus actuales potestades exorbitantes para controlar la ejecución e introducir modificaciones por razones de interés público.

La filosofía subyacente era sencilla: los ciudadanos suscriben con el Estado una especie de contrato, mal llamado “social”, en cuya virtud aportan algo en concepto de impuestos, esperando recibir servicios, a ser posible en proporción a lo aportado. Los grupos sociales que carecen de capacidad para procurar su propio bienestar han de conformarse con una mínima asistencia social de pura supervivencia, en forma de “leyes de pobres”, hospitales y hospicios dickensianos, y poco más. En semejante marco, la subasta reina como único sistema admisible de contratación pública. Todos los servicios públicos deben costar lo mínimo, y se adjudicarán al licitador que menos pida, aunque esas bajas exigencias se traduzcan en una calidad ínfima. Esta etapa queda admirablemente reflejada en una frase de finales del siglo XIX, de un presidente de Gobierno liberal, Práxedes Mateo Sagasta: “*Ya que gobernamos mal, por lo menos gobernemos barato*”. ¡Imposible decir más con menos palabras!

2ª. La era del contratista entendido como colaborador del servicio público. En 1898, en Cuba y Filipinas, no sólo se hundió una escuadra construida y adquirida al menor coste posible (cuya tecnología básica empezaba a ser superada por algunos modelos de cafeteras de la época); con ella naufragó también la utilización sistemática de la subasta. Primero en el Ministerio de Marina. Después, en el de Fomento, y en todos los demás.

Fue un traumático descubrimiento administrativo: en la contratación pública, lo más barato no es siempre lo mejor. Ni mucho menos. Así lo expresó W. Fernández Flórez: “*Al empresario que paga mal se le sirve de mala gana, y al Estado de peor... lo malo es siempre caro en la gobernación de un país, y lo bueno barato*”. Un ministro de los años veinte del siglo pasado, justamente criticado por su negligencia y descuido al contratar servicios públicos, contestó en carta que se hizo pública: “*Para lo que me pagaba el país por gobernarle, bastante hice!*”.

De esta manera, en la contratación administrativa alboreó una nueva fórmula. Se trataba del concurso. Con diversas variantes, su esencia consiste en que se tienen en cuenta otros criterios de adjudicación, además del precio. Por otra parte, se reconocen a la Administración facultades exorbitantes para controlar e, incluso, modificar la ejecución del contrato, en aras del interés público, y manteniendo el necesario equilibrio financiero con el contratista, que pasa a ser considerado como colaborador de la Administración en el común servicio al interés público.

En el fondo, se trataba, creo, de una especie de sustitución del principio romano “*do ut des*” por el concepto, en su día atribuido a los llamados “bárbaros”, de la fidelidad a un señorío, apreciando el

valor intrínseco de servir a quien se considera de mejor condición. En la contratación pública, es el servicio público quien ejerce el señorío, y a él se subordinan Administración y contratistas.

La piedra filosofal que vino buscando la contratación pública a lo largo del siglo XX fue el intento de cuadrar el círculo: cómo compatibilizar el control adecuado de las contrataciones con la eficacia en la gestión pública (incompatible con una saturación de controles burocráticos). Los Tribunales de justicia, perseguidores contumaces de cualquier pequeño fallo procedimental susceptible de provocar la retroacción del procedimiento de contratación, mostraron mucho menos entusiasmo al tener que contrastar caso por caso si las ofertas seleccionadas eran realmente las mejores de entre las presentadas a licitación. Algunas, pocas, sentencias del Tribunal Supremo dieron ese arriesgado paso; así, en particular, las de 9 de febrero de 1985, 15 de diciembre de 1994, 25 de julio de 1996 y de 7 de octubre de 1997 (llegando esta última, por ejemplo, al curioso extremo de considerar “*evidente*” –sic– la superioridad de los “Tetrodos” sobre los viles “Klystrones”). Pero son excepciones a la línea general de evitar pronunciamientos sobre la cuestión de fondo de la adjudicación. Abordarla no era tarea fácil, ciertamente, porque las adjudicaciones públicas se revestían del ropaje protector de la presunción “*iuris tantum*” de validez de los informes administrativos, difícil de desvirtuar en la práctica. De ahí que la jurisprudencia apelara con demasiada frecuencia a medios de control un tanto etéreos, de más que dudosa eficacia práctica, como “*los principios generales del Derecho, que son la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran tales normas*” (Sentencia del TS de 8 de junio de 1992).

En realidad, la escasez de este “oxígeno” en muchos concursos se convertía en auténtico “mal de altura” cuando se realizaban contrataciones “directas”, método que fue siendo cada vez más aplicado en cuantías económicas relativamente reducidas, y que se basaba en una preselección discrecional –o arbitraria– de al menos tres aspirantes por parte de la Administración. Situaciones como la planteada por el “caso Urralburu”, entre otras muchas, espolearon la búsqueda de métodos de control más eficaces, e impulsaron una reforma legal (LCAP de 1995, texto refundido de 2000) que dio, al menos, carta de naturaleza a la obligación de establecer siempre baremos en los concursos. En esta línea, (aunque de modo un tanto críptico y expresado mejor en la exposición de motivos que en el texto articulado), la Ley Foral de Contratos de Navarra de 1998 dio un paso importante al establecer un nuevo sistema de control aplicable a los nuevos procedimientos negociados, previendo una última ronda de negociación en la que todos los participantes tengan el derecho a ser oídos y formular ofrecimientos sobre la base de unas mismas condiciones económicas y técnicas, evitando que el contrato pueda adjudicarse en virtud de una ventaja técnica que los demás ignoraban que fuera a ser tenida en cuenta. Este medio de control,

que, lamentablemente, está a punto de desaparecer en la nueva legislación contractual navarra, permite evitar que el licitador pueda conchabarse con el adjudicador para pactar la adjudicación aduciendo que tal o cual mejora técnica (“casualmente” ofrecida sólo por el conchabado) compensa el precio más alto que pide.

No, no es que hayamos perdido el hilo y nos entretengamos en disparar con la escopeta argumental hacia una cualquiera de las cuestiones que saltan como volátiles en esta cacería en pos de los principios de la contratación pública. Lo que ocurre es que la cuestión del control de la contratación pública viene a cuento aquí porque constituye un elemento clave para explicar las razones de la intervención de la Comunidad Europea y de los severos límites que ha impuesto en su ámbito a las cláusulas sociales. Enseguida lo veremos.

3ª. La era del contrato administrativo entendido también como instrumento de política social. Esta era, en la que estamos entrando ahora, está marcada por dos nuevos “descubrimientos” administrativos.

Uno (con efectos indirectos sobre la aplicación de criterios sociales de adjudicación, como se verá): la invención de los procedimientos negociados. La Administración no siempre lo sabe todo de antemano. La Directiva europea 2004/18, siguiendo lo marcado en el Libro Verde de la contratación en Europa, y precedida ya por algunos cambios legales recientes en las legislaciones de contratos, sienta pautas para un “diálogo competitivo” con los licitadores que conduzca a una verdadera negociación tendente a descubrir cuáles son las condiciones técnica y económicamente más idóneas para el contrato; apoyada además en los nuevos medios telemáticos e informáticos. Se trata de sustituir al semimonacal funcionario copista de pliegos paleocontractuales por un nuevo modelo de gestor más abierto a los cambios técnicos, tecnológicos y sociales<sup>2</sup>. El anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, siguiendo la estela de la Directiva europea, refuerza enormemente el ámbito de los procedimientos negociados (diferenciando la vía que denomina del “diálogo competitivo”, que no es sino una modalidad de negociado, artículos 153, 163 y concordantes), con la ayuda de sistemas electrónicos y dinámicos de negociación previstos en los artículos 183 y concordantes.

Y dos: la contratación pública no es un Robinsón Crusoe en una especie de isla desierta de la política pública. No sólo sirve para ejecutar obras, obtener servicios o establecer suministros. Alberga también una elevada potencialidad transversal, que permite

<sup>2</sup> Tras la entrada en vigor de la Ley Foral de Contratos de 1998, en la Administración foral navarra se experimentaron, con bastante éxito, las nuevas técnicas de negociación contractual en algunos contratos de cierta complejidad, como nuevas técnicas informáticas, laboratorios de idiomas, transporte escolar especial para discapacitados... Pero en estos últimos años se ha avanzado muy poco por esta vía.

incidir en la política económica (fomentando la pequeña y mediana empresa, por ejemplo), y, muy particularmente, en la política social. Puede proporcionar trabajo y medios de subsistencia digna a personas pertenecientes a grupos con dificultades para procurar su propio bienestar.

Este “descubrimiento” ha iniciado una carrera exploratoria aún no agotada, ni mucho menos. En política social aplicada a los contratos de la Administración se han identificado tres campos principales de actuación:

- a) Posibilidad de establecer reservas o de reconocer prioridades en la contratación pública para grupos socialmente desfavorecidos.
- b) Posibilidad de admitir criterios sociales y ecológicos entre los que rigen las adjudicaciones públicas.
- c) Posibilidad de condicionar las adjudicaciones de contratos públicos a la colaboración del adjudicatario en determinadas políticas sociales (fase de ejecución del contrato).

Pues bien: hasta el momento, la normativa y la jurisprudencia de la Comunidad Europea han intentado, en su ámbito, restringir el primero al campo específico de la discapacidad, y casi han cerrado la puerta al segundo. Sólo abren de verdad la mano en el tercero. La ya famosa Sentencia Beentjes reconoció la vía que permite obligar a los adjudicatarios de contratos públicos a colaborar en políticas sociales, contratando, por ejemplo, a parados de larga duración; pero sólo en la fase de ejecución del contrato, como una condición para resultar adjudicatario.

## La contratación pública alberga una elevada potencialidad transversal que permite incidir en la política económica y, muy particularmente, en la política social

Los criterios de adjudicación de contratos de la Administración relacionados con la ecología ofrecen un buen margen de maniobra, ya consagrado cuando conlleva ahorros de energía o de mantenimiento, u otras ventajas que redunden en beneficios de políticas ambientales de su competencia (Sentencias Wienstrom sobre uso de energías renovables como criterio de adjudicación, y Helsinki Columbia Bus sobre la valoración de la reducción de consumos y emisiones contaminantes). Pero los términos en que se expresa la Directiva 2004/18 son muy significativos, por lo tímidos y timoratos: *“Sin excluir (sic) el ámbito medioambiental o social, siempre y cuando dichos criterios estén vinculados al objeto del contrato, no otorguen al poder adjudicador una libertad de elección ilimitada, estén expresamente mencio-*

nados y se atengan a los principios fundamentales enumerados en el considerando 2". Como puede también observarse en los casos que examinan Carola Reintjes y Txema Castiella de "compras públicas sostenibles", en el fondo, se trata de ventajas con un trasfondo último económico beneficioso para el poder adjudicador. Son ventajas que, en todo caso, podrían haberse tenido en cuenta para la adjudicación conforme al tenor literal de las Directivas anteriores y actuales, incluso sin el aval expreso de la jurisprudencia europea. Pero no siempre son útiles para proporcionar medios de subsistencia digna a los colectivos sociales incapaces de procurar su propio bienestar.

De hecho, aunque la Sentencia "Nord-Pas de Calais" aventó mayores esperanzas, una Comunicación interpretativa de la CE sobre legislación comunitaria de contratos aclaró que los criterios sociales sobre estabilidad en el empleo e integración social de discapacitados "no pueden servir en ningún caso para evaluar la oferta más ventajosa económicamente..." sino sólo, a lo sumo, para restringir la participación en procedimientos selectivos, y únicamente por razones que repercutan directamente en la capacidad técnica del licitador para realizar la prestación. "Serían incompatibles con las actuales Directivas sobre contratos públicos..., los criterios que se refieran al grado en que los licitadores empleen a una determinada categoría de personas o apliquen un programa de promoción de la igualdad de oportunidades, esto es, dicho de otro modo, de los criterios que son ajenos al objeto del contrato o a las condiciones de ejecución del mismo. Estos criterios, que no contribuyen a seleccionar la oferta económicamente más ventajosa, quedan excluidos por las actuales Directivas, habida cuenta de que su finalidad debe consistir en hacer posible la evaluación de las cualidades intrínsecas de un producto o una prestación".

Y es que, al fin y al cabo, salvando las posibles reservas para talleres protegidos destinados a personas con discapacidad, la Comunidad Europea ha optado por priorizar la libre competencia a escala europea en la contratación administrativa bajo su control. No será fácil que admita de verdad a escala europea criterios de adjudicación como, por ejemplo, el del porcentaje de empleo fijo en la empresa, puesto que el coste del despido difiere en cada país. Tampoco coinciden en todos los países conceptos como el de "grupos en riesgo de exclusión social", pongamos por caso<sup>3</sup>. Pero, incluso en aquellos criterios en los que las diferencias teóricas entre países pueden reducirse a límites aceptables para toda la Comunidad Europea, como en el caso de las minusvalías, las instituciones comunitarias, por ahora, no los permiten para configurar criterios de adjudica-

ción (aunque sí, según se ha indicado, para permitir posibles reservas de contratación cuando se trate de talleres protegidos para discapacitados). La razón no es otra que la que hemos apuntado antes: las dificultades que plantea su control efectivo en relación con la libre circulación de empresas en Europa.

Efectivamente, así es. Mientras los diversos poderes públicos iban abordando, como hemos visto, los problemas de control de las adjudicaciones de contratos para atajar en lo posible el riesgo de fraude y de corrupción, las instituciones europeas tenían que afrontar sus propios problemas de control. La Comisión Europea reconoció que no contaba con medios suficientes para velar adecuadamente por la igualdad de oportunidades en la franja de contratación cuyo control se le confiaba (V. Directivas 93/36, 92/50, 89/665 y 9/113). Su Comunicación de 11 de marzo de 1998 así lo afirmó expresamente (número 2.2.4). Uno de sus apartados, significativamente denominado "control de la contratación pública" hacía especial hincapié en la carencia de información suficiente en Bruselas para lograr un control pleno y efectivo de la contratación a escala europea<sup>4</sup>.

Para la Comisión, esta deficiencia de información se constituye en problema central. De ahí que haya optado por la solución más sencilla desde el punto de vista del control de la contratación de elevada cuantía: controlar únicamente las exclusiones puntuales que puedan darse en procedimientos restringidos, y excluir –con matices– la aplicación de criterios sociales de adjudicación que no repercutan en ventaja directa para el poder adjudicador; todo ello para no tener que fiscalizar la forma de valorar los criterios sociales y, en general, las características de los licitadores, en un enorme número de concursos celebrados a lo largo y ancho del continente.

Ahora bien: la Comunidad Europea ha tomado esta decisión, basada en motivos prácticos de control, sólo con respecto a la "franja alta" de la contratación. Un artículo de capital importancia en la Directiva 2004/18 es el 7º, según el cual "la presente Directiva se aplicará a los contratos públicos... cuyo valor estimado, sin incluir el IVA, sea igual o superior a los umbrales siguientes:

- 1.620.000 euros, respecto de los contratos públicos de suministro y de servicios distintos de los contemplados en el tercer guión de la letra b)...
- 2.490.000 euros respecto de los contratos públicos de suministro y de servicios. (y) respecto de los contratos públicos de servicios... (y)
- 6.242.000 euros respecto de los contratos públicos de obras".

Lo que está diciéndonos la Comunidad Europea es que, por encima de estos umbrales, va a primar el

<sup>3</sup> En este sentido, son muy interesantes los conceptos que utiliza Begoña Pérez Eransus sobre los conceptos de "difícil empleabilidad" y "no empleabilidad", o el trabajo entendido como un círculo dinámico, y no un mero "itinerario laboral".

<sup>4</sup> Apartado 2.2.4 de la Comunicación de la Comisión Europea de 11 de marzo de 1998.

principio de libre competencia a escala europea. Pero también que, por debajo, pueden primar las políticas sociales que decida cada legislador. No parece en absoluto probable que los Tribunales estatales lleguen a aplicar “principios” de la contratación europea a contratos situados por debajo de los umbrales establecidos en las Directivas. En todo caso, es un hecho que hoy no los aplican, y eso deja suficiente margen de maniobra para políticas sociales.

Aplicar por debajo de los umbrales comunitarios los mismos criterios de adjudicación que se utilizan por encima de ellos es similar a, por ejemplo, aplicar en una política pública de concesión de microcréditos sociales los mismos criterios que utilizan el BBVA, el SCH o el Banesto para conceder sus préstamos..

¿Se hacen verdaderamente idea nuestros copistas habituales de normas europeas de la cantidad de contratos –¡la gran mayoría!– que quedan por debajo de esos umbrales?<sup>5</sup> ¿Y de las posibilidades de ejercitar verdaderas políticas sociales que semejante arsenal ofrece?

En el anteproyecto de nueva Ley de Contratos del Sector Público, ¡por fin!, alguien parece haberse dado cuenta. Se recogen por primera vez las condiciones “sociales y medioambientales” como criterios de adjudicación para todas las contrataciones en su artículo 134; aunque la execrable tendencia a copiar la normativa europea enseñe los dientes en otros párrafos restrictivos que limitan el alcance de este reconocimiento. Pero, además, el anteproyecto abre de par en par las puertas para condicionar la adjudicación al cumplimiento de condiciones de tipo social en la fase de ejecución del contrato.

### 3. Los nuevos proyectos legislativos en materia de contratación social

Nos centraremos especialmente en las principales novedades que en esta materia contiene el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, comparándolas con la LCAP actual (texto refundido de 2000), con referencias también al proyecto de Ley Foral de Contratos de Navarra, en fase final de tramitación parlamentaria, y a la legislación catalana sobre reservas contractuales, entre otras normas que se citarán.

#### 3.1. Reservas y prioridades de contratación social

Uno de los primeros hitos en lo relativo a reservas de contratación social lo marcó en su día la Ley de 7 de abril de 1982, que regulaba, como un auténtico derecho, los servicios sociales para discapacitados otorgando preferencia a las entidades sin ánimo de lucro para gestionarlos. La Ley Foral 14/1983, de 30

de marzo, siguió la estela de la Ley de 1982. La Ley Foral de Contratos de 1998, por su parte, estableció la exigencia de al menos un 3% de personal con determinadas minusvalías para adjudicar contratos de gestión de servicios públicos a empresas de más de 25 trabajadores. La jurisprudencia del Tribunal Supremo había admitido ya la posibilidad de reservar determinados contratos a cooperativas y otras empresas de economía social (Sentencia de 3 de julio de 1991, por ejemplo).

Un lamentable reflujo fue protagonizado por la Disposición Adicional 8ª del Real Decreto Legislativo 2/2000, que redujo la prioridad reconocida a las entidades sin ánimo de lucro a un mero criterio de desempate (válido también para empresas con al menos un 2% de minusválidos, porcentaje muy criticado por las organizaciones de discapacitados). En Navarra, la retirada de esta preferencia fue anterior: vino ya de la mano de la Ley de presupuestos para 1988 (inconstitucional, por contenerse en una Ley de naturaleza temporalmente limitada, no indefinida, como es la Ley de Presupuestos), que sirvió de base a un proceso de retirada práctica de dicha preferencia en beneficio de determinadas empresas con voraz ánimo de lucro, designadas con frecuencia “a dedo”, sin ningún proceso de licitación. Finalmente, el nuevo proyecto de Ley Foral pretende hacer desaparecer incluso la reserva de contratación de servicios públicos para las empresas de más de 25 trabajadores con más de un 3% de discapacitados que contenía la Ley Foral de 1998.

Pero ciertas reservas y prioridades sociales han vuelto a aparecer finalmente en el panorama contractual, aunque de forma más limitada. En la franja de más elevada cuantía de la contratación de Europa, la propia Comunidad Europea, ratificando la posición manifestada en la Sentencia Sodemare-Lombardía de 1997, mediante la Directiva 2004/18, en su artículo 19, ha llegado a señalar que: *“Los Estados miembros podrán reservar la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos a talleres protegidos o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando la mayoría de los trabajadores afectados sean personas discapacitadas que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales”*.

En esta línea, el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, en su Disposición Adicional 7ª, acoge la posibilidad de reconocer una reserva de participación en procesos de licitación para Centros Especiales de Empleo; o bien una reserva de ejecución de contratos en programas de empleo protegido.

El proyecto de Ley Foral de Navarra plantea términos análogos a éstos, si bien añade una novedad potencialmente interesante, que debería debatirse cuando llegue el momento de tramitar la nueva legislación básica del sector público: *“Igualmente podrán ser beneficiarios de la reserva las empresas que tienen por objeto la integración de personas con riesgo de*

<sup>5</sup> Y se está hablando aquí de un volumen de contratación pública superior al 11% del PIB europeo.

*exclusión social*". Esto último, a primera vista, puede parecer un avance importante; pero, en realidad, tiene mucho de ilusión óptica. Si se dijera que podrán ser beneficiarios de la reserva "**las empresas que integran a personas con riesgo de exclusión social**", el avance habría sido digno del máximo elogio. Pero al referirse únicamente a las empresas "*que tienen por objeto la integración de personas con riesgo de exclusión social*" limita la reserva a las empresas cuyo objeto social sea precisamente ése, excluyendo de ella a todas aquellas cuyo objeto social sea distinto del citado (es decir, casi todas; incluso la gran mayoría de las que integran a muchas personas en riesgo de exclusión social). En realidad, el proyecto de Ley Foral se limita casi a una transposición, más bien restrictiva, de lo que la Comunicación Interpretativa de la CE de 15 de octubre de 2001 ya había reconocido: "*Si el contrato requiere aptitudes específicas en materia social, es lícito exigir una experiencia concreta como criterio de capacidad...*".

En consecuencia, si esta posibilidad llega a plantearse como reserva social de contratación en el curso de la tramitación de la nueva Ley básica (ojalá), debería redactarse en términos análogos a los que se subrayan en negrita. De otro modo, puede resultar incluso contraproducente. Como es sabido, el objeto social de la empresa adjudicataria ha de coincidir con el del contrato. Una redacción similar a la navarra limitaría, por tanto, la reserva a muy pocas entidades, y tan sólo para los escasos contratos públicos que se relacionan de forma directa con los servicios públicos destinados específicamente a la integración de personas con riesgo de exclusión social. Sin llegar a ser la opción ideal, sería mejor imitar la reserva de mercado para empresas de inserción de la Ley catalana 7/2004, de 6 de julio, que no sólo permite, sino que obliga a configurar tales reservas, y que se refiere a empresas o entidades cuya "finalidad" –concepto mucho menos restrictivo que "objeto" social– se relacione con la integración sociolaboral.

### 3.2. Criterios sociales y ambientales de adjudicación

El artículo 86 del Real Decreto Legislativo 2/200, de 16 de junio, que aprueba el texto refundido de la LCAP, aplicable sólo a los concursos, prevé como criterios de adjudicación: "*el precio, la fórmula de revisión en su caso, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes...*".

A diferencia del texto vigente, el artículo 134 del nuevo proyecto de Ley de Contratos del Sector Público reconoce expresamente la posibilidad de utilizar criterios sociales y medioambientales en los baremos para adjudicar cualesquiera contratos públicos:

*"Para la valoración de las proposiciones y determinación de la oferta económicamente más ven-*

*tajosa deberá atenderse a criterios objetivos vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio y, en su caso, la fórmula de revisión del mismo, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, los criterios medioambientales o sociales, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes".*

Esta opción era y es, sin duda, jurídicamente admisible sin problemas por debajo de los umbrales de las Directivas europeas, como se desprende, por ejemplo, de las Sentencias del TSJ del País Vasco de 5 de marzo de 1996 y del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1997.

Pero este avance, con todo, no llega a alcanzar la cota más deseable. El problema reside en que el "esnobismo europeo" vuelve a dar señales de vida en determinadas expresiones limitativas copiadas, cómo no, de los criterios de la Comunidad Europea para adjudicar los contratos de la franja superior a los umbrales de la Directiva. Solo así puede entenderse que, reconociendo abiertamente la aplicabilidad de los criterios sociales, se hable al mismo tiempo de "*oferta económicamente más ventajosa*", en vez de referirse simplemente a la oferta "*más ventajosa*", sin más adjetivos ni adverbios restrictivos. Y que se insista, asimismo, en que los criterios estén "*vinculados al objeto del contrato*". (El precepto será aplicable incluso a los procedimientos negociados, a diferencia de lo dispuesto en los artículos 73.4 y 92 de la actual LCAP, que no limitan los criterios de adjudicación). Se tiende así a vincular los criterios a la calidad de la prestación como tal<sup>6</sup>.

Como puntualiza A. Garrido, la oferta más ventajosa no debe ser únicamente la más barata en precio. Puede serlo también la que genera mayores ventajas en creación de empleo "sano", en inserción laboral de sectores desfavorecidos, en prácticas contra la discriminación por razón de sexo, y en cualesquiera otras líneas de política social.

En suma, con la redacción prevista, podrán admitirse criterios sociales para la adjudicación de los con-

<sup>6</sup> Este criterio restrictivo de centrarse en la prestación en sí misma olvida también que el concepto de calidad de la oferta sólo tiene sentido como tal en los suministros ordinarios, cuyas cualidades técnicas preexisten a la propia oferta; circunstancia que no se da en los contratos de obras o servicios, porque, en estos últimos, la mayor o menor probabilidad de una ejecución idónea sólo puede presumirse en función de la experiencia previa y la idoneidad de los medios humanos y materiales a disposición de la empresa. La posibilidad de utilizar criterios relacionados con la experiencia y características de la empresa se reduce así (y de forma bastante limitada) a los procedimientos restringidos, en los que resulta imposible rechazar ofertas de multinacionales y de grandes empresas, porque siempre pueden contrarrestar sus fallos y fraudes con la acreditación de otras prestaciones correctas y con el peso de su propia imagen. Todo ello perjudica a la pequeña empresa y a la empresa de carácter social, que son las únicas que verdaderamente van a correr el riesgo de ser expulsadas en un procedimiento restringido.

tratos, pero con la siguiente restricción: será preciso identificar en cada caso una ventaja económicamente tangible, directa o indirecta, para la Administración que adjudica.

¿Será realmente posible identificar esa ventaja económica en cada caso? Sin duda, hay modos de lograrlo. Por ejemplo, la Administración que paga una renta mínima o un ingreso mínimo de inserción puede justificar un ahorro claro y obvio derivado de la contratación de empresas que dan empleo a perceptores actuales o potenciales de dicha renta. De la misma manera, cualquier Administración que proporcione ayudas directas o indirectas a personas en situación (o en riesgo) de exclusión social podría aducir ventajas económicas, en forma de menores costes por la disminución del número de posibles perceptores, si contrata a empresas con personal de este tipo. Es más: en los términos del anteproyecto de Ley, la elaboración de cualesquiera planes o programas de ayudas a sectores socialmente necesitados, por escasos que fueran sus medios, siempre serviría, al menos, para proporcionar justificación a la introducción del correspondiente criterio de valoración en los baremos de contratación administrativa. En cuanto a la segunda condición, vinculación al objeto del contrato, podría cumplirse mencionando estos criterios sociales de contratación en el mismo plan o programa de ayuda. El “objeto del contrato” no sería ya sólo la concreta prestación contratada, sino también la colaboración con los objetivos del plan o programa.

Parece, por tanto, claro que, sin haber dado con la redacción más deseable, el artículo proyectado sí supondrá un claro avance con respecto a los criterios aplicables a los concursos según el actual artículo 86 del Real Decreto Legislativo 2/2000, que aprueba el texto refundido de la LCAP. En efecto, hasta el presente, la posibilidad de aplicar estos criterios tenía que apoyarse en una consideración del listado de criterios del artículo 86 LCAP como “*numerus apertus*”, susceptible de ser ampliado con otros, tal y como sostiene Santiago Lesmes Zabalegui<sup>7</sup>. Ahora, por fin, se va a contar con un reconocimiento expreso en la legislación básica de los criterios sociales como aptos para ser incluidos en baremos de adjudicación.

A este respecto, el proyecto contiene otros preceptos relevantes. La Disposición Adicional 6<sup>a</sup> reproduce el criterio de la Adicional 8<sup>a</sup> de la actual LCAP de utilizar el porcentaje igual o superior al 2% de discapacitados (extendido a las entidades sin ánimo de lucro que opten a prestar servicios sociales o asistenciales) sólo para desempates. Pero, a renglón seguido, añade una previsión que admite ser interpretada como fundamento legal para otorgar puntuación añadida a las empresas dedicadas específicamente a la promoción e inserción laboral de personas en situa-

ción de exclusión en los términos de la Disposición Adicional 9<sup>a</sup> de la Ley 12/2001, de 9 de julio, que se comprometan a contratar al menos a un 30% de perceptores actuales o potenciales de renta mínima, o personas que no la perciben por no haber agotado el período mínimo de empadronamiento, personas con problemas de alcoholismo y drogadicción, discapacitados, ex internos de centros tutelares de menores (hasta los 30 años), así como internos o ex internos de centros penitenciarios. En efecto, el comienzo del párrafo se inicia con el adverbio “*igualmente*”, que parece referirse sólo a la preferencia de este tipo de empresas para desempates. Sin embargo, a continuación, el precepto dice: “*valorándose el compromiso formal del licitador de contratar...*” (a personas en las situaciones ya citadas). Puesto que el ser empresa dedicada a la promoción e inserción laboral ya otorga de por sí preferencia en caso de empate, añadir el compromiso de efectuar estas contrataciones ha de servir de base, lógicamente, a una puntuación específica añadida en el baremo de adjudicación.

## El anteproyecto de la nueva Ley de Contratos del Sector Público permite considerar criterios sociales en la adjudicación

Asimismo, por debajo de los umbrales de la Directiva, parece que el proyecto de Ley de Contratos del Sector Público podría permitir, no ya únicamente la opción de valorar en los baremos de adjudicación la contratación con carácter indefinido de la plantilla de la empresa (circunstancia que puede ofrecer mayores garantías de correcta ejecución del contrato que cuando se emplea personal en precario sin suficiente experiencia), sino, incluso, limitar la participación en procedimientos restringidos a las empresas que superen un umbral mínimo de contratación indefinida en sus plantillas (artículos 52, 63 a 68 y concordantes del proyecto).

Los criterios ecológicos y ambientales que impliquen ventajas, aunque sean indirectas, para las Administraciones públicas, como el ahorro de energía, la reducción de la contaminación o el tratamiento adecuado de los residuos, van a contar con un campo de acción muy amplio, que incluye también la posibilidad de exigir la “*etiqueta ecológica*” o certificaciones similares (artículos 70 y 101.6 del proyecto). En este sentido se pronunció incluso la Comunicación interpretativa de la CE de 4 de julio de 2001 (en Navarra, Disposición Adicional quinta y artículo 14 del proyecto de Ley Foral de Contratos). No habrá problema, por tanto, para aplicar criterios análogos a los contenidos en la Orden Ministerial de Medio Ambiente de 14 de octubre de 1997, o los que comienza a utilizar tímidamente el Departamento foral navarro de Medio Ambiente, por ejemplo.

<sup>7</sup> Este criterio fue defendido por Santiago Lesmes Zabalegui en el “Manual de Cláusulas Sociales”, página 61, con respecto al artículo 87 de la LCAP de 1995. Pero, en adelante, no será nada fácil defenderlo en lo que respecta a la legislación foral de contratos.

En otro orden de cosas, el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público recoge también, en su artículo 49.l.a) y d), la prohibición de contratar con quienes sean sancionados por incumplir la normativa social o ambiental (Reales Decretos-Ley 5/2000, de 4 de agosto, 1302/1986, de 28 de junio, 22/1988, de 15 de julio, y normas estatales y autonómicas aplicables sobre espacios naturales protegidos, prevención de la contaminación y protección ambiental). La Disposición Adicional 5ª limita la posibilidad de contratar con ETTs a encuestas, tomas de datos y servicios análogos. Además, según el artículo 101 del proyecto, en los pliegos de obras deberán respetarse los criterios de accesibilidad e igualdad de oportunidades para personas discapacitadas (Ley 51/2003, de 2 de diciembre), y de lucha contra la contaminación (Ley 16/2002, de 21 de julio).

En cuanto al proyecto legal navarro, desgraciadamente, en estos aspectos navega con el rumbo contrario. Empieza por hacer desaparecer los criterios sociales obligatorios que la Ley Foral de 1998 introdujo, con carácter pionero, para valorar a las empresas con personal discapacitado en proporción superior al 3% o eventual en proporción inferior al 10%. (Estos criterios se valoraban con una puntuación máxima y no mínima, circunstancia que, obviamente, repercutía en una menor operatividad práctica. Pero es que en el nuevo proyecto desaparecen, o, mejor dicho, se convierten en meros criterios de desempate, junto con el de realización de buenas prácticas en materia de “género”). Y mucho peor aún es que el proyecto de Ley Foral, en su artículo 51, evite referirse a las “*características sociales y medioambientales*”: como hace el proyecto estatal, y, en cambio, sólo alude a estas últimas, prescindiendo de las sociales.

El hecho de que el resto del precepto se atenga esencialmente a criterios de adjudicación bastante parecidos a los estatales y a los de la Directiva europea resulta aún más perjudicial, porque se hará muy difícil sostener que los criterios sociales omitidos en el texto navarro puedan entenderse comprendidos en una enumeración considerada “*numerus apertus*”, desde el momento en que la omisión de la referencia a estos criterios sociales pone de manifiesto una diferencia claramente intencionada con respecto al proyecto estatal. Por si fuera poco, el nuevo artículo 51, refractario a los criterios sociales de adjudicación, se extiende también a los procedimientos restringidos y –lo que es infinitamente peor– a los negociados, que van a constituir, con diferencia, el grueso de la nueva contratación administrativa<sup>8</sup>. El artículo al que sustituye empeorándolo (el 89 de la Ley Foral de 1998) sólo se aplicaba a los concursos, El nuevo artículo 51, en cambio, afectará –muy negativamente en lo social– a todas las contrataciones. No conforme con

<sup>8</sup> Las cuantías propuestas para los nuevos negociados son nada menos que las siguientes: 100.000 euros (90.000 en Navarra) para servicios y suministros y 1.000.000 de euros (750.000 en Navarra) para obras. En Navarra, las cuantías que pueden contratarse contra factura (que tampoco están formalmente exentas de los criterios del artículo 51) se quedan en 3.000 euros.

estos aspectos socialmente regresivos, el proyecto navarro llega al extremo de dificultar y encarecer gravemente las ventas de terrenos para edificar viviendas protegidas, sustrayéndolas del ámbito de la contratación administrativa y remitiéndolas a la normativa patrimonial (que opera, como regla, por subasta, y sin el amparo de las potestades administrativas).

### 3.3. Condiciones de colaboración de los adjudicatarios de contratos en determinadas políticas sociales (fase de ejecución del contrato)

El nuevo texto legal básico, en su artículo 102, va a permitir que se condicione la adjudicación de contratos al cumplimiento, por parte de quien resulte adjudicatario, de cláusulas sociales, o “*consideraciones de tipo medioambiental o consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo definida en el artículo 125 del Tratado constitutivo de la Unión Europea*”<sup>9</sup>. Como se ha avanzado ya, el proyecto posibilita también las exigencias de tipo ecológico para los adjudicatarios.

En este punto, el generalmente restrictivo proyecto legal navarro –por una vez y sin que sirva de precedente– se “estira” y viene a resultar incluso más preciso y exigente que el estatal. Según su artículo 49, en efecto, “*los pliegos de cláusulas administrativas particulares podrán incluir requerimientos pormenorizados de carácter social o medioambiental sobre el modo de ejecutar el contrato, tales como la recuperación o reutilización de los envases y embalajes o productos usados; la eficiencia energética de los productos o servicios; el suministro de productos en recipientes reutilizables; la recogida y reciclado de los desechos o de los productos usados a cargo del contratista; la obligación de dar trabajo a desempleados de larga duración; la organización a cargo del contratista de actividades de formación para jóvenes y desempleados; la adopción de medidas de promoción de la igualdad de sexos, o de medidas de integración de los inmigrantes; la obligación de contratar para la ejecución del contrato a un número de personas discapacitadas superior al legalmente establecido y otros análogos*”.

Tanto en el anteproyecto de legislación básica como en el proyecto navarro, este tipo de requerimientos no podrán constituir criterios de selección o adjudicación encubiertos, ni tener carácter discriminatorio.

En caso de incumplimiento de estos requerimientos el órgano de contratación puede optar por resolver la

<sup>9</sup> Las obligaciones informativas se definen en el artículo 103.

contratación o por imponer penalidades, según disponga el Pliego. El artículo 102, en relación con el 49.2.e), permite considerar su falta de cumplimiento como vulneración de obligaciones contractuales esenciales, que da derecho a la resolución del contrato. El proyecto navarro precisa que la sanción equivaldrá al 20% del precio del contrato, y que la resolución conllevará inhabilitación para licitar en Navarra durante el plazo de dos años. Ni uno ni otro texto garantizan, sin embargo, que lo así recaudado se destine a compensar a las empresas perjudicadas por el incumplimiento de las cláusulas sociales. Cada Administración deberá preocuparse de que así sea.

Este reconocimiento expreso de la posibilidad de aplicar criterios sociales en la fase de ejecución del contrato proporcionará un plus importante de seguridad jurídica. Hasta el presente, venía siendo necesario ampararse en el conocido precepto general de la legislación de contratos según el cual *“la Administración podrá concertar los pactos... que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración”* (artículo 4 de la actual LCAP, 25 en el nuevo anteproyecto). Ciertamente, era una vía ya probada. Se venía utilizando con éxito en casos como el programa catalán “Posat’a punt”, y algunos servicios de Irun, Getxo, Iruña/Pamplona y otros Ayuntamientos. Cabía incluso obligar al licitador que resultara adjudicatario a formar una Unión Temporal de Empresas, conforme a una participación preestablecida, con alguna empresa vinculada a actividades de tipo social. A este respecto, el artículo 250 y concordantes del proyecto de Ley básica<sup>10</sup>, para casos de concesión de obra pública (por ejemplo, un tramo de autopista para construirla y después explotarla), permiten –como el actual artículo 253 LCAP introducido por Ley 13/2003– a la Administración obligar al concesionario a ceder al menos un 30% del valor de la obra a otras empresas que reúnan los requisitos sociales que se determinen. Ahora, la seguridad jurídica va a ser mucho más completa.

Así, con la nueva legislación son más válidas que nunca las propuestas planteadas en su día sobre cláusulas sociales que cabe imponer a los licitadores como condición para resultar adjudicatarios. Entre otras, caben las siguientes:

1. Establecer criterios objetivos como, por ejemplo, disponer la contratación de parados de más de 45 años o con más de uno o dos años de paro, jóvenes sin empleo hasta determinada edad, personas con minusvalías, excarcelados, ex internos de centros tutelares de menores, personas en rehabilitación por toxicomanías o alcoholismo, perceptores de rentas mínimas o de inmigrantes que aún no han cumplido el período previo de empadronamiento exigido para ello, discapacitados o personas incluidas en programas para eliminar las desigualdades

<sup>10</sup> En la Ley de Navarra de 1998, el artículo 159.

entre el hombre y la mujer en el mercado laboral. o bien de empresas que cuenten con un determinado porcentaje de trabajadores en esta situación. o de empresas con una configuración jurídica “social” o sin ánimo de lucro (Cooperativas, S.A.L, Fundaciones y Asociaciones...).

Cuando se utilice la vía de la subcontratación de empresas sociales, debe tenerse en cuenta que el nuevo anteproyecto de Ley básica, en sus artículos 210 y 211, la permitirá con gran amplitud, y va a reconocer expresamente al subcontratista el derecho a percibir intereses legales de demora en caso de incumplimiento del contratista principal.

2. En su caso, exigir además una actitud activa de búsqueda de la inserción laboral. Por ejemplo, manifestación expresa de voluntad de participar en determinados programas de inserción.

Si se impone también este segundo requisito para poder beneficiarse de cláusulas sociales, se debe actuar con cuidado, por las siguientes razones: ni suelen crearse plazas suficientes en estos programas de inserción laboral para todos los posibles solicitantes, ni se da suficiente publicidad al programa, ni, con frecuencia, la selección de personas para estos programas es todo lo transparente y objetiva que sería deseable; en absoluto. Tampoco el funcionamiento interno de tales programas es siempre idóneo, en particular cuando se trata de minusválidos. Por esta razón, deberla considerarse suficiente un compromiso escrito de tomar parte en tales programas si hay plazas disponibles; sin exigir como requisito inexcusable la participación efectiva cuando esta no es posible para determinados aspirantes.

3. En cuanto a la articulación práctica de las cláusulas, para obligar directamente al adjudicatario a contratar a trabajadores o empresas en virtud de cláusulas sociales, se debe especificar con total precisión de qué puestos se trata, su ubicación, contenido y funciones. Asimismo, los Pliegos o condicionados deben prever específicamente las partidas del presupuesto a ejecutar por subcontratación:
  - Se puede prever un precio fijo para las mismas. Supuestos hasta cierto punto análogos se han dado, por ejemplo, en las licitaciones de comedores escolares, en las que se exigía pactar la subrogación en los derechos y deberes relativos al comedor y a su personal anterior<sup>11</sup>.
  - Es legalmente viable establecer un porcentaje fijo de participación de la empresa social en la ejecución de la prestación a cambio de la realización de unas tareas determinadas, pero, en tal caso, las ofertas más económicas repercutirán en una menor retribución a la empresa social. Un modo de paliar este efecto puede ser introducir un meca-

<sup>11</sup> Decreto Foral 246/1991, de 24 de julio (Boletín Oficial de Navarra de 21 de agosto).

nismo corrector por vía de subvención para la empresa “social” en caso de que su retribución descienda por debajo de un umbral mínimo prefijado (la “subvención - contrato” es admitida por la jurisprudencia y reconocida en el artículo 17 del anteproyecto).

- Las condiciones técnicas han de ser las especificadas en el Pliego. Cabe puntualizar que las demoras de plazo ocasionadas por retrasos de la empresa social superiores a los límites establecidos en los condicionados técnicos han de repercutir automáticamente en un incremento del plazo para el contratista principal.

Como colofón de este apartado, una última matización: está muy bien reconocer en lo que vale la importancia del reconocimiento expreso de la aplicabilidad de las cláusulas sociales en la fase de ejecución del contrato. Pero no hay que minusvalorar la conveniencia de utilizar también criterios sociales en los baremos de adjudicación. Esta última opción fomenta la autoorganización de las personas y grupos desfavorecidos. Previene, además, posibles abusos y arbitrariedades en la selección de beneficiarios y en sus condiciones de trabajo. Como señala Anabel Suso, se trata aquí de diferenciar actitudes pasivas de activas; subsidiariedad de corresponsabilidad.

#### 4. Conclusiones

Como siempre, la propuesta de nueva legislación básica tiene una extensión avasalladora para las competencias autonómicas. Ahora bien: esta vez, al menos, el anteproyecto de nueva Ley de Contratos del Sector Público deja un sabor agridulce, pero más dulce que agrio, en materia de cláusulas sociales. Con el proyecto navarro ocurre lo contrario: deja un sabor mucho más agrio que dulce.

Ambos textos refuerzan la seguridad jurídica de las cláusulas sociales que se pueden imponer como condición para resultar adjudicatario, y mantienen la posibilidad de utilizar criterios ambientales. El anteproyecto de Ley básica de contratos del sector público, además, entrea la puerta, aunque sea con limitaciones, para utilizar criterios sociales de adjudicación en los baremos de adjudicación de contratos administrativos. Si no la abre del todo, parece deberse, en buena medida, a la lamentable tendencia a copiar a toda costa lo “europeo”, aunque los objetivos que legítimamente persigamos en nuestras propias políticas sociales y económicas sean distintos de los que pretende en su propio ámbito esa normativa europea mal copiada. Aún así, el nuevo texto básico podría franquear una entrada medianamente digna hacia la nueva etapa de la contratación pública, que pone el acento en políticas económicas y sociales “transversales”, superando paulatinamente las concepciones “clásicas” del contrato administrativo. No ocurre lo mismo con el proyecto navarro, muy refractario a la admisión de criterios sociales de adjudicación.

En cuanto a las reservas de contratación para grupos socialmente desfavorecidos, ambos textos son restrictivos; tal vez más aún el navarro. Parece claro que habrá que centrar la política contractual social:

- en los criterios de adjudicación,
- y en las cláusulas sociales de la fase de ejecución de los contratos públicos.

La seguridad jurídica es más sólida en lo que respecta a estas últimas. Pero las posibilidades que la futura legislación básica (no así la navarra) abrirá para utilizar también criterios sociales de adjudicación no deben caer en saco roto. Esta opción fomenta la autoorganización de las personas y grupos desfavorecidos. Previene, además, posibles abusos y arbitrariedades en la selección de beneficiarios y en sus condiciones de trabajo.

En conjunto, (y a pesar de ocasionales retrocesos como el actual proyecto legal navarro), las posibilidades legales de emplear cláusulas sociales en la contratación van haciéndose cada vez más amplias y sólidas. Hay que confiar en la paulatina toma de conciencia que pueda derivar del creciente reconocimiento expreso de las cláusulas sociales como criterios válidos y como condiciones legítimas para adjudicar contratos administrativos.

# La normalización y certificación de sistemas de gestión en las residencias de mayores

Iñaki Heras, Ernesto Cilleruelo y Jon Iradi

Dpto. Organización de Empresas

Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea

En los últimos años la implantación de sistemas y modelos de gestión en el ámbito sociosanitario ha adquirido una amplia repercusión. Este hecho resulta especialmente visible en sectores como el de los servicios sociales y, en especial, en el ámbito de las residencias para personas mayores, en el que, hasta hace bien poco, la gestión no estaba muy profesionalizada. En este artículo se realiza una breve introducción al fenómeno global de la normalización de sistemas de gestión, fenómeno que se encuentra muy unido al de la difusión del paradigma de la gestión de la calidad. Se analiza, asimismo, la incidencia de la norma ISO 9001 y de las normas UNE 158000 en el sector de la atención residencial para personas mayores. Por último, los autores realizan una serie de aportaciones sobre la adopción de estos estándares en los centros residenciales, reflexiones que se derivan de la explotación preliminar de una investigación que han desarrollado al respecto.

## 1. El fenómeno de la normalización de sistemas de gestión

En un entorno económico caracterizado por el marcado proceso de globalización e integración económica de los mercados, en los últimos años se ha acelerado el proceso de normalización relacionado con la gestión empresarial. La estandarización o normalización se podría definir, de forma genérica, como la actividad encaminada a poner orden en aplicaciones repetitivas que se desarrollan en el ámbito de la industria, la tecnología, la ciencia y la economía. En sus orígenes, al inicio del siglo XX, la normalización nació para limitar la diversidad antieconómica de componentes, piezas y suministros, y para favorecer su intercambiabilidad, de forma que se facilitara la producción en serie y la reparación y mantenimiento de los productos y servicios. En una economía global, sin la normalización y su fruto –las normas o estándares<sup>1</sup>–, los intercambios se dificultarían sobremedida. La normalización, por consiguiente, puede fomentar el comercio internacional gracias a la supresión de prácticas diferenciadas nacionales. No obstante, en muchas ocasiones estas normas, al no ser verdaderamente globales, se constituyen en barreras no arancelarias para las relaciones comerciales internacionales: como ha sido subrayado por diversos autores, mientras las barreras arancelarias son cada vez menores, las barreras no arancelarias –las normas técnicas y las regulaciones que afectan a los requisitos de los productos, servicios, e indirectamente, a los procesos de producción– cobran una mayor importancia.

<sup>1</sup> Como señalan Escalera y Pascual (2004) la traducción más habitual de los términos ingleses “standardization” y “standard” por “normalización” y “norma” no se encuentra exenta de problemas, ya que los vocablos castellanos tienen una connotación jurídica y de obligatoriedad, sobre todo en el caso del segundo término, que no se corresponde con la voluntariedad en su adopción que han de transmitir y de la que adolecen sus sinónimos anglosajones.

Por otra parte, como se subraya en la literatura especializada, la incapacidad de los países para ejercer una regulación pública en determinados ámbitos de actuación, como el ambiental o el relativo a los derechos de los trabajadores, ha intensificado el interés por la autorregulación de las empresas, cuestión ésta que también afecta de lleno al fenómeno de los estándares de gestión. En efecto, si en los estados modernos la principal labor reguladora compete a la administración pública, agente que cuenta para ello con diferentes capacidades sancionadoras e incentiadoras, los nuevos organismos supranacionales que surgen de la decadencia del estado-nación –como la UE, las Naciones Unidas o la OCDE–, no cuentan, sin embargo, con una autoridad jerárquica y sancionadora tan potente, por lo que surgen unas nuevas instituciones reguladoras no pertenecientes a la esfera pública reguladora tradicional, una *nueva* forma de coordinación y gobernanza híbrida en auge.

Entre estas *nuevas* instituciones reguladoras destacan los organismos de estandarización o normalización. La Organización Internacional de Estandarización, conocida por su acrónimo ISO (*International Organization for Standardization*), es el principal organismo internacional de normalización. Creada en 1947, ISO es una entidad compuesta por más de 100 países miembros, cuyo objeto consiste en favorecer el desarrollo de la normalización, permitiendo así facilitar el intercambio de productos y servicios entre países. En la actualidad cuenta con más de 15.000 normas internacionales publicadas (denominadas normas ISO), de las que sólo algunas son estándares de gestión. A nivel europeo destaca asimismo la agrupación europea de organismos estatales de normalización CEN (*Comité Européen de Normalisation*), que emite las normas EN (*european norm*). Creada en 1961, es una asociación sin ánimo de lucro de carácter científico y técnico, que desde su creación ha aprobado más de 6.000 normas y documentos, fruto de la labor de cerca de 300 grupos de trabajo. En cada país existen también organismos nacionales de normalización. En España es AENOR (*Asociación Española de Normalización y Certificación*) el organismo reconocido oficialmente, entidad sin ánimo de lucro, de carácter privado y de ámbito nacional, constituida el año 1986, que emite las normas UNE (acrónimo del término “una norma española”).

El término “estándar de gestión” se puede definir como “un conjunto de directrices y pautas promulgadas por un organismo, por lo general no-gubernamental y sin ánimo de lucro, que hacen referencia, de forma más o menos concreta, a preceptos relativos a la gestión de una organización” (Heras, 2006a). Estos estándares o normas de gestión cuentan con características comunes referidas a su estructura, terminología, contenido y posibilidad de que puedan ser certificadas por una tercera parte (*third-party certification*), que las hacen claramente identificables.

Se ha de señalar que existe, en la actualidad, un amplia tipología de normas o estándares de gestión

(Heras, 2006a): normas nacionales e internacionales; normas sectoriales o generales (como la ISO 9001); normas de gestión promulgadas por un organismo que se crea *ad hoc* para la creación y difusión de una norma (por ejemplo las normas SA 8000 o la norma *Investors in People*), promulgadas por empresas o consorcios o asociaciones de empresas (como las promulgadas por los principales fabricantes del sector de la automoción: EAQF, VDA, etc.) o promulgadas por organismos de normalización (como ISO o AENOR). Por otra parte, en cuanto a su contenido también se pueden diferenciar, entre otras, las normas de sistemas de gestión (en inglés, *management system standard*), que establecen la implantación y documentación de un sistema de gestión (como las normas ISO 9001 e ISO 14001), de los estándares o normas guía (*guidelines-standards*) o de las normas de definiciones para implantar sistemas de gestión (como ISO 14004, OHSAS 18002 o la norma ISO 9000 de definiciones).

## La CAPV es la comunidad con mayor intensidad de certificados ISO 9000 en relación al PIB aportado

La mayor parte de los estándares que son promulgados por las organizaciones de normalización nacionales e internacionales son normas técnicas de producto o proceso. Se trata de algo que también sucede en el seno de ISO: desde que en 1951 se promulgara el primer estándar ISO –que en concreto se trató de una referencia de temperatura para medir longitudes en la industria–, este organismo ha creado todo tipo de normas de producto o proceso, que se utilizan en todos los ámbitos de la vida: estándares para determinar la dimensión del papel, la sensibilidad de la luz en fotografía, los sistemas de grabación de CDs o DVDs, o, sin ir más lejos, el sistema de citación utilizado en esta revista *Zerbitzuan* –que se define conforme a la norma ISO 690/1987–. El ámbito tradicional de normalización de la ISO ha sido el de las normas de producto, e históricamente no ha desarrollado normas para los procesos productivos y la gestión de recursos, aunque los dos principales estándares de gestión que ha creado –la norma ISO 9001 e ISO 14001– han sido quizá los que más éxito y reconocimiento han aportado al organismo. En efecto, son, sin lugar a dudas, los estándares de sistema de gestión, los que mayor éxito han cosechado en los últimos años.

Un sistema de gestión no es más que un mapa o una guía que nos explica cómo se gestiona el día a día de la empresa: un mapa que nos define cuál es la estructura organizativa de la empresa (que luego se plasma en los organigramas), cuáles son los procesos y los procedimientos clave del negocio respecto al ámbito al que hace referencia el estándar (la gestión de la calidad, la gestión medioambiental, la prevención de riesgos laborales, la gestión de la inno-

vacación, etcétera) y quién asume las responsabilidades de dichos procesos y procedimientos. Los sistemas de gestión se basan, por consiguiente, en los principios básicos de la sistematización y formalización de tareas, principios cuya importancia fue ya enunciada por autores como Henry Fayol y Max Weber, considerados como clásicos en el ámbito del *management*.

Los estándares internacionales que establecen las pautas para implantar en una organización diferentes sistemas de gestión no son normas que hacen referencia al cumplimiento de un objetivo o un resultado determinado, es decir, no son normas de resultados o desempeño (*performance standards*); son normas que establecen la necesidad de sistematizar y formalizar, en una serie de procedimientos, toda una serie de procesos empresariales relativos a los diferentes ámbitos de la gestión empresarial. Que una empresa implante dicha norma, y que un determinado organismo certificador independiente audite su implantación y la valide con la concesión de un certificado, supone que la citada organización tiene sistematizadas y formalizadas (documentadas) las actividades que dicho estándar trata de regular. Debido a ello, en muchas ocasiones desde el ámbito del *management* estos estándares son criticados por su tendencia a la burocratización y por su excesiva rigidez.

## 2. La normalización de sistemas de gestión y la gestión de la calidad

Los primeros estándares de sistemas de gestión surgen en el ámbito de la gestión de la calidad, en concreto, en el ámbito del aseguramiento de la calidad, que conforme a la definición de la norma ISO 8402 se define como el “conjunto de acciones planificadas y sistemáticas que se aplican (...) para proporcionar la confianza adecuada de que una entidad cumplirá los requisitos para la calidad”. Como se puede observar, se trata de una definición relativa a la calidad de marcado carácter industrial. En efecto, se toma como base la definición *clásica* de la calidad en dicho ámbito –entendida como “cumplimiento de los requisitos establecidos por el cliente”–, definición que, en no pocas ocasiones, tiene una difícil translación a otros ámbitos económicos, como los servicios personales, donde las relaciones cliente-proveedor de un determinado producto o servicio no se guían por requerimientos técnicos medibles y explícitos.

Los estándares pioneros fueron los requerimientos contractuales que los grandes compradores o contratistas –principalmente del sector armamentístico, de la industria aeroespacial y de la automoción– establecían a sus subcontratistas. Todos estos estándares de gestión basados en su certificación por tercera parte tenían como objetivo la *externalización* de la actividad de inspección y auditoría de los sistemas de gestión (que en sus orígenes correspondía a la empresa que compraba o subcon-

trataba una determinada actividad), a una tercera empresa independiente, que se dedica a certificar el cumplimiento de dichos estándares. Más adelante, a finales de los 70, algunos organismos nacionales de estandarización comenzaron a promulgar normas de sistemas de gestión de este ámbito, como la BS5750 de *British Standard Institution* (BSI), que fue promulgada en 1979. Así las cosas, es a mediados de la década de los ochenta cuando un fenómeno, en su inicio íntegramente europeo, empieza a surgir con fuerza a nivel internacional: la difusión de las normas ISO 9000 como base para implantar y certificar en las empresas un sistema de aseguramiento de la calidad.

La familia de normas ISO 9000 fue establecida, en su primera versión, en 1987, con revisiones en 1994 y en 2000<sup>2</sup>. En una primera etapa estas normas se expandieron sobre todo en la UE, debido a que las instituciones comunitarias promovieron de forma intensiva la adopción de este estándar por parte de las empresas europeas en el proceso de armonización que se estableció para crear el mercado común europeo en 1992. Por otra parte, si bien en EE.UU. y en Japón la adopción de estas normas fue mucho menos intensiva –de hecho, en sus inicios fueron muy criticadas por ser consideradas obstáculos no arancelarios–, también se ha producido un auge importante en la difusión de este estándar en dichos países.

Para finales de 2004 en el mundo se habían otorgado más de 670.000 certificados ISO 9000 en un total de 154 países. Por continentes, Europa continúa ostentando el liderazgo en cuanto al número total de certificados (la UE-25 cuenta con el 43,9% de certificados a nivel mundial). En cuanto al Estado español, se ha de señalar que es uno de los países de la UE y de todo el mundo con un mayor crecimiento en certificados ISO 9000: se trata, conforme a los datos de finales de 2004, del quinto país en el ranking mundial en certificados emitidos (40.972), precedido, tan sólo, por el gigante chino (132.926), Italia (84.485), Reino Unido (50.884) y Japón (48.989).

Ahora bien, cabe también señalar que a nivel estatal se constatan importantes diferencias en cuanto a la intensidad certificadora, medida ésta como la razón entre el número de certificados en vigor y la

<sup>2</sup> Se suele hablar de “normas ISO 9000” o de “familia de normas ISO 9000” para referirse al conjunto de normas de la misma serie, aunque en la versión de 2000 la única norma que incluye un modelo para implantar un sistema de gestión certificable (es decir, la única norma se sistema de gestión), es la norma ISO 9001; lo que sucede es que en las versiones de 1987 y 1994 existían además de la norma ISO 9001, las normas ISO 9002 e ISO 9003, que también incluían modelos de sistemas de gestión certificables, de ahí que todavía se siga manteniendo el plural que se utilizaba con anterioridad. También se habla, en sentido laxo, de “norma ISO 9000” o de “certificación conforme a ISO 9000”, si bien se debería de hablar, en propiedad, de “norma ISO 9001” o de “certificación conforme a ISO 9001” (en la serie actual, como se ha citado previamente, existe una norma ISO 9000 como tal, pero se trata de una norma de terminología y definiciones).

aportación de cada Comunidad Autónoma al PIB estatal. En efecto, en las comunidades autónomas del norte existe una densidad de certificados muy superior a la del resto, mientras que tanto en las islas como en las comunidades del sur peninsular la intensidad es muy inferior a la de la media. La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), por su importante especialización industrial y notable sensibilización en el ámbito de la calidad, es la comunidad con mayor intensidad de certificados en relación al PIB aportado.

## Se está introduciendo en la atención residencial una estrategia de gestión que hasta hace poco no existía

En cuanto a los sectores de actividad, si bien en los primeros años la certificación se centró en empresas industriales grandes, principalmente del sector de la automoción, con el paso del tiempo estas normas han cuajado también en las pymes y en otros sectores económicos como el financiero, el educativo o el sociosanitario, resultando hoy en día notable la difusión de este estándar internacional a lo largo y ancho del tejido económico. Debido a ello, el proceso de revisión de las normas ISO 9000, que concluyó con la promulgación de las nuevas normas ISO 9000 en 2000, puso su énfasis en la reducción de la excesiva burocratización y complejidad de las normas, la reducción de su excesiva orientación hacia el ámbito industrial y el énfasis en el concepto de calidad basado en la mejora continua y en la satisfacción del cliente.

Una vez más se ha de dejar claro que las normas ISO 9000 no hacen referencia al cumplimiento de un objetivo o un resultado determinado, es decir, no son normas de *performance* o desempeño que miden la calidad de los productos o servicios que comercializan las empresas; son, básicamente, normas que establecen la necesidad de sistematizar y formalizar toda una serie de procesos organizativos que afectan a la satisfacción del cliente, en una serie de procedimientos documentados. A nuestro entender, esta aclaración resulta del todo pertinente, ya que en no pocas ocasiones, y desde ámbitos muy diversos, se han producido importantes malentendidos al respecto. Por ejemplo, no son pocas las empresas que, pese a que la propia norma ISO lo prohíba, han publicitado su certificado de empresa registrada como si de una etiqueta o *label* de calidad de producto o servicio se tratara.

También se ha de consignar que la implantación de este tipo de estándares o normas es voluntaria, si bien en determinados sectores se trata, *de facto*, de una norma obligatoria. En este sentido, en los estudios que han analizado la motivación de las empresas a certificarse, se ha subrayado el papel

“prescriptor” jugado por las grandes empresas constructoras, de la automoción, del sector energético y de las telecomunicaciones. Con todo, en la literatura especializada no existe un claro consenso entre los especialistas del ámbito a la hora de establecer cuáles son las principales razones explicativas principales de la gran difusión experimentada por las normas y la heterogeneidad existente en los países industrializados en cuanto a su grado de penetración: algunos subrayan que son motivaciones de tipo externo las que llevan a las organizaciones a implantar estos estándares (presión y exigencia de los clientes, presión de la competencia y cuestiones de imagen, entre otras), mientras que otros estudios subrayan la influencia de los factores de tipo interno (eficiencia, ventaja competitiva, etc).

En lo que respecta a los resultados derivados de la implantación de estos estándares, la literatura especializada existente es también muy extensa. Tanto en los estudios teóricos como en los empíricos basados en la opinión de los directivos, se subrayan las bondades de la aplicación de estos estándares para la eficiencia organizativa, aunque también existen planteamientos y estudios críticos que subrayan las supuestas debilidades de la implantación de estos estándares internacionales: se considera en ese sentido que se trata de una moda, un factor de rigidez, una fuente de descalificación para el trabajador, un retorno al taylorismo, que tienen un costo elevado y, fundamentalmente, que establecen unos modelos de gestión generadores de burocracia (ver, para una síntesis, Heras, 2006b).

Así las cosas, si bien las primeras normas de sistemas de gestión surgen en el ámbito de la calidad, más adelante se crean otras normas que hacen referencia a ámbitos diferentes de la empresa, como el de la gestión medioambiental (GMA), la prevención de riesgos laborales (PRL) y la seguridad e higiene en el trabajo, la gestión de la innovación o la responsabilidad social corporativa (RSC). Como queda dicho, todos estos estándares cuentan con una metodología de creación, estructura, proceso de implantación y verificación por una *tercera parte* muy similar; de hecho, en la práctica, debido al origen de estos estándares asociado al ámbito de la gestión de la calidad, ha existido la tendencia de agruparlos bajo el paraguas del aseguramiento o la gestión de la calidad, o simplemente de la *calidad*, entendida, en sentido general, como paradigma de mejora de todos los ámbitos y funciones de la gestión empresarial (ver, por ejemplo, la perspectiva de Casadesús *et al.*, 2005).

Así, en el ámbito de la PRL, que tiene por objeto mejorar la calidad de la seguridad, higiene y salud laboral de los trabajadores de la empresa, destacan las directrices ILO-OSH 2001 de la Organización Internacional del Trabajo y las normas OHSAS 18000, *Occupational Health and Safety Assessment Series* (Sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo). En el plano de la GMA destacan

los estándares ISO 14001 y el Reglamento EMAS (*EcoManagement and Audit Scheme*), esta última creada en el seno de la U.E., o la norma Ekoscan creada en la CAPV. Asimismo, se ha de reseñar que algunos de los desarrollos recientes de la normalización en los sistemas de gestión están relacionados con la RSC (como la norma SA 8000 o el proyecto de norma ISO 26000).

### 3. La gestión de la calidad y los estándares de sistemas de gestión en las residencias para personas mayores

Los centros residenciales para personas mayores han vivido una intensa evolución en los últimos veinte años: de tratarse de unos centros de servicios prácticamente desatendidos por la sociedad, han ido evolucionando hacia un paradigma de centros enmarcados en un sector que va logrando una gran relevancia social. Unos centros residenciales a los que, tanto desde las administraciones públicas como desde la sociedad en general, se exige que la gestión sea lo más eficaz y eficiente posible, con el doble objetivo de que se ofrezca la mejor asistencia posible a los residentes, y de que se traten de gestionar los recursos públicos de los centros de la forma más adecuada.

Partiendo de esa realidad, puede decirse que en el sector de la atención residencial a las personas mayores se está introduciendo una cultura de gestión que hasta hace pocos años no existía. Dicho cambio se ha producido en muy poco tiempo –mucho más rápido, desde luego, que en otros sectores de actividad–, y se ha traducido en la aplicación de herramientas de gestión que hasta ahora se habían utilizado sobre todo en el ámbito industrial.

Ahora bien, en nuestra opinión, son diversos los elementos diferenciadores de lo que debería ser el paradigma de la calidad en el sector sociosanitario respecto al sector industrial. Entre otras cuestiones se podría hacer referencia a la responsabilidad que asumen los profesionales que trabajan en el sector sociosanitario (Sacanell, 1994), o al propio concepto de la calidad en las residencias, que, tal y como sucede en el ámbito sanitario, presenta algunas diferencias significativas a estudiar en profundidad con respecto a las definiciones generalmente aceptadas. En este sentido, se podría hacer referencia a los propios conceptos básicos de “cliente” y “satisfacción” correspondientes a dicho ámbito. ¿A quién nos referimos con el término cliente? ¿Al residente, sea éste válido o asistido? O, tal y como se consigna en la norma UNE que se analiza más adelante, ¿a la “persona o entidad que solicita el servicio a la residencia”? Como es evidente, se trata de cuestiones complejas, que requieren de una profunda reflexión.

Por otra parte, en cuanto a la definición del término de calidad como “satisfacción del cliente”, existe otra *dimensión* del concepto que en la literatura especializada del ámbito sanitario y sociosanitario se denomi-

na “calidad técnica”, estrechamente relacionada a su vez con el concepto de “calidad asistencial”, que merecería también una reflexión detenida (Villegas y Rosa, 2003). Por ejemplo, como señala Sacanell (1994), se ha de tener en cuenta que existen situaciones en las que los deseos o demandas del paciente/residente no pueden ser satisfechos, porque podrían incluso implicar circunstancias contraproducentes para la persona que los solicita. Además, un residente puede sentirse insatisfecho con la asistencia recibida por parte de profesionales muy competentes, o, por el contrario, puede quedar satisfecho con los servicios prestados por profesionales no tan competentes (Kahn, 1980). En definitiva, se ha de tener en cuenta que en determinadas situaciones la evaluación de calidad asistencial la han de realizar los profesionales y técnicos en la materia –de aquí el concepto de “calidad técnica”–, porque no es probable que los pacientes tengan los conocimientos técnicos que se necesitan para emitir un juicio sobre los máximos beneficios alcanzables por la asistencia (Martínez del Olmo, 1994; Gómez y Saturno, 1997). No obstante, se ha de añadir que los usuarios de servicios residenciales sí que pueden tener, en muchos otros casos, el criterio e incluso los conocimientos necesarios para mantener una opinión definida sobre la calidad de su asistencia (Medina, 1996). Constatamos, en suma, que se trata de una cuestión muy compleja de analizar, que precisa de una reflexión sistemática y de calado que, evidentemente, va más allá del objetivo de esta breve aportación.

Con todo, y quizá obviando de partida las reflexiones señaladas, en nuestro entorno los principales modelos de calidad que se han implantado en este ámbito se han basado en los estándares y modelos generales de la calidad –fundamentalmente ISO 9000 y EFQM–, que, con mayor o menor acierto, se han adaptado al servicio específico que se presta en las residencias de mayores; menor atención se ha prestado a los modelos de calidad especializado del sector, que cuentan con cierta tradición en otros países como el Reino Unido. Sólo muy recientemente parece haberse comenzado a abordar la posible divergencia existente entre los avances relacionados con la calidad en la gestión y la calidad en la asistencia ofrecida en este sector de actividad<sup>3</sup>.

En el sector asistencial europeo, al contrario de lo que ocurre en el sector sanitario, no ha existido un acuerdo sobre cuáles han de ser los estándares de actuación, y por consiguiente, el concepto de calidad en el servicio varía de un país a otro (Wolfe *et al.*, 2002). Cabe señalar en este sentido que en países como Gran Bretaña y Alemania ha existido un intenso debate acerca de cómo han de gestionarse las residencias para personas mayores. Así las cosas, se puede subrayar la existencia de algunos

<sup>3</sup> Resultan reseñables, en este sentido, las aportaciones recogidas en las jornadas “Calidad de atención a personas dependientes: modelos, evaluación y mejora de centros y servicios” celebradas los días 20 y 21 Junio de 2006, en los XXV Cursos de Verano de Donostia-San Sebastián de la UPV-EHU.

interesantes modelos específicos de calidad del ámbito de las residencias para personas mayores. A nivel internacional destaca el modelo británico HAFLI (*Homes Are For Living In*; SSI, 1989), fruto de la colaboración entre diferentes departamentos de Salud y Servicios Sociales y basado en experiencias prácticas, un modelo que incide más en la evaluación y mejora de la calidad asistencial, que en la mejora de la gestión<sup>4</sup>. Por otra parte, también existe el modelo *Qual A Sess* (Reed *et al.*, 2003), que incluye estrategias para la búsqueda de la mejora continua de la calidad en residencias para personas mayores, tomando como base los estándares de calidad establecidos en diferentes medios, por ejemplo, el modelo HAFLI y el modelo EFQM.

A nivel estatal, se ha de señalar, en primer lugar, que el ordenamiento jurídico encomienda a las administraciones autonómicas una función importante de inspección y acreditación de la calidad de los centros residenciales, y que, quizá debido a ello, se han llevado a cabo desarrollos autonómicos ciertamente heterogéneos. No obstante, en el mapa estatal se puede subrayar la existencia de algunos interesantes modelos específicos de calidad del ámbito de las residencias para personas mayores. Destacan, en este sentido, el modelo SERA (Sistema de Evaluación de Residencias de Ancianos) y el Modelo de Garantía de Calidad Siis-Kalitatea Zainduz. El modelo SERA consiste en una adaptación del modelo MEAP (*Multiphasic Environmental Assesment Procedure*) de Moos y Lemke (1979), creado en el marco de un convenio suscrito entre el INSERSO y la Universidad Autónoma de Madrid (Fernández Ballesteros, 2000). Se trata de un modelo *holístico* que tiene en cuenta los aspectos físicos, organizativos y sociodemográficos de las personas residentes, así como los aspectos psicosociales y personales.

El Modelo de Garantía de Calidad *Siis-Kalitatea Zainduz* fue creado a finales de los noventa por el Centro de Documentación y Estudios SIIS, dependiente de la Fundación Eguía-Careaga, y se basa en el modelo HAFLI (SIIS, 2001). Resulta destacable, asimismo, el documento denominado “100 recomendaciones básicas para fomentar la calidad en residencias de personas mayores” del grupo de trabajo sobre “Criterios de calidad asistencial en servicios sociosanitarios para personas mayores” de la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología (Bohórquez, 2004). Se trata de un documento publicado en octubre de 2004, fruto de la labor de dicho grupo multidisciplinar coordinado por el Dr. Alfredo Bohórquez Rodríguez, y se consituye en una interesante herramienta de autoevaluación que puede servir a modo de documento orientativo y guía en el sector. También se podría hacer mención, en este orden de cosas, a la norma especializada de sistemas de gestión UNE 158001:2000 de AENOR, que se analiza en el apartado siguiente.

<sup>4</sup> Publicado en castellano por el Instituto Foral de Bienestar Social de Álava.

#### 4. La norma UNE 158001 de gestión de servicios en las residencias de mayores

Promulgado por AENOR en el año 2000, la norma UNE 158001 es un estándar de gestión específico para el sector de las residencias para personas mayores. Según se recoge en la propia norma, tiene por objeto constituirse en “referencia con relación a la actividad desarrollada por las residencias para personas mayores y tiene por objeto facilitar las relaciones entre el cliente y el servicio facilitado en las residencias y la prestación del mismo por profesionales” (AENOR, 2000).

La norma trata de especificar los requisitos y el nivel de prestación de servicio mínimo que deben cumplir las residencias para personas mayores, con el objetivo de que satisfagan las necesidades del cliente, haciendo referencia a la gestión global de la residencia, gestión que incluye la gestión de las instalaciones, la gestión de la prestación del servicio y la gestión relacionada con la implantación de un sistema de calidad.

La norma UNE 158001 se complementa con otras cuatro normas UNE de consulta (AENOR, 2000):

- la norma UNE 158002 (Espacios e instalaciones de una residencia);
- la norma UNE 158003 (Dotaciones y equipamientos);
- la norma UNE 158004 (Cualificación del personal. Formación);
- y la norma UNE 158005 (El personal de la residencia. Categorías laborales).

Uno de los apartados que más se detalla en la norma UNE 158001 es el de la prestación del servicio. La norma establece una serie de requisitos para cada servicio identificado: la definición del servicio, la enumeración tanto de los medios humanos como materiales necesarios y la especificación del grado de formación preciso por el personal de la residencia. Entre otros requisitos específicos que la norma detalla que se han de cumplir se pueden subrayar la necesidad de contar con un plan de atenciones y cuidados específicos.

La evaluación de la satisfacción del cliente, que, como queda dicho, la norma define como la “persona o entidad que solicita los servicios de una residencia”, también es uno de los requisitos a tener en cuenta, toda vez que recoge la obligación de establecer un programa de evaluación y medición del grado de satisfacción del cliente.

En el apartado correspondiente a la gestión de la calidad de la residencia, la norma define la estructura que debe tener un Sistema de Gestión de la Calidad en las residencias de mayores, entendida como “un conjunto de pautas de trabajo que aseguren su aplicación sistemática en todos los servicios que se prestan” (AENOR, 2000). Se trata de un Sistema con una estructura y requerimientos convencionales en el

ámbito de la normalización de sistemas, adaptado a la especificidad de las residencias. Así, además del requisito de definir la estructura responsable en el ámbito de la calidad, establece la necesidad de elaborar y documentar una política de calidad, definir objetivos de calidad medibles, definir acciones de mejora de los servicios prestados y definir documentalmente las funciones y responsabilidades del personal.

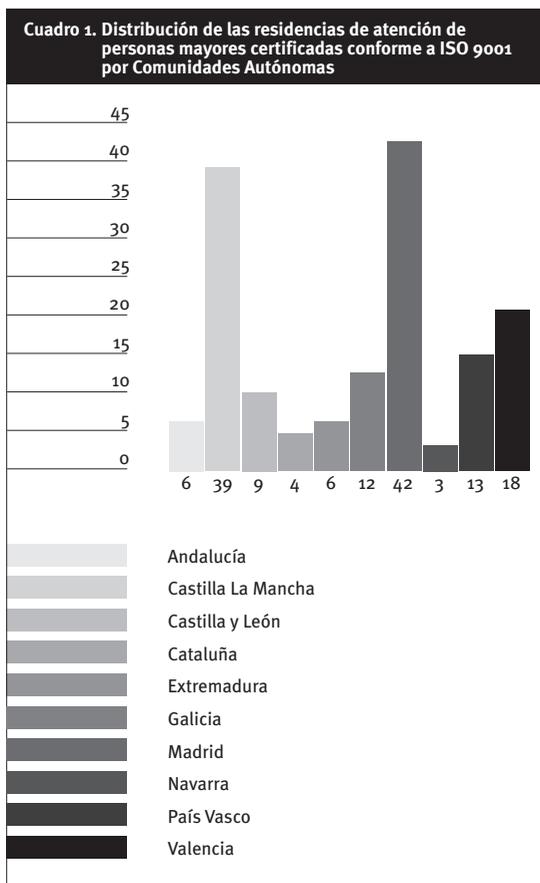
La norma establece, asimismo, que en función del tamaño de la residencia “la dirección debe analizar la conveniencia de desarrollar documentalmente los servicios ofertados en la residencia describiendo la sistemática de actuación en cada una de las actividades”.

## 5. La implantación de las normas ISO 9001 en las residencias de mayores

En cuanto a los datos correspondientes a la extensión de la norma internacional ISO 9001 en las residencias para personas mayores españolas, se ha de subrayar, en primer lugar, la dificultad existente para conseguir datos al respecto. En efecto, aunque la Asociación Española de la Calidad cuenta con dichos datos, que recoge de los diferentes Organismos Certificadores acreditados para certificar la implantación de este estándar, no son, por desgracia, de carácter público. Los únicos datos centralizados públicos existentes provienen del informe anual de Forum Calidad (Forum Calidad, 2005). Así, según se recoge en el último informe disponible –publicado en 2005 y correspondiente al año 2004–, en España existían 1.027 certificaciones del ámbito de los servicios sanitarios, y tan sólo 223 certificaciones en una rúbrica sectorial denominada “Administraciones públicas, defensa y servicios sociales”. Asimismo, cabe reseñar que existían otras 560 certificaciones correspondientes a una clasificación sectorial denominada “Otras actividades sociales”.

En lo que se refiere al ámbito de estudio concreto de este artículo –es decir, el ámbito de los servicios sociales especializados para personas mayores, ya sean estos centros de día o centros residenciales–, se ha de reseñar que no se ha podido acceder a información secundaria publicada por organismos público o privado alguno. Existe la base de datos de Residencias creada en 2001 por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), donde se recoge información relativa a 5.127 residencias para personas mayores de toda España, pero no existe un campo específico destinado a consignar la posesión o no de certificaciones ISO 9001 o de otro tipo<sup>5</sup>. Debido a ello, se optó por realizar un análisis directo de los datos suministrados y/o publicados por los diferentes Organismos Certificadores.

<sup>5</sup> La citada base se encuentra accesible en la dirección [www.imsersomayores.csic.es](http://www.imsersomayores.csic.es).



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de empresas certificadas de Bureau Veritas, Lloyd’s Register Quality Assurance (LRQA) y AENOR. Los datos de Bureau Veritas y LRQA fueron cedidos muy amablemente por dichos organismos, mientras que los datos de AENOR fueron extraídos de su base de datos de carácter público.

En el Cuadro 1 se resumen los datos obtenidos, una vez analizada la información de los Organismos Certificadores LRQA, Bureau Veritas y AENOR. Tal y como se recoge en el Cuadro la incidencia de la difusión de la norma ISO 9001 en las residencias de atención a personas mayores es todavía reducida (152 certificados). Evidentemente, no se trata de una información completa, pues tan sólo responde a los datos suministrados por dos Organismos Certificadores. Conforme al informe de Forum Calidad, dichos Organismos cuentan con un 60,4 % de cuota de mercado en certificaciones ISO 9001, por lo que, si establecemos la hipótesis de que la distribución de certificaciones por Organismos Certificadores de las residencias para personas mayores es homogénea a la distribución general de certificaciones, el número total de residencias certificadas en España se aproximaría a unas 250-300.

Para los datos obtenidos, y por Comunidades Autónomas, destaca el peso de las Comunidades Autónomas de Castilla la Mancha y Madrid. La CAPV sería, según los datos recogidos en el cuadro 1, la cuarta Comunidad con mayor número de certificados, 13, conforme a la información proveniente de los cita-

dos organismos certificadores. Ahora bien, se ha de señalar que para el caso de la CAPV se cuenta con otra estimación de certificados ISO 9001 en el ámbito residencial, según la cual existirían 26 centros certificados conforme a ISO 9001; en concreto, 20 en el Territorio Histórico de Gipuzkoa y 6 en el Territorio Histórico de Bizkaia<sup>6</sup>. La mayor propensión a la certificación en Gipuzkoa vendría determinada por la existencia de una línea de ayudas promovidas por la Diputación Foral de dicho Territorio, destinadas a los centros que deseen aplicar un sistema o metodología de calidad, en el marco del Plan de Calidad promovido por la Diputación Foral de Gipuzkoa para centros para personas mayores (Olaechea, 2003).

Una vez realizado este breve análisis descriptivo de la incidencia de la aplicación de la norma ISO 9001 en los centros residenciales de la CAPV, procederemos a resumir algunas de las aportaciones que hemos recogido en relación a la aplicación de esta norma en el citado sector. Tales aportaciones han sido recogidas en el marco de una investigación doctoral que se está llevando a cabo en el Departamento de Organización de Empresas de la UPV-EHU (Iradi, 2006). Para dicha investigación se realizaron una serie de trabajos empíricos basados tanto en metodología cuantitativa de estudio (una encuesta que cumplimentaron 49 centros residenciales de la CAPV), como en metodología cualitativa (visitas *in situ* realizadas a 38 centros residenciales y consulta a un panel de expertos del ámbito de los servicios residenciales para personas mayores formado *ad hoc* para esta investigación)<sup>7</sup>.

En el trabajo de campo cuantitativo y cualitativo llevado a cabo en los centros residenciales se consiguió un desconocimiento generalizado sobre el contenido y el alcance de las normas ISO 9000, sobre todo en los centros de menor dimensión. En general, se percibe la norma como un elemento externo que es implantado por exigencias de un tercero. En lo que respecta a la opinión de los directivos de los centros sobre la norma, la gran mayoría de ellos (el 92%) está de acuerdo con que la aplicación de la norma ISO 9001 es interesante y adaptable a los centros para las personas mayores, y tan sólo un 8% de los centros encuestados no está de acuerdo con dicha afirmación. En este sentido, resulta subrayable el hecho de que la opinión negativa provenga fundamentalmente de centros residenciales que ya cuentan con la experiencia de implantación de las normas internacionales ISO 9001. Estos últimos con-

sideran, en muchos casos, que estas normas internacionales crean mucho trabajo burocrático y utilizan recursos en tareas que deberían dirigirse hacia la atención de las personas.

Con todo, entre los expertos consultados existe una total unanimidad al afirmar que la irrupción de los modelos genéricos de calidad como ISO 9001 o el modelo EFQM en el ámbito de las residencias para personas mayores va a ser positiva. La mayor parte de los expertos consultados destacan la capacidad de sistematización y de método de trabajo que estos modelos pueden aportar al sector, que como queda dicho, no se ha caracterizando, tradicionalmente, por un alto nivel de profesionalidad en materia de dirección y gestión. Con todo, hay que tener en cuenta que la mayor parte de los expertos consultados señala que estos modelos pueden realizar su mayor aportación en lo que se refiere a los procesos administrativos y de gestión, y señalan que su eficacia y eficiencia no es tan clara en el ámbito de la calidad de la atención a los y las residentes.

Tal y como nos señalaba uno de los expertos consultados, existe *“el riesgo de que el sistema de calidad se convierta en un formalismo burocrático sin alma ni vida real en la organización, y por tanto se desarrollen menos la gestión y desarrollo de las personas que trabajen en la organización. Los modelos de gestión de la calidad han de fijarse también en aspectos de la calidad de la asistencia que es donde tiene el sentido de la defensa de los derechos de las personas que viven en las residencias”* (Iradi, 2006).

Existe asimismo una práctica unanimidad al afirmar que las normas ISO 9000 pueden ser adaptables al sector residencial. La mayoría de las personas consultadas condicionan el éxito de la normativa a que la necesidad de su implantación provenga de los propios centros residenciales –es decir, no se establezca *por decreto*–, y que se adecúe el sistema al proceso fundamental del ámbito residencial que es la atención directa al cliente.

En definitiva, en opinión de la mayor parte de los expertos consultados, las normas ISO 9000 se perciben como un instrumento que ha de estar enfocado hacia la mejora en la atención directa, ya que en sí mismo no tienen por qué mejorar la calidad del servicio ofertado.

## 6. La implantación de las normas UNE 158000 en las residencias de mayores

En cuanto a las normas UNE 158000 se ha de señalar que, aunque ya fueron creadas hace unos años –en el año 2000–, en la actualidad tan sólo existen siete residencias certificadas conforme a dicha norma en todo el Estado: cuatro en Castilla-La Mancha, y un certificado por comunidad autónoma en Andalucía, Madrid y País Vasco. Dichos certificados fueron emitidos en 2004, excepto uno de ellos emitido en 2005.

<sup>6</sup> Información extraída de AENOR, LRQA, IAC, BVQI, DNV y el registro de certificados del Gobierno Vasco (disponible en [www.euskadikalitatea.net](http://www.euskadikalitatea.net)).

<sup>7</sup> Se ha de recordar que en la CAPV, según datos de 2004, existen un total de 356 centros residenciales –153 con una dimensión mayor de 30 plazas–, por lo que, en el trabajo de campo realizado se obtuvo información de un 25% del total de los centros residenciales de la CAPV, y de un 32% del total de residencias con más de 30 plazas. Una vez más hemos de mostrar nuestro más sincero agradecimiento a todas aquellas instituciones y personas que han colaborado con esta investigación.

Según se desprende de los estudios empíricos realizados en la CAPV todavía parece existir un desconocimiento generalizado en el sector sobre los objetivos y el alcance de la implantación de las normas UNE 158000 (Iradi, 2006).

En lo que respecta a la norma UNE 158001, los expertos consultados opinan que pueden constituirse en un marco adecuado de trabajo, pero que resultan un tanto limitadas, dado que no tienen en cuenta el modelo asistencial específico de los centros residenciales. Además, se ha de tener en cuenta que los requisitos que establecen pueden ser, en determinados casos –por ejemplo en el caso de la CAPV–, menos exigentes que la propia legislación vigente, y que suponen un coste añadido. Desde los profesionales del ámbito se subraya una vez más que, tanto las inspecciones realizadas por la Administración como las auditorias *convencionales*, inciden sobre todo en estándares físicos, en la organización del personal y en la verificación de los registros, que son del todo necesarios, pero que puede que obvien otros aspectos fundamentales que inciden realmente en la calidad de vida del residente, aspectos en los que los modelos específicos, como el modelo HAFLI, tratan de incidir en mayor medida.

Con el objetivo de obtener información primaria sobre la opinión de aquellos centros que han implantado esta norma, se contactó con los siete centros certificados en el Estado español, para, a través de una entrevista telefónica basada en un guión-cuestionario previamente elaborado, recabar información primaria al respecto. De los siete centros certificados fueron cinco los centros que finalmente colaboraron en esta fase de la investigación, centros a los que reiteramos una vez más nuestro agradecimiento.

La totalidad de las residencias consultadas son de carácter privado, y de gran dimensión (100 plazas la menor). Una de las residencias nos señaló que en la actualidad la norma UNE 158001 se ha aplicado en la totalidad de los centros que pertenecen al grupo empresarial (16 centros, con una capacidad aproximada de 3.000 plazas), aunque únicamente se ha solicitado y obtenido certificación para dos de ellos (415 plazas). Los centros que tienen implantada y certificada la norma UNE 158001 señalan que la aplicación no ha resultado difícil gracias a la implantación previa de la norma ISO 9001:2000, y también debido a que la mayoría de los requisitos de la norma UNE 158001 ya se encontraban asumidos según su habitual sistemática de trabajo, quedando sólo pendientes algunos requisitos “menores”.

La motivación para implantar la norma UNE 158001 es variada. Así, algunos representantes de las residencias señalan que la norma se implanta para mejorar la eficiencia de la residencia y/o mejorar la calidad de los servicios ofertados, pero, por el contrario, existen otros representantes que afirman implantarla con una finalidad fundamentalmente comercial, es decir, de imagen transmitida en el

mercado. En un caso también se señala que se implanta la norma por ser una decisión a nivel corporativo.

Los centros encuestados no subrayan en especial ningún obstáculo o dificultad relacionada con la implantación de la norma. Como queda dicho, el hecho de que cuenten con la norma ISO 9001 implantada y certificada se erige en un antecedente importante, que facilita mucho la implantación de la norma UNE 158001. Tan sólo uno de los centros entrevistados se mostraba muy crítico con las “*incoherencias en la norma [UNE 158001] respecto a la realidad de lo centros residenciales*”.

En lo que respecta a los principales beneficios de la implantación de la norma los encuestados hacen referencia a la aportación relativa a la definición y estandarización de los procedimientos de trabajo, y a la definición clara de las responsabilidades y obligaciones. En general el grado de satisfacción con la norma es elevado, y la mayoría de las personas consultadas opinan que la norma se va a difundir con mayor fuerza en el sector de cara a futuro. En este sentido, dos de las personas entrevistadas hicieron referencia al proceso de revisión que en la actualidad está experimentando la norma por parte de un comité técnico en el que participan profesionales del sector, revisión motivada fundamentalmente por la entrada en vigor y progresiva aplicación de la nueva *Ley de Dependencia* aprobada por el Congreso de los Diputados el pasado mes de noviembre, que crea el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Estas personas entrevistadas opinan que la aplicación de esta norma, una vez revisada, puede convertirse en el principal referente de calidad en el sector. Por el contrario, otro de los responsables consultados señala que debido al “coste elevado” de implantación y certificación de la norma UNE 158001, y a que “no es exigida por las administraciones”, la norma no se extenderá de cara a futuro, y “[en el sector] se optará preferentemente por la norma ISO 9001:2000”. En suma, entre los responsables de los centros residenciales consultados no existe un claro consenso en sus opiniones sobre el futuro que le depara a la norma.

## 7. Conclusiones y reflexiones finales

La normalización de sistemas de gestión ha vivido un auténtico *boom* en los últimos años, y su utilización se ha extendido a sectores en los que ha existido poca tradición para su utilización, como el sector sociosanitario. Con todo, esta expansión generalizada se enfrenta cara a futuro a diversas amenazas y oportunidades (Heras, 2006a). Una de las principales oportunidades para la extensión de estos estándares vendría unida al *efecto experiencia*, entendido como el efecto que posibilita que las organizaciones implementen y certifiquen estos estándares con una facilidad creciente, dado que cada vez se encuentran más habituados a su utilización. Se constata que las

empresas que implantan en sus organizaciones un estándar tienen que llevar a cabo un esfuerzo menor para implantar otro estándar relativo a otros ámbitos de la gestión (del Brío *et al.*, 2002). Así, entre los profesionales parece existir un grado de consenso muy elevado al referirse a la importancia de que los nuevos estándares pertenecientes a los diferentes ámbitos de gestión se puedan integrar fácilmente en un único sistema integrado de gestión.

Como principal amenaza se suele hacer referencia al riesgo de saturación y confusión existente: la imagen *intrínseca* que los certificados asociados a estos estándares transmiten no parece que sea estática, sino que es inversamente proporcional al número de certificados en circulación (Heras, 2006b). En este orden de cosas, los organismos nacionales e internacionales promotores y prescriptores de estos estándares (fundaciones, asociaciones, organismos certificadores, consultorías, etcétera), e incluso las propias administraciones públicas –que, no lo olvidemos, en muchas ocasiones se erigen en los principales agentes prescriptores de estos estándares– deberían hacer un especial esfuerzo para tratar de evitar que se produzca una excesiva confusión y saturación en los mercados. Así las cosas, parece que ISO, el principal organismo de estandarización mundial, es consciente de estas limitaciones y está acometiendo un importante proceso de reflexión en torno a cuál puede ser el futuro de los estándares internacionales de gestión. La reflexión es especialmente pertinente en un momento en el que se están desarrollando en el seno de ISO nuevos estándares de gestión, entre los que destacan los estándares de soporte a los distintos sistemas de gestión –como por ejemplo las normas de la serie ISO 10000 que dan soporte a las normas ISO 9000– que está por ver si crearán o no un nuevo paradigma en la normalización de los procesos organizativos<sup>8</sup>.

Por otro lado, se ha de señalar que el debate sobre el resultado de la extensión del paradigma de la calidad industrial al ámbito sociosanitario tiene cierta tradición en el ámbito teórico de estudio, pero no así en el ámbito profesional, donde sólo muy recientemente se empieza a hacer referencia a la diferenciación entre conceptos tan elementales como la calidad en la gestión o la calidad asistencial. Por ejemplo, si para algunos autores del ámbito sociosanitario, como Chan y Ho (1997), la aplicación de los sistemas de calidad en el sector sanitario ha servido para asegurar la calidad sanitaria en las residencias, en opinión de otros investigadores, como Melander (1997), el esfuerzo realizado en la aplicación de los sistemas no se ha visto reflejado en la calidad del servicio. Según algunos autores como Grint *et al.* (1997), la idea de que existan estándares de calidad aplicables a todo tipo de sectores es des-

cartable, de forma que hay que preguntarse sobre cuáles han de ser los estándares de calidad en cada sector, por ejemplo, en el sector social (Bloor, 1991). La discusión y reflexión teórica y profesional al respecto parece pertinente, una vez que en el sector se han dado ya los primeros pasos en la implantación y adopción de los citados sistemas y modelos.

En definitiva, en nuestra opinión debería analizarse en profundidad si las herramientas que provienen del ámbito de la normalización de sistemas de gestión, así como los *modelos genéricos* de calidad –es decir, aquellos que no están orientados hacia una actividad en concreto, sino que son de aplicación universal y se pueden aplicar, en principio, en cualquier tipo de actividad (por ejemplo el modelo EFQM)–, se adaptan de forma adecuada a este ámbito tan especial de actividad o si, por el contrario, resulta necesario profundizar en el ámbito de los estándares y *modelos específicos*, es decir, aquellos modelos que están orientados hacia una actividad en concreto.

<sup>8</sup> Nos referimos, por ejemplo, a las normas ISO 10001 (*Satisfacción del cliente. Código de conducta*) e ISO 10003 (*Satisfacción del cliente. Directrices para la resolución externa de quejas del cliente*) en fase de desarrollo (Casadesús, 2006).

## Bibliografía

- AENOR (2000): Norma UNE 158001 de Gestión de Servicios en las residencias de mayores, AENOR, Madrid.
- BLOOR, D. (1991): *Knowledge and Social Imagery*, University of Chicago Press, Chicago.
- BOHÓRQUEZ, A. (Coord.) (2004): “100 recomendaciones básicas para fomentar la calidad en residencias de personas mayores”, grupo de trabajo sobre “Criterios de calidad asistencial en servicios sociosanitarios para personas mayores”, Sociedad Española de Geriátría y Gerontología (disponible en internet en la dirección [www.segg.es/segg/pdf/guias\\_recomendaciones/100Recomendaciones.pdf](http://www.segg.es/segg/pdf/guias_recomendaciones/100Recomendaciones.pdf)).
- CASADESÚS, M.; HERAS, I. y MERINO, J. (2005): *Calidad Práctica*, Prentice Hall-Financial Times, Madrid.
- CHAN, Y.C. y HO, S.J (1997): “Continuous quality improvement: a survey of American and canadian healthcare executives”, *Hospital and Health Services Administration*, vol. 42, pp. 525-44.
- DEL BRIO, J.A.; FERNÁNDEZ, E. y JUNQUERA, B. (2002): “Sinergias ISO 14000/ISO 9000/prevencción de riesgos laborales en las empresas industriales españolas: un estudio empírico”, *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, nº11, págs. 59-78.
- DEPARTMENTS OF HEALTH, SSI (1989): *Homes are for living in*, HMSO, Londres.
- ESCALERA, G. y PASCUAL, M. (2004): “La normalización y certificación como ventaja competitiva para la empresa española”, *Boletín Económico ICE*, nº 2820, octubre 2004, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid.
- FERNÁNDEZ BALLESTEROS, R. (1996): *Evaluación de programas: una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*, Síntesis, Madrid.
- FORUM CALIDAD (2005): “Certificación en España según normas UNE-EN-ISO 9001 y 14001”, Décimo informe Forum Calidad, *Forum Calidad*, nº160, págs.22-30.
- GÓMEZ, P. y SATURNO, P.J. (1997): “La calidad en atención primaria de salud según sus diferentes protagonistas”, I Congreso Regional de calidad asistencial. Murcia.
- HERAS, I. (2006a): “Génesis y auge de los estándares de gestión: una propuesta para su análisis desde el ámbito académico”, en HERAS, I. (Coord.): *ISO 9000, ISO 14001 y otros estándares de gestión: pasado, presente y futuro. Reflexiones teóricas y conclusiones empíricas desde el ámbito académico*, Editorial Civitas, Madrid.
- HERAS, I. (2006b): “How Quality Management Models Influence Company Results– Conclusions of an Empirical Study Based on the Delphi Method”, *Total Quality Management Total Quality Managemen & Business Excellence*, vol. 17, nº6, págs. 775-794.
- IRADI, J. (2006): *Análisis de la integración de las normativas y los modelos genéricos de gestión de la calidad con los modelos de evaluación de la calidad asistencial en el sector de las residencias para personas mayores en la CAPV*, Tesis Doctoral, Universidad del País vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbo.
- KAHN, J. (1980): *Gestión de la calidad en los centros sanitarios*, SG editores, Barcelona.
- MARTINEZ del OLMO, M.T. (1994): “La Calidad de los servicios sanitarios y la participación de los usuarios”. IX Jornadas de Salud Pública y Administración Sanitarias, Granada.
- MEDINA, M. (2006): “Calidad de atención y organización de servicios: Criterios y estándares para la auto-

determinación, la seguridad, los derechos y los soportes adecuados”, ponencia presentada en las jornadas Calidad de atención a personas dependientes: modelos, evaluación y mejora de centros y servicios celebradas los días 20 y 21 Junio de 2006, en los Cursos de Verano de Donostia-San Sebastián.

- MELANDER, P. (1997): ”Styringen af det syge væsen. Om kampen for livet i ‘dødsspiralen’”, en HILDEBRANDT, S. y SCHULTZ, M. (Eds), *Fokus på sygehusledelse*, Munksgaard, Copenague.
- MOOS, R.H, y LEMKE, S. (1979): *The Multiphasic Environmental Assesment Procedure (MEAP): preliminary manual*, Social Ecology laboratory, VA and Stanford Unibersity Medical Center, Palo Alto, California.
- OLAECHEA, J.I. (2003): “Plan de calidad en centros residenciales”, en SETIÉN, M.L. y SACANELL, E. : *La calidad en los servicios sociales*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia.
- REED J.; KLEIN B.; COOK, G. y STANLEYD, D. (2003): “Quality improvement in German and UK care homes”, *International Journal of Health Care Quality Assurance*, vol.16, nº5, pp. 248-256.
- SACANELL, E. (1994): “El concepto de calidad en la gestión de los servicios sociales”, *Zerbitzuan- Revista de servicios sociales*, nº 26, pp. 63-87.
- SIIS (2001): *Garantía de Calidad-Kalitatea zainduz: manual de aplicación en residencias para personas mayores*, SIIS, Fundación Eguia Careaga, Donostia-San Sebastián.
- VILLEGAS, M. y ROSA, I.M. (2003): “La calidad asistencial: concepto y medida,” *Dirección y Organización*, nº 29, pp. 50-58.
- WOLFE, C., Mc KEVITT, C. y RUDD, A. (2002): *Stroke services: policy and practice across Europe*, Radcliffe Medical Press, Oxford.

# El sistema ocupacional de los gitanos en España: entre la resistencia a la asimilación y su acomodación a un mercado laboral en constante cambio<sup>1</sup>

**Juanma del Pozo**

Universidad Pública de Navarra

**En el presente artículo podemos encontrar –además de datos demográficos de interés sobre la comunidad gitana– un análisis crítico de la relación de los gitanos con el sistema productivo. Para ello, nos adentramos en los conceptos de trabajo y empleo para seguidamente –y con estas premisas– demostrar cómo el sentido y la valoración que hacen los gitanos del trabajo no siempre han coincidido con el mundo y estructura laboral de los payos, tanto por razones estructurales como simbólico-culturales, lo que ha provocado una acomodación a un mundo cambiante en el mercado laboral y una tensión con las representaciones hegemónicas en cuanto a la relación trabajo-empleo. Todo ello, sin descuidar otros factores como la discriminación estructural por medio de discursos y prácticas basados en el estereotipo y el prejuicio, siendo el empleo uno de los ejes centrales tanto de su reproducción como de la intervención para su erradicación.**

## **1. Una radiografía general de los gitanos españoles**

Los gitanos españoles son un grupo étnico emparentado con otros grupos romaníes que conviven en minoría en diversos países de Europa y América. Y como sucede con otras minorías, las teorías y prácticas a las que se enfrentan se basan en el estereotipo y en el prejuicio, estando, como en el caso de los gitanos, su racialización condicionada –a la vez que reproducida– entre otras cosas por su relación con el sistema productivo. Los gitanos aparecen así como una minoría, entendida ésta en términos posicionales con respecto a quienes ocupan material y simbólicamente la posición de dominio en unas determinadas relaciones de poder y que, por tanto, tienen la autoridad para definir los límites de lo legítimo o lo apropiado.

La revisión bibliográfica de los diversos y heterogéneos estudios sobre gitanos en España<sup>2</sup> nos aporta datos relevantes sobre su número, composición, distribución geográfica, evolución en el tiempo y algunas características como el nivel de estudios alcanzados que, comparadas con el resto de la población, empiezan a darnos una idea de algunos de los elementos estructurales que diferencian el sistema ocupacional gitano del resto de la población española. Sabemos así que actualmente viven en España unos 750.000 gitanos y gitanas y que aproximadamente 475.000 tienen más de 16 años. En cuanto a los rasgos demográficos de la población gitana en

<sup>1</sup> Este artículo es resultado del trabajo de investigación del mismo título presentado en junio de 2006 en el departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra y que a su vez se inició como parte de una investigación más amplia titulada *Informe de diagnóstico de situación y plan de acción para la población gitana en España* dirigida por Miguel Laparra y encargada y financiada por la Subdirección General de Programas Sociales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

<sup>2</sup> Una revisión exhaustiva de algunos de estos datos puede consultarse en Laparra et al. (2006).

España, podemos decir que la media de edad es de 27,6 años, mientras que la del resto de la población es de 39,5 años. Las investigaciones revisadas coinciden a la hora de presentar los grandes trazos de la estructura de edad de la población gitana: muchos niños y pocos ancianos; un perfil que se corresponde más a los países más pobres del planeta que a la España de la prosperidad en la que se asientan. Estamos, pues, ante una población gitana muy joven: cerca de la mitad de los mayores de 15 años tiene menos de 30, mientras que, en contraposición, en el resto de la población española, un tercio supera los 54 años de edad.

## El nivel educativo de la población gitana es más bajo que el de ningún otro grupo social

En cuanto a las diferencias por género, las entidades que trabajan con gitanos suelen constatar la situación comparativamente peor de las mujeres gitanas. Es preciso recordar que las gitanas que ahora tienen mayor edad han experimentado durante su edad fértil pautas de natalidad considerablemente altas, lo que podría haber coadyuvado a reducir su esperanza de vida respecto de la de los varones, además de condicionar su posición en la estructura social, tanto gitana como general.

Un dato fundamental que marca negativamente a la población gitana es el nivel de estudios. El nivel educativo de la población gitana es más bajo que el de ningún otro grupo social; sus niveles de analfabetismo y el escaso número de gitanos que completan la educación obligatoria les sitúan en un nivel equivalente al de los países más pobres del mundo. Obviamente, este bajo nivel educativo contribuye a reproducir y a acentuar muchos problemas. Más del 70% no tiene estudios primarios y una mayoría significativa presenta serias dificultades para realizar las tareas básicas de lectura, escritura y cálculo (EDIS, 2005). Habría que preguntarse por qué se dan estos valores entre una colectividad que goza de los mismos derechos al acceso a la educación que el resto de la población, y quizás aquí empezemos a encontrar algunas de las respuestas al desigual acceso al mercado de trabajo de los gitanos respecto al resto de la población española. En el epígrafe dedicado a la estructura ocupacional de los gitanos españoles, mostramos los datos que reflejan este desigual acceso y cuáles son las características que lo definen.

### 2. La discriminación en el sistema educativo: configurando la entrada al mercado laboral

La educación es un aspecto vital para la integración social de cualquier ser humano y uno de los

baluartes de la noción de ciudadanía moderna. Si bien es cierto que el acceso al sistema educativo de los niños y niñas gitanos ha sido una realidad en la última década, en la práctica estos niños y niñas no gozan de igual acceso a la educación que el resto de la población española. Las causas de este desigual acceso pasan por ser múltiples y variadas, y van desde un trato discriminatorio que puede ir acompañado de actos de intolerancia y rechazo por parte de padres y madres, profesores y alumnos no gitanos, pasando por la imposibilidad de elegir el centro escolar que más se adapte a sus preferencias o demandas<sup>3</sup>, hasta el absentismo provocado por sus propios padres y madres gitanas en determinadas temporadas del año lectivo y que coinciden principalmente con la época de recogida de determinados productos del campo o las ferias. Sin embargo, también se atisban ciertas modificaciones en esta tendencia entre la población gitana más joven; hay que señalar en cualquier caso que el abandono de la escuela es aún mayor entre las niñas gitanas que entre sus compañeros varones, ya que tradicionalmente se han visto abocadas al trabajo doméstico desde edades muy tempranas y a la preparación para una vida en matrimonio donde la mujer juega un papel central en la vida familiar<sup>4</sup>.

No obstante, en la investigación realizada se ha detectado que son las madres gitanas las que están potenciando el acceso de sus hijas a la educación secundaria y superior, al percibir una estrecha relación entre formación y mejora de las condiciones que repercutan de forma positiva en su futura situación social (CREA, 2001-2003). A continuación reproducimos algunos de los verbatim recogidos en la investigación que reflejan el aspecto mencionado:

<sup>3</sup> Cabe señalar las dificultades expresadas por muchos padres y madres gitanas para escolarizar a sus hijos en algunos colegios concertados por la administración, a pesar de que éstos tienen la misma obligación que los colegios públicos de escolarizar a los niños y niñas sin discriminación de ningún tipo y garantizarles su educación. Esta práctica a todas luces ilegal, que recientemente viene saltando al debate público a raíz de la incorporación de menores inmigrantes a las instituciones escolares, como ha sucedido por ejemplo en el reciente debate sobre la LOCE, provoca la segregación y la guetización de la comunidad gitana en determinados colegios públicos con fatales consecuencias como son el fracaso escolar, el absentismo o incluso el abandono del sistema educativo. Estamos ante una práctica discriminatoria de primer orden que, además, tiene como consecuencia el progresivo deterioro del sistema escolar público en la medida en que se le imputa la responsabilidad de la integración y la educación, sin apenas incrementar los recursos, retroalimentado por el hecho de que los escolares cuyos padres pueden permitirselo, abandonan una escuela pública percibida como degradada y que en ese movimiento apunta –cuando menos en algunos centros y ciudades– a una progresiva guetización del sistema escolar y a una deficiencia estructural, por tanto, de uno de los mecanismos tradicionales de integración y socialización en la diversidad.

<sup>4</sup> El abandono prematuro de la escuela en el caso de las niñas gitanas se vincula también en ocasiones al peligro percibido por sus padres, en tanto que la escuela es un lugar mixto, de encuentro por tanto con niños, sean éstos payos o gitanos.

“Yo quiero para mis niños lo primero que estudien, como ha hecho su tía, que estudien y que no sean como yo, que con 13 años me quito mi padre (...).” (Mujer gitana, 21 años).

“Ellos se parecen más a sus padres, sin embargo las chicas –que muchas de ellas ya son madres– son más realistas, participan en actividades formativas de todo tipo y tienen una diferente percepción del trabajo, asumen mejor órdenes y responsabilidades, y esto son puntos fuertes que tiene la mujer gitana de cara a incorporarse al mundo del trabajo”. (Coordinadora de empleo en un programa de inserción laboral para gitanos y gitanas).

Asimismo, debe señalarse que la discriminación en el sistema educativo no sólo tiene lugar por actitudes de rechazo o discriminación por parte de la comunidad educativa o por el absentismo escolar del que son partícipes los propios gitanos, sino que también se produce por normativas en apariencia neutras, como la ausencia de programas curriculares donde se tenga en cuenta la atención a la diversidad<sup>5</sup>. Topamos así con una integración aún problemática de los niños y niñas gitanos en el sistema educativo que va a tener su reflejo en una menor cualificación futura, lo que les colocará en desventaja con respecto a sus compañeros de generación payos a la hora de acceder posteriormente a un mercado laboral que, a su vez, tiene sus propios mecanismos discriminatorios.

### 3. La estructura ocupacional de los gitanos españoles: el subempleo como característica

Junto a los aspectos más relevantes en torno a la actividad, ocupación y empleo de los gitanos y gitanas españoles, y sus causas estructurales como la baja cualificación y formación de los mismos, hay que recordar que, como señalábamos anteriormente, la población gitana española es más joven que la no gitana: un 29,4% de los gitanos tiene entre 16 y 24 años frente a un 12,9% del resto de los españoles (Tabla 1). Por otra parte, el 29,7% de los activos gitanos tiene menos de 25 años, mientras que en el resto de la población es el 11,1%. A diferencia de lo que ocurre con el conjunto de la población, en la comunidad gitana la mitad de los inactivos se encuentran en las edades potencialmente más activas, entre 25 y 54 años (un 54% en el caso de las mujeres gitanas y un 40,4% en el caso de los varones). Resulta cuando menos sorprendente que al tiempo que las tasas de actividad hasta los 24 años son comparativamente más altas entre los gitanos que en el resto de la población –debido a como hemos señalado a su pronta incorporación al mercado laboral– a partir de dicha edad la inactividad se dispare de forma tan desproporcionada. El sesgo de género con la no incorporación de las mujeres al mercado laboral puede ser un factor explicativo, aunque también cabe preguntarse y/o cuestionarse al menos la fiabilidad de dichos datos y si los gitanos en realidad están inactivos o su actividad se desarrolla en la economía informal no declarada.

Tabla 1. Distribución porcentual de la población por edad según sexo y su relación con la actividad económica (actividad e inactividad).

	Población de 16 años y más		Activos		Inactivos	
	España	Gitanos	España	Gitanos	España	Gitanos
Total ambos sexos	34.474.300	475.000	19.330.400	329.000	15.143.900	146.000
De 16 a 19 años	5,1	14,5	2,3	14,5	8,7	14,3
De 20 a 24 años	7,8	14,9	8,8	15,2	6,6	14,1
De 25 a 54 años	54,4	59,9	78,4	64,2	23,7	50,1
De 55 y más años	32,7	10,8	10,5	6,1	61,0	21,5
Total varones	16.736.000	233.700	11.333.100	189.000	5.403.000	44.700
De 16 a 19 años	5,4	13,9	2,4	14,0	11,6	13,05
De 20 a 24 años	8,2	14,2	8,3	15,1	8,0	10,6
De 25 a 54 años	56,4	60,4	77,0	65,1	13,3	40,4
De 55 años y más	30,0	11,5	12,3	5,9	67,1	35,5
Total mujeres	17.738.300	241.300	7.997.300	140.000	9.741.000	101.300
De 16 a 19 años	4,8	14,83	2,0	14,9	7,2	14,7
De 20 a 24 años	7,4	15,62	9,5	15,6	5,8	15,6
De 25 a 54 años	52,4	59,45	80,4	63,1	29,5	54,4
De 55 años y más	35,3	10,10	8,1	6,3	57,6	15,3

Fuente: EDIS, 2005.

<sup>5</sup> Es claro el ejemplo de los libros de texto, donde constantemente se alude a la aportación de otras culturas como la árabe a la historia de España, pero casi nunca se menciona la cultura gitana (FSG, 2003).

En términos generales, estableciendo como población de análisis el grupo de 16 a 65 años la tasa de actividad de los gitanos es de 71,8%, ligeramente superior a la del conjunto de la población española: 70,2% (EDIS, 2005). Este dato se explica fundamentalmente por el temprano acceso de los gitanos al mercado laboral y por la escasa importancia que tiene la población mayor de 65 años en la comunidad gitana. Sin embargo, esta aparente semejanza está muy distorsionada por los elevados índices de subocupación en la población gitana. Esto puede verse en el volumen importante de personas dedicadas a ayudar en negocios familiares, así como en la escasez de personas que trabajan una jornada completa. La subocupación es el indicador que nos muestra la distancia que todavía queda por recorrer a la comunidad gitana con vistas a una plena integración en el mercado de trabajo regulado y en igualdad de condiciones. En la Tabla 2 se puede observar que las diferencias entre las dos poblaciones activas son significativas. Mientras que en el conjunto de la población española el 73,2% de los trabajadores se encuentra trabajando por cuenta ajena, ya sea con contrato fijo o temporal, en esa misma situación sólo se encuentra el 44% de la población gitana (28,8 puntos menos). Mientras, de entre los que trabajan por cuenta ajena en la población gitana la tasa de temporalidad es del 69,3%, para el total de la población activa del resto de la población española es del 30,8%. Por otro lado, el 41,9% de la población activa gitana es autónoma o trabaja en negocios familiares, frente a un 16,4% para el conjunto de la población española.

**Tabla 2. Tipología ocupacional de la población activa en %**

	Pob. Activa de España	Pob. Activa Gitana	Diferencia en %
Trabajadores por cuenta ajena. Fijos	50,60	13,60	-36,4
Trabajadores por cuenta ajena. Temporales.	22,60	30,70	+8,20
Autónomos o por cuenta propia	15,16	21,00	+5,84
Colaboración en actividad económica familiar	1,24	20,90	+19,66
Parados	10,38	13,80	+3,42
Total	100	100	
Tasa de actividad	56,1%	69,3%	+13,2

Fuente: EDIS, 2005.

El comercio, la venta ambulante y la agricultura siguen siendo las ocupaciones más frecuentes entre los gitanos. Ambas ocupaciones ponen de manifiesto la falta de cualificación y formación, sin duda otra de las características reseñables de las actividades realizadas por los gitanos como forma de ganarse la vida.

Las cifras no obstante, por sí solas, no dicen mucho del sentido que dan los gitanos a su propia existencia y a su relación con un mundo donde la norma hegemónica la establece lo no-gitano. Si bien es cierto que, si comparamos los valores estadísticos de la población gitana con la del resto en lo que al

sistema educativo formal se refiere, los resultados se nos muestran preocupantes, los indicadores relativos al empleo no deben llevarnos a establecer conclusiones simplistas y unidireccionales a través de comparaciones análogas con la población no gitana o paya. En otros términos, una misma situación en relación al empleo, como pueda ser la inexistencia de regulación contractual en la economía sumergida o una cierta indefinición de la jornada laboral, no es igualmente percibida por un trabajador payo que por un trabajador gitano, pues éste no le atribuye ni el mismo sentido ni la misma valoración al no mantener, por ejemplo, como veremos, la misma separación entre empleo y familia.

*“Mis hermanos se dedican a la chatarra, al campo, a la feria,(..) prefieren trabajar para ellos, no les gusta trabajar para los demás, ellos ganan así más, ellos eligen”. (Varón gitano, 45 años).*

#### 4. Trabajo y empleo: construcciones sociales cambiantes, con prácticas y significados diferenciados

Un último aspecto a tener en cuenta es la construcción social del trabajo a través del tiempo, del espacio y, por supuesto, de la etnia. Por decirlo brevemente, hemos de poner en evidencia cómo lo conceptos de *trabajo* y *empleo* son construcciones sociales dinámicas, relacionales y cambiantes, y por lo tanto, categorías que pueden llevarnos a no entender los significados y prácticas específicas que una comunidad como la gitana les atribuye. Revisando la historia, vemos cómo el concepto de trabajo ha ido variando a lo largo del tiempo y en diferentes culturas y civilizaciones, y cómo su definición normativa responde a una particular organización social y económica.

No obstante de un modo general se puede afirmar que “el trabajo es una acción realizada por seres humanos que supone un determinado gasto de energía, encaminado hacia algún fin material o inmaterial, conscientemente deseado y que tiene su origen y/o motivación en la insatisfacción, en la existencia de una privación o de una necesidad por parte de quién lo realiza” (Aizpuru y Rivera, 1994:13). En las sociedades modernas, a los rasgos definitorios del empleo se les añade la retribución, la especialización, y el ser una acción organizada, lo que ha llevado a algunos autores, como veremos, a subrayar el carácter del empleo como norma social (Prieto, en prensa).

Al hilo de lo apuntado, podemos señalar las transformaciones que ha venido experimentando el empleo desde los años 50. La flexibilidad en la producción, la terciarización, la incorporación de las mujeres, la temporalidad, el trabajo a tiempo parcial, la desigualdad salarial y la debilidad de los sindicatos son algunas de las transformaciones habidas en los últimos años y que hacen del trabajo un

concepto cambiante y dinámico, con el que los gitanos han tenido que convivir. Lo han hecho bajo la tensión producida entre la resistencia a la asimilación y su acomodación a las nuevas características del mercado laboral que, si bien como veremos conectan con algunos de los rasgos de sus dedicaciones tradicionales, hoy cobran otro sentido<sup>6</sup>.

## Los logros, tensiones y sentidos que los gitanos han atribuido a sus experiencias laborales no siempre han coincidido con el mundo y estructura laboral de los payos

Pero, sin lugar a dudas, el aspecto más relevante para adentrarnos en la relación de la población gitana con el empleo es la definición normativa misma de empleo, un concepto plenamente moderno y convertido en la forma dominante de organización del trabajo en la economía capitalista al tiempo que expulsa a sus márgenes a otras formas de trabajo en el sentido de la definición antes comentada, vaciándolas de valor o invisibilizándolas<sup>7</sup>. En otros términos, el empleo no es más que una forma concreta de organizar el trabajo: aquella que consiste en desarrollar una actividad en la esfera pública, reconocida como valiosa por otros y, por tanto, remunerada por ellos. Como señala Carlos Prieto, para aproximarnos al concepto de empleo debemos seguir una argumentación que se desarrolla en tres etapas: “1. El empleo es una norma social. 2. Socialmente construida y, por tanto, sustancialmente contingente y cambiante. 3. Que en las sociedades modernas y contemporáneas ocupa una posición de centralidad social” (Prieto, en prensa). Una organización que por otra parte responde, al menos hasta hace muy poco, a la categoría ideal y no explícita de un varón, de mediana edad, asalariado, con contrato fijo y no-gitano. Con ello, los logros, tensiones y sentidos que los gitanos han atribuido a sus vidas laborales no siempre han coincidido con el mundo y estructura laboral de los payos, lo que ha provocado una acomodación a un mundo cambiante

<sup>6</sup> Muchas y diversas han sido las ocupaciones tradicionales de los gitanos, y aunque no se puede hablar de oficios en los que los gitanos se hayan especializado, sí se puede afirmar que sus ocupaciones mayoritarias comparten entre otros rasgos su flexibilidad, independencia y movilidad. Los gitanos han sido artesanos metalúrgicos, albañiles, músicos, tratantes de ganado, chatarreros, jornaleros, vendedores ambulantes, etcétera. De modo que su estigmatización no viene definida tanto “por lo que hacen”, sino “por como lo han hecho”.

<sup>7</sup> Sin duda, la referencia obligada en este sentido es la del denominado trabajo doméstico y que ha sido una de las piedras de toque del cuestionamiento –por parte de la crítica feminista– de la norma social y del desvelamiento de unas relaciones de poder en las que la valoración y legitimación de unas actividades y otras quedan insertadas y definidas como un supuesto científico que ni social ni políticamente es inocente (Borderías et al. 1994).

en el mercado laboral y una tensión con las representaciones hegemónicas en cuanto a la relación trabajo-empleo, todo ello sin descuidar otros factores como la discriminación estructural del grupo mayoritario por medio de discursos y prácticas basados en el estereotipo y el prejuicio.

## 5. A modo de conclusión

Fruto de todo lo anterior, se desprende que la estructura ocupacional de los gitanos ha sido un elemento clave en su resistencia a la asimilación y en el mantenimiento de muchas de sus tradiciones y modos de vida, así como en su discriminación y exclusión con respecto a la población mayoritaria. Sus ocupaciones fueron durante siglos un factor clave para definir, mantener y reproducir los límites étnicos con los no-gitanos. Su sistema ocupacional se ha caracterizado por operar a pequeña escala. Se ha conformado y operado casi siempre en economías familiares y redes informales entre parientes; esto se ha debido a la necesidad de buscar autonomía y control sobre las propias condiciones de trabajo ante un mercado laboral hostil, prefiriendo el autoempleo y quedando mayoritariamente al margen del trabajo asalariado. La economía gitana ha sido por tanto, tradicionalmente autónoma, doméstica e informal.

*“Mi padre y mis hermanos se dedican a la anti-güedad, por los pueblos, compran, venden (...)”.*  
(Varón gitano, 20 años).

Se puede afirmar que sus ocupaciones mayoritarias comparten entre otros rasgos su flexibilidad, independencia y movilidad. En la actualidad muchos de estos elementos subsisten, aunque de forma más parcial y recompuesta. La integración laboral de los gitanos en la economía formal y asalariada es compleja y heterogénea. Aunque los gitanos siguen pareciendo optar, en su particular abanico de posibilidades y condiciones, por tener empleos donde puedan controlar horarios y ritmos, las generaciones más jóvenes manifiestan una creciente preferencia por el trabajo asalariado dentro de la economía formal. Los jóvenes están apostando por la seguridad en el empleo, fruto de las dificultades que conlleva –entre otras– el acceso a la vivienda o las pautas culturales que impone una economía de consumo dentro de las sociedades postindustriales. Se puede afirmar, pues, que las generaciones más jóvenes están rearticulando en otras claves las formas tradicionales de vida de los gitanos, al menos en lo que a la concepción del trabajo y el empleo se refiere, a favor de una relación más híbrida y compleja con el mundo laboral<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Una rearticulación aún más visible –y, por qué no decirlo, desafiante tanto hacia el interior de sus comunidades como hacia el exterior de ellas– en el caso de las mujeres gitanas en conexión con su reposicionamiento en las relaciones de género de forma similar a lo que sucedió entre las mujeres payas años atrás.

*“Me gustaría trabajar de camarero o para una empresa, llega el mes y voy a tener, tengo mi seguridad, yo prefiero trabajo fijo” (Varón gitano, 20 años).*

*“Mi marido trabaja en un buen puesto, en una fábrica de fijo y encargado,.., mejor ese trabajo, porque en el mercado no tienes una nómina y no te puedes comprar un piso” (Mujer gitana, 21 años).*

Se puede concluir, por tanto, que aunque la comunidad gitana española ha mejorado su situación social y sus condiciones de vida en las últimas décadas –gracias entre otras cosas a que también se ha podido beneficiar de los logros del estado de bienestar–, continúa siendo uno de los grupos sociales más desfavorecidos y afectados por los procesos de exclusión social y discriminación, siendo el empleo, como en el caso de otras minorías, uno de los ejes centrales tanto de su reproducción como de la intervención para su erradicación. No obstante, hay que señalar que el empleo sigue teniendo valoraciones y sentidos diferentes para payos y gitanos, tanto por razones estructurales como simbólico-culturales, aspecto este que se deberá tener en cuenta en cualquier marco de intervención, máxime si, como parece ser, el rasgo que caracteriza paradójicamente a las sociedades globalizadas del siglo XXI, es el de un mercado de trabajo flexible y a todas luces cambiante.

- AIZPURU, M.; RIVERA, A. (1994). *Manual de historia social del trabajo*. Madrid: Siglo XXI.
- ALMARZA LUNA, R. (1998). *La Comunidad Gitana en el municipio de León. Estudio socioeconómico*. León: Ayuntamiento de León.
- AMOROSO MIRANDA, M. I.; BOSCH PARERAS, A.; CARRASCO BENGOA, C.; FERNÁNDEZ MEDRANO, H.; MORENO SAENZ, N. (2003). *Malabaristas de la vida: Mujeres, tiempos y trabajos*. Barcelona: Icaria Editorial
- ARDEVO PIERA, E Y DEL PINO SEGURA M. D (1987). *Antropología urbana de los gitanos de Granada*. Granada: Ayuntamiento de Granada.
- ASOCIACIÓN PRESENCIA GITANA (1993). *La gran redada de gitanos. La prisión general de gitanos en 1749*. Madrid: Asociación Presencia Gitana.
- AYUNTAMIENTO DE AVILÉS-Servicios Sociales Municipales (1990): *Los Gitanos de Avilés: pervivencia cultural e integración social*. Avilés: Ayuntamiento de Avilés
- BORDERÍAS, C.; CARRASCO, C.; ALEMANY, C. (comp.) (1994). *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Barcelona: Icaria Editorial
- CALVO BUEZAS, T. (1990). *¿España racista? Voces pagas sobre los gitanos*. Barcelona: Anthropos.
- CARNOY M. (2001). *El trabajo flexible en la era de la información*. Madrid: Alianza
- CASTRO VICENTE F. Y GONZÁLEZ POZUELO F. (1990). *Los gitanos en Badajoz; subsistencia y realidades*. Badajoz: IMBS Ayuntamiento de Badajoz.
- CREA (2001-2003). *Brudila Callí: La mujer gitana contra la exclusión. Superación del absentismo y el fracaso escolar de niñas y adolescentes gitanas*. Madrid: Instituto de la Mujer-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN (1987). *La comunidad gitana de Aragón*. Zaragoza: Colección Aragón de Bienestar Social
- EDIS (2005). *Informe Sobre Población Gitana y Empleo*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano
- EINA (2003). *La escolarización de la Infancia Gitana en 167 poblaciones de Andalucía*. Castellón: Universitat Jaume I
- FUNDACIÓN SECRETARIADO GENERAL GITANO (FSGG) (2002). "Evaluación de la Normalización educativa del alumnado gitano en Educación Primaria", *Cuadernos técnicos*, n. 18. Madrid.
- GAMELLA, J. (1996). *La población gitana en Andalucía; un estudio exploratorio de sus condiciones de vida*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- GARCÍA GARCÍA, A. (2000). *La comunidad gitana en Navarra*. Fundación Secretariado Gitano (mimeografiado).
- GARRIGA, C. (2000). *Els gitanos de Barcelona: una aproximació sociològica*. Barcelona: Diputació de Barcelona. Area de Serveis Socials.
- GOBIERNO VASCO (2005). *Plan Vasco para la promoción integral y participación social del pueblo gitano*. Vitoria- Gasteiz: Gobierno Vasco
- GÓMEZ ALFARO, A. (1991). *Dictamen sobre la historia de los gitanos. Estudio sociológico sobre la comunidad gitana en España. En Estudio sociológico sobre la comunidad Gitana en España. Marco teórico*. Madrid: Asesora de Programas y Servicios sociales (P.A.S.S.) (mimeografiado)
- GRUPO PASS (1985). *Asentamientos Gitanos en Andalucía Oriental*. Cuadernos Técnicos nº 5. Madrid: Fundación Secretariado Gitano

- GRUPO PASS (1987). *La comunidad gitana del gran Bilbao*. Cuadernos Técnicos nº 8. Madrid: Fundación Secretariado Gitano
- GRUPO PASS (1996). *La comunidad gitana en Donostialdea*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano
- INSTITUTO DE LA MUJER-CIDE (2004). *Experiencias y trayectorias de éxito escolar de gitanas y gitanos en España*. Madrid: Instituto de la Mujer-CIDE.
- LAPARRA, M. (2005). “La Europa de los gitanos. Identidad, participación y políticas sociales en la Europa ampliada y su incidencia en España”, *Documentación Social*, n. 137.
- LAPARRA, M. ET AL. (2006). *Informe de diagnóstico de situación y plan de acción para la población gitana en España*. Pamplona: Fundación Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Programas Sociales (mimeografiado).
- LAPARRA, M.; AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. (1996). “Inserción por la actividad económica: un nuevo horizonte para los servicios sociales”, en Alemán, C.; GARCÉS, J., *Administración social: servicios de bienestar social*”. Madrid: Siglo XXI.
- LAPARRA, M; DEL POZO, J. M. (2006a). “Población y estructura demográfica”, en Laparra et al.
- LAPARRA, M; DEL POZO, J. M. (2006b). “Empleo y ocupación”, en Laparra et al.
- LEGAL, I. (2006). “Discriminación y comunidad gitana”, en Laparra et al.
- PRIETO, C. (2002). “La degradación del empleo o la norma social del empleo flexibilizado”, *Sistema*, nº 168-169
- PRIETO, C. (en prensa). “Del estudio del empleo como norma social al estudio de la sociedad como orden social”. Documento mimeografiado.
- RECIO, A. (2002). “Paro, precarización laboral e ideologías económicas”, *Sistema*, n. 168.
- REVISTA DE LA ASOCIACIÓN SECRETARIADO GENERAL GITANO, nº 4 abril de 2000
- REVISTA GITANOS- PENSAMIENTO Y CULTURA, n. 10 (junio 2001); n. 19 (abril 2003) (especiales Lucha contra la Discriminación). Madrid: Fundación Secretariado Gitano.
- RODRÍGUEZ GUERRA, J. (2006). *La transformación de la sociedad salarial y la centralidad del trabajo*. Madrid: Talasa
- SAN ROMÁN, T. (ed.) (1986). *Entre la marginación y el racismo. Reflexiones sobre la vida de los gitanos*. Madrid: Alianza Universidad.
- SAN ROMÁN, T. (1997). *La diferencia inquietante*. Madrid: Siglo XXI.
- SÁNCHEZ ORTEGA M. H. (1986). “Evolución y contexto histórico de los gitanos españoles”, en San Román, T. (ed.)
- VICENTE CASTRO, F; GONZÁLEZ POZUELO, F. (1990). *Estudio de los gitanos en Badajoz, subsistencia y realidades*. Badajoz: I.M.B.S. Ayuntamiento de Badajoz.
- VILLARREAL, F; WAGMAN, D. (2001). *Gitanos y discriminación. Un estudio transnacional*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.
- VV.AA. (1978). *Los gitanos españoles*. Madrid: Asociación Secretariado Gitano e Instituto de Sociología Aplicada.
- VV.AA. (1981). *Los gitanos en Murcia hoy*. Murcia: Departamento de Ética y Sociología de la Universidad de Murcia.
- VV.AA. (1991). *La comunidad gitana en Galicia*, Santiago: Consellería de Trabajo e Servicios Sociais de Galiza
- VV.AA. (1993). *Los gitanos en Extremadura*. Mérida: Junta de Extremadura, Consejería de Bienestar Social.
- VV.AA. (2000). *A comunidade xitana en Galicia 1990-2000*. Santiago: Consellería de Familia e Promoción de Emprego, Muller y Xuventude de la Xunta de Galiza.
- VV.AA. (2000c). *Els gitanos de Barcelona*. Diputació de Barcelona. Serveis Socials. Barcelona.
- VV.AA. (2003a). *Discriminación y comunidad gitana; claves y estrategias para la promoción de la igualdad de trato*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano
- VV.AA. (2003b). *La población gitana en la comunidad autónoma de La Rioja* La Rioja: Consejería de Salud y Servicios Sociales.
- VV.AA. (2005). *Informe anual 2005 sobre discriminación y comunidad gitana*. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.
- Wiewiorka, M. (1992). *El espacio del racismo*. Barcelona: Paidós.

# Gizarte-politiken jarraitasuna eta aldaketa: lanaren balioa Iruñeko Errukietzeko Konstituzioetan

**Joseba Zalakain**

SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa

**Artikulu honetan, Iruñeko Errukietzeko Konstituzioetan ematen diren lanari buruzko xedapenen berrazterketan oinarriturik, agerian jartzen da nolako balioa eman zioten Etxe hartako ardura-dunek, Etxea zabalik egon zen hiru mendetan zehar, lanaren kontzeptuari gizarteratzeko bitarteko gisa. Konstituzioen analisiak agerian uzten du ezen, maila teorikoan nahiz maila filosofikoan, lana Konstituzioetan goi mailako balioa delakoan aldarrikatzen den arren, alfertasunaren aurrez aurre, ikusmolde horren aplikazio praktikoa askoz ere instrumentalagoa dela, eta zentroaren sostengu ekonomikoarekin lotzen dela oroz gain. Ikuspuntu horretatik –eta Nafarroari buruz agerturiko argudioak Estatuaren osotasunera zabal daitezkeen neurrian–, balegoke esatea uste baino berriagoa dela gaur egun espainiar gizarte-politikek lan-txertatzearen eta gizarte-txertatzearen artean egiten duten paretatzea, eta oso azaleko moduan baizik ez zela XX. mendea baino lehen ageri pobreak artatzeko neurrietan.**

## 1. Sarrera

Ongi izatearen Estatuaren garapena da gizarte-berdintasunaren eta babesaren alorrean XX. mendean egin den lorpen nagusietako bat. Alabaina, gizarte-berdintasunaren eta -babesgabetasunaren ondorioak arintzeko neurriak ez dira mende hone-takoak; aitzitik, Gizadiaren historia osoan zehar aurki daitezke, Antzinako Grezian jadanik, Erdi Aroan edota Aro Berrian. Izan ere, pobretasunaren, haur babesgabeen edo baliabiderik gabeko pertso-na nagusien arretaren alorrean gaur egun bideratzen diren politika-bideen ezaugarrietako batzuk Europan XVI-XVIII mende bitartean ezarritako printzipioen ondorengoak dira. Gizarte-politikek ordu-danik gaur arte eragin dituzten aldaketa nabarmen-gatik ere, politika hauek oinarrian dituzten printzipio batzuk aldagabe iraun dute ordudanik. Zentzu horretan, XVI. mendea dela gizarte-politika modernoaren sorreraren ueña azpimarratu izan da, eta garai hartako erreformisten azterketatik abiatu-ta –Luis Vives edo Juan de Roblesen lanetik, adibi-dez–, erraza dela zenbateraino garen garai hartan planteatu ziren erreformen ondorengoak ikustea (Saizarbitoria, 1992).

Ageriko gauza da ordea azken bi mendeotan sustrai-tik aldatu direla XVI-XVIII mende bitartean garatutako gizarte-politikak definitzen zituzten ezaugarrietako batzuk (horietako asko duela gutxi samar, erantsi beharko litzateke). Aldaketa garrantzitsuenen artean, ondoko hauek aipa daitezke:

- Pobreak espiritualki salbatzeko interesa, Erdi Aroan eta Aro Berrian oraindik ere oso nabarmena zena, garrantzia galduz doa, batez ere XX. mendean, gizartearen sekularizazioaren ondorioz gizarte-poli-tikak ere oro har sekularizatzen direnean.
- Aldaketa horrekin estu loturik, egitura erlijiosoeta-tik egitura zibiletara igarotzen da pixkana-pixkana gizarte-laguntzen kudeaketa. Laguntza-tresneria-

ren kudeaketa zuzena bikarioengandik gizarte-lan-gileetara igaro dela azken lau mendeotan onartu behar bada ere, ez da ahaztu behar XVI. mendean jadanik hasten dela gizarte-politiken ‘udaltzea’ (Santolaria, 2003).

- Gizarte-politiken parte handi batek bere ongintzazko, noizbehinkako eta emaitza moduko izatea galdu du –osasungintzaren, pentsioen eta hezkuntzaren kasuan bereziki, baina baita ere, eta gero eta gehiago, gizarte-zerbitzuen kasuan– eta eskubide subjektibo bihurtu dira, premiazko egoeran dauden pertsonen botere publikoen aurrean balia ditzaketenak.
- Mendeotan zehar –baina, funtsean, XX. mendearen bigarren erditik aurrera–, laguntzen hartzaileen eskubideen aitortzearen oinarritzen diren ikusmolde filosofikoak eta laguntzazko praktikak zabaldu dira: laguntzak hartzeko eskubide subjektiboak, baina baita ere isilpekotatasunaren, aukera-askatasunaren, profesionalek duintasunez tratatzearen edota intimitatearen eskubidea: unibertsala, eta ez pobre lotsagarri batzuei bakarrik mugatua.

Gizarte-politiken kontzeptualizazioan eta praktikan, zenbait alderdiri dagokionez, gertatu den bilakaera garrantzitsua onarturik ere, esan daiteke haien oinarrian dauden elementu nagusietako bi ez direla ia batera aldatu:

- Laguntzen eta zerbitzuen selektibitatea; hau da, eskumena duten agintarien aurrean premiazko egoeran daudela frogatzen dutenez mugatuak izatea.
- Lanaren kontzeptuaren garrantzia, ez bakarrik tresna terapeutiko gisa eta/edo emandako zerbitzuaren sari moduan, baita ere premiazko egoerak zehazteko funtsezko eragile gisa<sup>1</sup>.

Izan ere, lan egiteko gaitasuna da oraindik ere, gaurko egunean orduan bezala, bidezko laguntzaren eta laguntza eztabaidagarriaren arteko muga, eta bere horretan dirau laguntzen baldintzapekotatunak, laguntzak gehienetan irizpide horri loturik baitzuden<sup>2</sup>. Artikulu honen helburua da, beraz, ikustea zer neurritan den gaur egungo gizarte-politiketan oinarritzeko den printzipio bat –lanaren balioa<sup>3</sup>– Ongizatearen Estatuaren sorrera baino askoz ere lehenagokoa, eta, zehatzago, zer neurritan ageri zen

<sup>1</sup> XV. mendeaz geroztik jada, gizarte-laguntzazko erakundeentzat lana zen pobreak gizarte-bizitzaren eskakizunei egokitzeak tresna nagusia, hala dio Bronislaw Geremek-ek (Geremek, 1989).

<sup>2</sup> Oinarritzeko Errentaren proposamen oraintsu samarrekoa bakarrik urruntzen da argi eta garbi printzipio horietatik, laguntza ekonomiko unibertsal baten –pobreek nahiz aberatsek jaso dezakete–, eta baldintzagabe baten alde egiten duen neurrian, alegia, laguntza hau ez dago lan-merkatuko egoera jakin batekin, ezta gizarteratzeko konpromiso handiago edo txikiago batekin ere lotua. Oraintsu samarrekoa dela diogu, XVI. mendean adibidez, Speenhamland-en, Oinarritzeko Errentaren eskema ez oso diferentek saiatu zirelako; haien emaitzak oraindik ere eztabaidagai dira (Block eta Sommers, 2003).

<sup>3</sup> Lana –edo lanerako ezintasuna– laguntzazko baliabideak esleitzeko funtsezkoa gertatzen den neurrian, alderdi hori azpimarratuko dugu batez ere artikulu honetan, eta alde batera utziko dugu laguntzen selektibitateari dagokiona.

jadanik XVI. mendeaz geroztik ezarritako laguntzazko erakundeetan<sup>4</sup>.

Horretarako, Pobreen Legeen erreformez geroztik –XVI. mendearen erdialdean–, harik eta ideia ilustratuak sendotu eta industrializazioaren lehen aztarnak agertzen hasi ziren arte<sup>5</sup>, fundaturiko ongintzazko erakundeetan sartzeko baldintzak eta haien funtzionamendua adierazten duten testu zaharretara jo daiteke. Abiapuntu hori hartuta, testu honetan Iruñeko Errukietxeko Konstituzioak aztertuko dira batez ere, zeina 1706an zabaldu baitzen nafar hiriburuan, XVIII. mendean zehar Iberiar Penintsulan sorturiko gainerako Errukietxeen ildo beretik.

Testu horiek, une jakinetako erakundearen antolamenduaren ereduak ez ezik, erakunde horren sustatzailak eta babesleak mugiarazten zituen espiritua eta filosofia ere islatzen dutela da aztergai gisa Konstituzioak aukeratu izanaren arrazoia. Errukietxean bertan, gainera, Etxea sortu zenez geroztik aldarrikaturiko Konstituzio guztiak daudelarik –aurrenekoa, 1706koa, sei bider berriztatua; 1747koa; 1807koa; 1831koa; 1860koa (1873an berriztatua); 1897koa; 1922koa; 1924koa; 1930ekoa; eta 1941ekoa, 1963an berriztatua, eta 1986, 1992 eta 1997ko Barne Erregimeneko Araudiek ostera ere berriztatua–, aise analiza daiteke nola ia 300 urtez –paperaren gainean behintzat– pobreen gizarteratzeko tresna gisa hartu den lanaren balioa.

Artikulu hau, hortaz, eta bereziki, Iruñeko Errukietxeko Konstituzioaren irakurketan eta analisisian oinarritzen da. Izan ere, Konstituzio horiek Etxean bertan daude gordeak, artxiboetan, eta Camino Oslé irakasleak transkribatu ditu. Analisia egin ondoren, beste egileek esandakoarekin alderatuko dira lortutako konklusioak, lanaren eta gizarteratzearen arteko harremanari dagokionez, espainiar gizarte-politiken nolabait esateko ‘historiaurrean’.

## 2. Lana Errukietxeko Konstituzioetan

### 2.1. Lanak oinarritzeko eginkizuna betetzen du...

Lanak Errukietxearen oinarri ideologikoetan betetzen zuen eginkizun berreroslea –gizarteratzailea

<sup>4</sup> Santolariaren arabera, pobreak babes-etxeetan hartzeko mugimendua –ospitale orokorretan, errukietxeetan, txiro etxeetan, *workhouse*etan– XVI. mendeko pobreen gaineko politika berrien aplikazioaren bigarren unea izan zen. Aurreneko kasuak mende horren bigarren erdian hasieran gertatu ziren, nahiz eta zabaldu, XVIII. mendean zabaldu ziren. Mugimendu hori Mendebaldeko Europa osoan gertatu zen, eta haren egitura instituzionalek eta eginkizunek, gero eta arinduagoak eta espezializatuagoak badira ere, XIX. mende osoan zehar eta XX.aren parte handi batean iraun dute (*Hilero Eguneratuz*, 53. zkia.).

<sup>5</sup> Pentsalari ilustratuen kezka eta hautabideak ez dira XVI. mendeko erreformistek planteatu zituztenen oso-oso bestelakoak. Ibáñez Fernándezek dioenez, espainiar idazle ilustratuek pobretasunaren auziari heltzen diotenean, gehienak bat datoz bi puntu nagusitan: egiazko pobreen eta pobre faltuen arteko bereizketa egitea, eta txiro etxea pobretasunaren eta eskaleen arazoaren konponbide gisa (Ibáñez Fernández, 1999).

esango genuke gaur egun-, lehen Konstituziotik bertatik ageri da jada. Lehen Konstituzioa 1706koa da, eta honela dio zazpigarren artikulua:

*“Que en habiendo disposición de matheriales en que poder hacer trauaxar a los hombres y Industrialarlos en pelaireria, u algún otro oficio en que puedan trauajar tenga cuidado el administrador de que se apliquen a ueneficio de ella, Como ttambien las mugeres a las cuales las aia de cuidar y hazer trauajar suama o Madre en lo que sea más util. Y el empleo o espezie de trauajo de Cada Uno, sea según suposibilidad, y la aplicación y calidad de el según seordenare por el admisor. a los hombres y por la ama a las mugeres”.*<sup>6</sup>

Zentzu berean, hasieratik bertatik oso argi dago lanik ezin egin duten pertsona pobreen kasuan bakar-bakarrik zentzua duela Errukietxera jotzea. Egiazko pobreak, lanik egin ezin dutenak dira, haiek besterik ez. Halaxe adierazten da orobat aurreneko Konstituziotik hasita. Hona zer adierazten duen 9. artikulua:

*“(...) Y en quantto a rezeuirse a los otros pobres, así hombres Como mugeres sea conorden de qualquiera de los señores Superintendenttes, quienes se Informaran de la uerdadera pobreza de cada Uno Y de que no pueden ganar de Comer con el trauajo de sus personas, pues estta Casa solo ade seruir a los verdaderamente pobres Y que no pueden manttnerse con el trauajo de sus manos ni esttan para seruizio eceptto en quatto a los estudiantes que enestos basttara solo la pobreza en la forma preuenida”.*

Premiazko egoeran dauden gainerako pertsonak, nagikeriaz hirian alderrai eta eskean dabiltzanak, ez dira Errukietxean hartuko, eta, horrez gainera, hiritik egotzi ere egingo dituzte. Egiteko hori aguazilaren esku dago:

*“Ittem que el ministro que asiste y asistiera en dha Cassa nombrado por la ciudad durante su Uoluntad con titulo de Aguacil para recoger a los pobres que andan ostiatin en esta Ciudad y sus Extramuros tenga especial cuidado de Cumplir con este encargo de recojerlos a los pobres que Uerdaderamente fueren pobres, y a los que no lo fueren, y que por ociosidad andan bagando y pidiendo limosna los saque y eche fuera de la Ciudad (...).”*

Lanak –edo, hobeto esanda, lan egiteko gaitasuna izateak– duen funtsezko eginkizun hori, esplizituki Errukietxean laguntza jasotzeko eskubidea ezartzen

<sup>6</sup> Printzipio-deklarazio hori ez da 1777an Gasteizko txiro etxeari egotzen zitzaionaren oso bestelakoa: *que los pobres vecinos vivan esentos de necesidad, y ocupados en honestos exercicios, según lo permitieren la salud y las fuerzas de cada uno.*

duen faktore gisa, lausotuz doa ordea ondorengo konstituzioetan, haiek ez baitute jadanik baldintza hori esplizituki aipatzen. Hala, bigarren Konstituzioa (1747) ondoko hau seinalatzen du:

*“Que la admisión de los Pobres aia depender del consentimiento de toda la Junta, ó, de su maior parte, y que para su admisión, tenga pnte. El que ha de ser Uerdaderamente pobre, destituido á poder aspirar al amparo de Padres, y Parientes que tengan obligación á sustentarlo, y que sean preferidos los de esta Ciudad a los forasteros, y que no se reziban Pobres que padezcan achaques contajiosos, ni enfermedad auitual (...)”.* Bigarren Konstituzioa, Batzordea, 8. Kapituluua, 1747<sup>7</sup>.

Gero, hamarraldi askoan, antzera jasotzen dira Errukietxean sarbidea izateko baldintzak, baina ez da modu kategorikoan eta esplizituan aipatzen lan egiteko ezintasuna, sarbidea izateko baldintza delakoan.

*“Que la admision de pobres haya de pender del unanime consetimiento de la Junta ó de su mayor parte, teniendo presente que sean verdaderamente pobres (destituidos de poder aspirar al amparo de padres ó parientes que tengan la obligación de sustentarlos) naturales de la Ciudad ó avecindados en ella con residencia de diez años (...)”.* Laugarren Konstituzioa, Batzordea, 10. Kapituluua, 1831.

*“Los individuos que se admitan deberán ser verdaderamente pobres destituidos de poder aspirar al amparo de padres ó parientes que tengan obligación de sustentarlos así como naturales de la Ciudad ó avecindados en ella con residencia de 10 años”.* Bostgarren Konstituzioa, Batzordea, 7. Kapituluua, 1831<sup>8</sup>.

*“Los individuos que se admitan deberán ser verdaderamente pobres, destituidos de poder aspirar al amparo de padres o parientes que tengan obligación de sustentarlos y ser naturales de esta ciudad ó llevar empadronados en la misma los menos los diez ultimos años anteriores á la fecha de solicitud”.* Seigarren Konstituzioa, Pobreen onarpenaz, 162. artikulua, 1897.

*“Los individuos que se admitan deberán ser verdaderamente pobres, destituidos de poder aspi-*

<sup>7</sup> Mereziko luke azterketa xehe bat egitea, jakin ahal izateko hiru printzipio haiek –famiako gainerako kideen derrigorrezko erantzukidetasuna pertsona babesgabeek eusten edo hartutako zerbitzuak ordaintzen, eritasun jakin batzuk dituzten pertsonen zerbitzuetarako sarbide mugatua, eta atzerritarren edo/eta ez egoiliarren sarbide mugatua– zenbateraino dirauten gaurko gizarte-politketan.

<sup>8</sup> Etxeko arauen erreforma horretan bertan, etxetz etxe emandako laguntzei erreferentzia egiterakoan, espreski aipatzen da ordea *“solo podrán optar á esta clase de socorros las personas ó familias que no puedan admitirse en la Casa, y que acrediten ser vecinos de esta Ciudad con residencia de 10 años y que por su edad o padecimientos no puedan subsistir con el producto de su trabajo, careciendo además de parientes que los amparen”.* Eskakizun hori bera zehazten da 1897ko Konstituzioiko zenbait artikuluetan, zeinak salgaietan edo eskudirutan eskainitako laguntzei buruzkoak baitira.

*rar al amparo de padres o parientes que tengan obligación de sustentarles y ser naturales de esta ciudad ó llevar empadronados en la misma los menos los diez ultimos años anteriores á la fecha de solicitud".* Zazpigarren Konstituzioa, Pobrean onarpenaz, 155. artikulua, 1922.

## 2.2. ... baina erakundearen sostenguari egiten zaion ekarpenean zentratuturik

Zenbait gogoetak, bestalde, lausotu egiten dute lana, egiaz, Errukietzeko arduradunentzat, eta Etxearen historian zehar, lehen mailako balioa delako ideia<sup>9</sup>: lanaren eginbeharraren justifikazioa gehiago bideratzen da Etxearen mantenu ekonomikoari laguntzera –haien finantzaketa bermatua ez zegoen garai batean–, lanaren balioa berez azpimarratzen baino areago. Lehen Konstituzioaren Laugarren Erreforma, lehen idatzaldia egin eta hamahiru urte geroago egin zena, zentzu berean osatua da, hau da, beharrezkoa dela dio lanaren betebeharra ez ahaztea –izan ere, pixka bat ahaztuta zen agian–, eta Fabrikaren jardueraren beharra azpimarratzen du Etxeari eutsi ahal izateko. 12. artikulua hala dio:

*“Que por quanto sea experimentado ay necesidad de uisitar con frecuencia a los que traujan en dha, Cassa, por negarse, Muchas Ueces, a hacer la lauor, que con poca fatiga pudieran ejecutar, para poner el remedio deuido, aya de subir el Capellán por mañana y tarde a los pobres, que traujan, y sino ejecutan lo que se les amandado, hacerselo hacer, dejando el tiempo que por mañana y por tarde deua asistir al Celo del Capellan, quien no se le deue dudar asistira lo mas del tiempo que pueda con conocimiento de lo mucho que importa este cuidado para la manutención de la cassa”.*

*“Que asi mismo como peculiar obligación suya [del Fabricante de la casa de Misericordia] tenga gran cuidado en que los Jornaleros executen perfectamente la obra de cardar, tejer, tundir, y perchar, según el ministerio á que cada uno esta destinado y sino lo hizieren como de deue, los corrija, sin contemplacion alguna, antes bien con todo rigor, y sino bastare, dé quenta al administrador, sin disimular en esto, la menor omision, para que tome la prouidencia deuida, por pender de su cuidado, la manutenzn. dela Fabrica, y de estael alibio dela Casa”.* Bigarren Konstituzioa

<sup>9</sup> Alabaina, 1747ko Konstituzioan ‘masima principalissima de esta Casa’ bezala aipatzen da honakoa: ‘tener especialissimo Cuidado, en que con motibo de recreacion, dibersion, ni otro pretesto, se mezclen hombres y mugeres, sino que asi en estos, como en los demas concursos, aia separación de unos y otros, y que cuando biere no cumplen con los empleos, y ocupaciones que sedestinan, procure corregirlos, y hacer no malbaraten el tiempo el grauissimo perjuicio dela Cassa que la mantiene, y exortarlos áquetrauejen, y tengan entre sí, asi los hombres como mugeresm la maior paz, quietud y union (...)’.

(1747), Errukietzeko Fabrikatzailearen Konstituzioak<sup>10</sup>, 3. kapitulua.

Lanak Etxearen finantzaketa-iturri osagarri gisa duen garrantzia agerian geratzen da halaber zenbait elizkizunetara ez joateko bertako batzuek zuten baimen berezian, lanean ari zirenek hain zuzen, helburu jakin batekin: *“no pierdan labor, de la que pende la manutencion de esta Cassa”*<sup>11</sup>.

Garai jakin batean erakundeak izan zuen behar-diak ere izan zuen zerikusirik lanaren alorrarekin, baina ez gizareratze-tresna zelakoan, baizik eta lan-jarduerak dakartzan bitarteko ekonomikoie zegokien neurrian. XIX. mendearen hasieran, lehen Konstituzioa idatzi eta handik ehun urtera, zenbait ilustraturen ideiak zabaldu zirelarik eta herrialdea oraindik industrializatzen hasi ere gabe, hirugarren Konstituzioak (1807) Etxean dagoen ehungintzaren produktibitate eskasari leporatzen dizkio, besteak beste, bertan sumatzen diren hondamena eta atzerapena. Gogoeta horretatik abiatuta, berrikuntza honetan bideratu nahi diren erreformen artean daude Fabrika, Tindu Bulegoa eta Bolategia eguneratzea, kudeaketa-formulak hobetuz.

Konstituzio horretan, zeina laburra baita eta ia osorik Etxearen produkzio-alderdiei eskaintzen baitzaie, berriz ere azpimarratzen da industria horietan lan egin behar dutela babes-etxeokoe (nahiz eta, aurreneko aldiz, modu esplizituan egindako lanarengatik sariren bat jaso dezaketela adierazten den):

*“El director deberá ocupar en la Fabrica ó, labores pertenecientes a ella a todos los pobres de ambos sexos que hubiere en la Casa con aptitud pa. Algún trabajo, abonado á ellas lo que fuese justto con proporción álo que se pagare álos Jornaleros y Oficiales de fuera, todo ello con acuerdo y aprobación de la Junnta”.* 24.7. artikulua

Etxean egiten den lan produktiboaren garrantzia are gehiago azpimarratzen da konstituzio batzuetan, 1747koan edo 1831koan adibidez, administratzaile, kapilau, atezain, aguazil eta Karitateko Ahaizpei Fabrikako Maisuaren eta Bolazainaren irudiak erantsi zitzaizkienean<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Lanak Etxearen finantzaketa-iturri moduan duen garrantzia ageriko seinalea da nola 1747an jadanik kapilauarengandik maisu fabrikatzailearengana igaro zen langileen errendimendua bermatzeko betebeharra.

<sup>11</sup> Lanak finantzaketa-iturri moduan duen ahalmenean zenbait duen konfiantzak biziki kontrastatzen du Geremek-en ideia batekin; haren arabera, garai hartako ongintzako erakundeetan, frantsetan behintzat, lanak ez zuen inolako onurarik ekartzen, aitzitik, kostua zekarren. Haren helburua, beraz, huts-hutsik hezkuntzazkoa zen, eta zerikusi gutxi zuen laneskuaeren esplotazioarekin (Geremek, 1989).

<sup>12</sup> Etxeei eusteko industria-jarduerak zuten garrantziaren azterketa xeheago bat egin ahal izango litzateke haien ekonomiazko eta kontularitzazko dokumentazioan oinarrituta, baina horiek ez dira Konstituzioetan jasotzen.

### 2.3. Lana bai, esplotazioa ez

Bestalde, harritzekoa gertatzen da –eta agian, hori dela-eta, erlatibizatu egin behar da lana balio nagusizat hartzeko joera– esplizituki eta ia beti modu berean azpimarratzen dela mendeetan zehar lana babes hartuen posibilitateei egokitu behar zaiela. Konstituzioetan, hori bai, ez dirudi inolako esplotazio-asmorik islatzen denik.

*“Que estando, (excepto en lo espiritual) a cuidado del adminisor. Todos los pobres, y la ama de dha Cassa Cuide de que cada uno trauaje en beneficio de la Cassa, lo que Comodamente pueda”.* Lehen Konstituzioa (1717), Laugarren Erreforma, 19. artikulua.

*“Item que como queda preuenido el admsinor. Aia de cuidar quelos pobres, y los que asistieren a la Pelairia trauajen según su actiuidad en los ejercicios que supieren aueneficio dela Cassa”.* Lehen Konstituzioa (1725), Bostgarren Erreforma, 32. artikulua.

*“Que el Administrador aia de cuidar que los hombres trauajen, y se ocupen continuamente con los ofizios, ocupaciones y trabaxos que seles encargare, que hande ser proporcionados ala disposición y posibilidad de los pobres”.* Bigarren Konstituzioa (1747), Errukietxeko Administariaren Konstituzioak, 9. kapitulua.

*“Cuidará el administrador quee los hombres trabajen continuamente en los oficios y ocupaciones que se les encargare, que serán proporcionadas á la disposición y posibilidad de cada uno”.* Laugarren Konstituzioa (1831), Administraria, 8. artikulua.

*“A los niños que pasan á la Pelayria de principiantes, les ha de enseñar á ilar con perfección [fabrikako maisua] no obligandoles a trabajar mucho, sino bien, hasta que se hallen instruidos y corrientes en esa labor, en cuyo caso la prudencia le dictara la tarea que debe señalar á cada uno”.* Laugarren Konstituzioa (1831), Fabrikako maisua, 6. artikulua.

*“Cuidará [administraria] que los hombres trabajen continuamente en los oficios y oocupaciones que se le encargare, que serán proporcionados á la disposición y posibilidad de cada uno”.* Bostgarren Konstituzioa (1860), Administraria, 10. artikulua.

*“Cuidará el Administrador que los hombres trabajen continuamente en los empleos y ocupaciones que se les encargare, que serán proporcionados á la disposición y posibilidad de cada uno”.* Seigarren Konstituzioa (1897), Administraria, 45. artikulua<sup>13</sup>.

*“Todos los asilados tienen la obligación de ejecutar aquellos trabajos que en relación con sus aptitudes se les encomiende por la Comisión ó empleados de la Casa”.* Seigarren Konstituzioa (1897), Babestuen eginkizunak, 179. artikulua.

*“Todos los asilados tienen la obligación de ejecutar aquellos trabajos que en relación con sus aptitudes se les encomiende por la Comisión ó empleados de la Casa. Para mayor estímulo al trabajo, la Comisión podrá gratificar a los que se hagan acreedores de ello por su aplicación y aptitudes”.* Zazpigarren Konstituzioa (1922), Babestuen eginkizunak, 172. artikulua.

Xedapen hauek bat datoz XVIII. mendeko tratatuidazle ilustratuek aipatzen dituztenekin. Izan ere, ilustratuek txiro etxetako lanaren betekizuna gogoan hartzen dutenean, erakunde hau bertan babes hartuak bere indarrei egokitzen zaien lana bilatuko duen leku gisa ulertzea proposatzen dute, eta inoiz ez haiek itxita edo zigortuta edukiko duten leku baten moduan (Ibáñez Fernández, 1999). Bat datoz halaber Miguel Giginta katalanaren ideiarekin, zeinak Errukietxeak sustatu baitzituen Italian eta Iberiar Penintsulan; pobre guztiak lan baliagarri batean enplegatu behar direla haietan zioten, baina beti ere haien indarren eta gaitasunen arabera (Geremek, 1989).

Eguneko lanaldia, alabaina, ez zen inondik ere laburra, Etxea zabaldu eta lehen urteetan behintzat.

*“Que todos los oficiales, Aprendizes, niños y niñas, quetabajan enla Pelairia, ayan de Lebantarse, y tomar luego la Labor, entiendo de Ibierno alas cinco dela mañana, y en Uerano alas quatro, y despues demedio dia bolberan a tomarla asta que sehaga señal pa. el rosario”.* Bigarren Konstituzioa, Errukietxearen Gobernurako Konstituzioak, 1. kapitulua, 1747.

Etxeko arduradunek, gainera, ahalmenak zituzten alferren edo ez-emankorren aurrean beharrezko diziplina ezartzeko.

*(...) Y se le encarga tambien [administrariari] cuide de que los siruientes dela Cassa y sus Pobres trauajen á beneficio dela Cassa, ensus Labores, y empleos respectibos, y que si conociere alguna omisión en ellos, la corrija, y sino bastare, les quite el uino, por el tiempo que le pareciere, ó, la Razion, y no siendo suficiente este castigo, pueda mandarlos poner en el Cepo por el tiempo que la culpa mereciere, y su prudencia le dictare (...)* Bigarren Konstituzioa (1747), Errukietxearen Administariaren Konstituzioak, 29. kapitulua.

Etxe barruko lana, beraz, lan behartuen eta ohiko lan-jardueraren tarteko zerbait dela ematen du. Zentzu horretan, lanaren ordainsaria, ikusi dugunez, 1747tik aurrera hartzen da kontuan. Mende bat igerota, berriz ere esplizituki aipatzen da aukera hori,

<sup>13</sup> Xedapen hau aldagabe ageri da 1922ko zazpigarren Konstituzioako 44. artikuluan, 1924ko 45. artikuluan, 1930eko Konstituzioako 45. artikuluan, 1930eko Konstituzioako 45. artikuluan, eta 1941eko 49an.

zeina, nolahi ere, beti ere Etxeko arduradunen nahieraren mende geratzen baita. Ordaina jasotzen duten pertsonak, gainera, ezin dute nahi duten bezala erabili.

*“Cuidará [Udal Ongizate Batzordeak] tambien de dar impulso y desarrollo creciente á las industrias y talleres de la Casa por ser éstos los más útiles a la vida y bienestar de los acogidos”.* 1897ko Konstituzioa, 2. kapitulua, 11. artikulua.

*“A los operarios que más se distinguen por su aprovechamiento podrá gratificárseles con alguna cantidad en metálico. Si estas gratificaciones llegaran á ser de alguna importancia, ya por el número de industrias del Asilo, ya por los muchos acogidos que resultaren premiados, ó por otras circunstancias, la Comisión remitirá por medio del Administrador dichas cantidades con la debida separación de nombres a la Caja de Ahorros Municipal, de donde no podrá sacarse sin permiso de la Comisión”.* 1897ko Konstituzioa, 2. kapitulua, 12. artikulua<sup>14</sup>.

Xedapen bera ageri da Konstituzio horren 173. artikuluan. Horren arabera, babes harturiko umeei, Etxetik kanpo enpleguren bat hartzen baldin badute, Batzordeari baimena eskatu beharko diote lan horretan lortutako diru kopuruak erabiltzeko.

Iruñeko Errukietxean egoera, itxuraz, hobea da –ez ordea guztiz bestelakoa– garai hartako beste erakundeetako egoerarekin alderaturik. Haietan, Geremek-en arabera, askatasun faltak eta lan hertsatuak bat egiten dute politika sozial antzeko batean, eta bai gaizkileei, bai lanik gabeko pobreei bideratzen zaizkie (Geremek, 1989). Frantziako ospitale orokorretan, adibidez, zaindarien izendaturiko lana egiten ez zuena, aurreneko aldirian, janari-errazioa gutxiagotuz zigortzen zen, eta bigarren aldirian, ospitaletik kaleratu eta kartzelara bidaltzen zuten, atzerritar eskaleekin. Han ere, kanpoan enplegatzen ziren pertsonak ordainsariaren zatirik handiena konfiskatzen zitzaizkien.

Frantziako ospitale orokorretan, bestalde, lan-salbuesteak Iruñean baino gauza zailagoa ematen zuen: 1666ko dokumentu baten arabera, “erresistentzia mota oro gorabehera, Ospitaleko Etxeetan inon ez dago egitekorik ez duen pobrerik, ez badira gaixo larriak edo guztiz elbarriak direnak. Denak daude lan egitera behartutak baita zaharrak, ezin duak edo perlesiadunak ere, eta lan orokor hori sartu denez geroztik, diziplina gehiago, ordena gehiago eta jaiera gehiago dago pobreen artean” (Geremek, 1989).

#### 2.4. Lan-txertakuntzaren kontzeptua argiago ageri da XIX. mendearen erdialdean...

Bosgarren Konstituzioa arte itxoin beharra dago, aurreratua ordurako XIX. mendea eta Etxea sortu eta mendi-erdi geroago, hura kudeatzen duen araudian lanari buruzko erreferentzia sistematikoagoren bat aurkitzeko, lana gizarteratzerako tresna edo zubi gisa harturik. Kasu horretan, etorkizuneko ogibide baterako prestakuntza Etxearen ekonomiari eusteko balio duen helburu osagarri bat da.

*“Cuidará [Batzordea] así bien de fomentar y mejorar en los posible los talleres de palairía, Zapatería, Sastrería y fabricación de Lienzos que hoy ecsisten en la Casa, estimulando la aplicación en los operarios con pequeñas asignaciones pecuniarias que se dará los Domingos á los más aprovechados, á fin de que por un parte se iobtengan beneficios para la Casa por otra se haga mas lleadera por los acogidos su permanencia en ella, y que más tarde sean estimados teniendo un oficio útil á que dedicarse”.* Bosgarren Konstituzioa (1860), Batzordea, 19. artikulua.

1860ko Konstituzioan ezarritako aldaketa agerikoago gertatzen da, jadanik XX. mendearen hasieran, seigarren Konstituzioaren lehen artikuluan (1897), hura baita denetan handiena eta sistematikoena, eta Etxeak babes hartuekiko zituen betebeharrak esplizituki jasotzen dituen aurrenekoa da gainera.

*“El objeto de la Santa Casa de Misericordia de Pamplona es proporcionar albergue y alimentación a los pobres desvalidos de ambos sexos que reúnan las condiciones exigidas en este Reglamento; asistiéndoles en sus enfermedades y dando á los jóvenes la instrucción y educación convenientes para que más adelante puedan ser colocados en artes, oficios y carreras”.* Iruñeko Hiriko Errukietxe Santuaren Araudia (1899), 1. kapitulua, 1. artikulua<sup>15</sup>.

Zentzu berean, ondorengo konstituzioetan ondoko ardura hau ematen zaio administrariari: “Eskolako eta lantegietako maisuek babes hartutakoaren gaitasun berri eman behar dute ogibide, enplegu eta egitekoei dagokienez, eta Batzordeari behar den denboraz jakinarazi”; hau da, iraganean baino nabarmenagoa da Etxeko egoiliarrek gizarteratzeko dituzten aukerei buruzko interesa.

Era berean, konstituzio honetan eskolen antolamenduak eta lantegi-maisuen eginkizunaz oso arau xeheak ematen direnez gero, badirudi garai honetan –XIX. mendearen bukaeran eta XX. hasieran– helburu pedagogiko handiagoa ematen zaiola Errukietxeari, eta orobat garai horretan garrantzi handiagoa hartzen duela egoiliarren lan-prestakuntzak eta prestakuntza akademikoak.

<sup>14</sup> Xedapen hau aldagabe ageri da 1922ko zazpigarren Konstituzioari 12. artikuluan.

<sup>15</sup> Xedapen hau ia aldagabe ageri da 1922, 1924, 1930, eta 1941eko Konstituzioetan.

## 2.5. ... baina XX. mendearen erdialdeaz geroztik desagertzen dela dirudi

XIX. mendeko Konstituzioetan azaltzen zen egoiliar gazteenen eskola-prestakuntza eta Lantegiaren funtzionamendua azpimarratu nahi hark, behera egiten du itxuraz XX. mendean zehar. Izan ere, 1924tik aurrera desagertu egiten dira eskola- eta lantegimaisuen aipamenak –horren ugariak 1897an–, eta lan egiteko betebeharrak errutinazko moduan islatzen da beti haietan. Bestalde, 1941etik aurrera egiten den aipamena dela-eta, eta batez ere 1961eko Konstituzioan egiten dena aintzat harturik, finantza-keta-iturri erantsi bati buruz hain zuzen –Zezen Plaza berria–, badirudi Etxeko industriek garrantzia galdu zutela euskarri ekonomiko gisa.

1961eko Barne Erregimeneko Araudiaren Proiektuak adierazten du, bestalde, bazela jadanik ordurako egoiliar talderen bat –hirugarren solairuko andreak– “gainerakoak bezala, lan-erregimen baten mende nahitaez ez dagoena”. Hori dela-eta, hau azpimarratzen da: “ahal dutenek arropa lisatzen edo arropa pasartzatzen beharko dute entretenu, hori ez baita inondik ere haietaz lotsabidea, beren buruen zerbitzurako beharrezkoa izateaz gainera”. Gizonei dagokienez, “berne ahalmenentzat egokia den lanen batean ari daitezkeenek, lan hori egin beharko dute”. Lantegien egitekoak, nolana ere, bere horretan jarraitzen du oraindik urte horretan, nahiz eta uzten zaien langileei kanpora ateratzen, igandeetan ez ezik, baita egunero ere, arratsaldeko zazpietatik hamar arte.

## 3. Eztabaida eta konklusioak

Iruñeko Errukietxeetako Konstituzio desberdinek lanari buruzko xedapenen berrikuste honek ondo agerian uzten du, ia hiru mendeko funtzionamenduen ondoren, haien arduradunek nolako garrantzia eman zioten lanaren kontzeptuari. Kontzeptu horrek baditu gutxiena hiru oinarri eta motibazio diferente:

- Lanaren etikaren indartzea, Erdi Aroaren ondoren Europan garatutako edo erreformatutako babeserakundearen eta txiro etxeen multzoaren ildo berezik, eta haien gaitasuna trebatzeko eta gizarteratzeko tresna gisa.
- Etxearen funtzionamenduen finantzaketa, limosnekin, emaitza pribatuekin eta udal-aurrekontuekin eskuratutakoaren osagarria baita lana.
- Laguntza zilegitasunez har dezaketean eta ezin har dezaketean pobreen arteko bereizketa, oroz gain lanerako duten disonibilitatearen ondoriozkoa dena.

Konstituzioen testuek adierazten dutenez, aurreneko alderdia –lanaren etikaren gaineko doktrinartzea, laburturik esateko–, oso gutxi ageri da zentroaren kudeaketa gidatzen duten xedapenetan; bigarrena berriz askoz ere gehiago ageri da, eta hirugarrena, segur aski, hasieran bai, baina gero ez da esplizituki

zehazten, ulertutzat ematen baita. Esan daiteke beraz, ezen, maila teorikoan edo filosofikoan lana alfertasuna baino balio garrantzitsuagoa dela aldarrikatzen bada ere, lanaren aplikazio praktikoa askoz ere instrumentalagoa dela<sup>16</sup>.

## Gaur egun laneratzearen eta gizarteratzearen artean egiten den parekotasuna uste baino berriagoa dela pentsa daiteke

Interes falta erlatibo horrek biziki kontrastatzen du Iruñeko Errukietxeak funtzionatu zuen lehen hamaraldietan Espainian ere zabaldu zen pentsamolde ilustratu eta merkantilistarekin, eta, batez ere, ekonomista ilustratuek txiro etxearen alde egin zuten apustu erabakiarekin, pobretasuna murrizteko eta lanaren pedagogia zabaltzeko bide egokia zelakoan (Gracia Cárcamo, 1993). Zentzu horretan, bereziki garrantzitsuak dira Iruñeko Errukietxearen fundazioaren urteetan bizi izan ziren bi ilustratu bizkaitarrak –Gerónimo de Uztárizek eta Nicolás de Arriquirabarrek– egindako ekarpenak. Beren lanetan, garai hartako eskale ugariak txiro etxeen bidez modu produktiboan erabiltzeko premia defendatu zuten; izan ere, txiro etxeetan “ez herrena, ez itsua ez dira salbuespena, eta egin dezaketean lana egiten dute” (Gracia Cárcamo, 1993<sup>17</sup>). Uste izatekoa da Iruñeko Etxeko sustatzaileek haien interes eta filosofia bera zutela, nahiz eta, Bizkaiak ordurako industrializazio maila altuagoa zuelarik, ulergarriagoak egin ilustratu hauen premia produktibistak. Konstituzioen irakurketak orobat jartzen du agerian, modu gutxi-asko lausoan, Etxean ezarritako lantegien ekoizpen-ahultasuna, eta, ildo beretik, haien bideragarritasun ekonomiko eskasa. Zenbait unetan industria-azpiegiturak garrantzitsua ematen badu ere, ikusten da oro har kexak etengabeak direla haien jardueraren beheraldiaz.

<sup>16</sup> Horren beste zantzu bat izango litzateke ikustea nolako kontraste handia dagoen lan egiteko eginkizunaren antolaketaren — aski eginkizun labur-zehatza ia Konstituzio guztietan —, eta babes hartuen betekizun erlijiosoan edo Batzordeko kide bakoitzaren erantzukizunaren eta ahalmenen definizio xehearen artean.

<sup>17</sup> Egile honen arabera, Gerónimo de Uztárizen argudioek eragin erabakigarria izan zuten mende hartako pentsamolde ilustratuaren garapenean. Haren alfertasunaren uko erabatekoa eta produktioaren obsesioa ondorengo pentsamendu ekonomikoan etengabe agertuko diren indar-ildoak izango dira, eta, era horretan, txiro etxeen sustapena, eta baztertuen lan behartua onartu egin zen gizarte-arazo honen erremedio terapeutiko gisa. Arriquirarren kasuan, eskaleen arazoa konpontzeko, “no hay medio más eficaz que el perfeccionar el sabido arbitrio de los hospicios públicos”. Ilustratu guztiak ordea ez ziren horren merkantilista agertu: Valentín de Forondak, adibidez, honako hau defendatu zuen: “*hospitales en que hallen alivio en sus enfermedades los infelices y casas de Misericordia en que encuentren un recurso todos los que no pueden mantenerse por sus achaques, por vejez ó por falta de ocupaciones*” (Gracia Cárcamo, 1993).

Azken finean, nahiko urriak dira Iruñeko Errukietxeetako Konstituzioetan lanari buruz egiten diren erreferentziak; aipamen errutinazkoak dira, eta baita fosilizatuak ere zenbaitetan; ez dute beti gaiari buruzko interes egiazkorik adierazten (auto-finantzaketarako ahalmenarekin zerikusia duenean izan ezik agian). Konklusio hau, dudarik gabe, Konstituzioek berek dokumentu-iturri gisa dituzten mugen ondorioa izan daiteke; alegia, ez dute hitzez hitz jasotzen –berez arau-emaileak izan arren– Etxearen funtzionamenduak oinarri-oinarriaren duen filosofia, uanean-uean babesleen arreta eskatzen duten antolamendu- eta arau-alderdiak baizik. Posible da orobat –ez dirudi ordea gertagarria ematen– horren funtsezkoa, horren gauza jakina izatea, Errukietxearen arduradunentzat lanaren balioa, non ez baitzen beharrezkotzat ere jotzen auzi honi Konstituzio desberdinetan erreferentzia xehea egitea.

Gerta daiteke halaber lortu den inpresioa egiazkoa izatea, eta, egiazki, Errukietxearen eguneroko funtzionamenduan ez da lana, ezta lanaren etikaren zabalkundea ere, aintzat hartu –XIX. mende bukaeran eta XX. mendearen hasieran– gizarteratzeko tresna moduan. Interes falta horren zergatia, agian, Errukietxearen egiazko helburua beste bat zela da: pobreak itxita edukitzea, eskaleak kaleetatik ateratzea, errukietxera bidaltzeko mehatxu hutsa<sup>18</sup>, edo, bestela, ongintzaren eta karitatearen praktika, eta landatikako ihesak edota hurrenez hurreneko krisi ekonomikoek biziagoturiko gizarte-arazo baten konponbidea.

Interes falta hori, nolana ere, bat dator Geremekek ‘Errukia eta urkamendia’ lanean planteatzen dituen gizarte-pentsamenduaren eta gizarte-errealitatearen arteko asinkroniaren gaineko tesiekin, zeinak orobat aplikatu dakizkieke Juan Luis Vivesen pentsamenduari eta XVI. mendeko pobreen legeen erreformei (Saizarbitoria, 1992)<sup>19</sup>. Geremeken arabera, pobreen enplegua, izan borondatezkoa nahiz behartua, Flandriako lurretako merkatuaren ezaugarri zen langile-eskariaren elastikotasun aski handia supo-

satzen du, baina ez da egokia espainiar lan-merkatuaren absortzio-ahalmen urriarentzat. Desegokia zen XVI. mendearen erdialdean, baina baita XVIII. mendean, XIX. mendean eta hein handi batean baita XX. mendean ere, erants daiteke.

Orobat esaten du Geremekek ezen “eskaleen kontzentrazioa eta pobreak itxita edukitzea oso estu lotua dago lanaren ethosaren berrespen frogatzaile batekin, garapen kapitalistaren biderei ekiten dioten herrialdeetan”. Izan ere, lanaren kontzeptua gizarteratzeko bitarteko gisa zabaldu bada ere, bai herrialde protestanteetan, bai katolikoetan, pobreak itxita edukitzeko politiken planteamenduen aldeak, politika horiek egiten ziren testuinguru sozialen eta zibilen arabera ziren. Geremeken arabera, lan behartuaren ‘lanaren bidezko zintzotze’ programa, itxuraz, industria- eta ekonomia-garapenean aurreratuak dauden zentroekin eta eskualdeekin dago lotua. Nafarroan bide horri XX. mendea ondo sartua egon zen arte heldu ez zitzaionez gero, askoz ere hobeto uler daiteke lanaren etikari buruzko interes falta erlatibo hori Iruñeko Errukietxean.

Ikuspuntu horretatik –eta Nafarroari buruz adierazi diren argudioak Estatuko gainerako lekuetara zabal daitezkeen neurrian–, espainiar gizarte-politikek gaur egun lan-txertakuntzaren eta gizarteratzearan artean egiten duten parekatzea<sup>20</sup> pentsa daitekeena baino berriagoa dela esan daiteke, eta XX. mendearen aurretik oso azaletik baizik ez zela agertzen pobreak babesteko neurrietan.

<sup>18</sup> Gracia Cárcamoren arabera, Arraquiñarren ustez txiro etxeak argudio indartsua ziren, baztertuei zuzendutako beldurraren pedagogiaren barruan. Batere lotsarik gabe, esan ohi zuen pobreak kaleetan libre ibil ez zitezen zirela espetxealdiak, halako eran non ongintzako zentroak oso bitarteko eraginkorra ziren alferren eta gaizki entretenituen zaintza egokia lortzeko, “*pues con el temor de entrar en estas casas nadie se atrevería a abandonar tan fácilmente su oficio*”.

<sup>19</sup> *Zerbitzuan* aldizkari honetan bertan, 15. zenbakian, Ramón Saizarbitoriak azpimarratzen du Vivesen ideiak bat datozela oso orokorik garai hartan Herbehereetan bizi zen egoera protoindustrialarekin, ez ordea Gaztelan (eta, hedaduraz, Nafarroan) XVIII. mendean bizi zenarekin. Bere ustez, Vivesen estiloko katoliko humanisten pentsamendua, bere alderdi politiko eta ekonomikoari dagokionez, oso ondo lotzen da kapitalismo hasi berriaren erreforma-premiekin, pentsamendu protestantea adina agian, hainbat auzi funtsezkotan behintzat, besteak beste lanaren funtzioari eta pobreen tratamenduari dagokienean. Beste gauza bat da, Amerikako egitan-dian buru-belarri murgildutako Espainia hartan, lan-merkatuaren egoeraren eta aisialdia biziagotzat hartzearen arteko kontraesanaren ondorioz, ez izatea horren garrantzitsua lanaren etikaren predikazioa.

<sup>20</sup> Nolanahi ere, parekatze hori gaur egun ez da oraindik herrialde anglosaxoiatan bezain nabarmena –arrazoi berberengatik agian–, haietan aspaldi *workfare*ak hartu baitzuen *welfare*aren lekua.

## Bibliografía

- ALCOCK, P. (1987). *Poverty and state support*. Londres, Longman.
- ALCOCK, P. (2003). *Maximum feasible participation. Lessons from previous wars on poverty*. Copenhagen, Espanet Conference, 13-15 November 2003. Tilburg, Espanet.
- BLOCK, F. Y SOMERS, M. (2003). In the shadow of Speenhamland: social policy and the old poor law, *Politics & Society*, vol. 31, nº 2, 283-323.
- CALLAHAN, W.J. (1978). Caridad, sociedad y economía en el siglo XVIII. *Moneda y crédito*, nº 146, pp. 65-77.
- CASADO, D. (1995). La pobreza y su reconceptualización. *Dialogo Filosófico*, pp. 179-185.
- CASADO, D. (1996). Eficacia y tolerancia ante la marginalidad social. El debate Soto-Robles. *Abaco*, nº 9-10, pp. 41-46.
- CLEMENT, A. (2002). L'expérience du revenu minimum en Angleterre (fin du XVIIIe-milieu du XIXe siècle). *Problèmes Economiques*, nº 2758, pp. 25-32.
- DAMON, J. (1995) *Des hommes en trop. Essai sur le vagabondage et la mendicité*. La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- DANZIGER, S.H. y otros. (1994). *Confronting poverty. Prescriptions for change*. Nueva York, Russell Sage Foundation.
- DEAR, M. y WOLCH, J. (1987) *Landscapes of despair. From deinstitutionalization to homelessness*. Princeton, Princeton University Press.
- ESTEBAN DE VEGA, M. (ed.) (1999). *Pobreza, beneficencia y política social*. Serie: Ayer, nº 25, Madrid, Marcial Pons.
- GEREMEK, B. (1989). *La piedad y la horca. Historia de la miseria y de la caridad en Europa*. Madrid, Alianza.
- GLENNERSTER, H. Y OTROS. (2004) *One hundred years of poverty and policy*. York, Joseph Rowntree Foundation.
- GONZÁLEZ, C. Y OTROS (ed.) (1999) *Marginación y exclusión social en el País Vasco*. Bilbao, Universidad del País Vasco.
- GRACIA CÁRCAMO, J. *Mendigos y vagabundos en Vizcaya (1766-1833)*. (1993). Bilbao, Universidad del País Vasco.
- GUSTAVSSON, N.S. y MACEACHRON, A.E. (1997). Poverty and child placement: a new-old idea. *Journal of Poverty*, vol. 1, nº 2.
- HATZFELD, H. (1989). *Du pauperisme a la Sécurité Sociale 1850-1940*. Nancy (FR), Presses Universitaires de Nancy.
- HERRERA, M. (1999). Los orígenes de la intervención estatal en los problemas sociales. Serie: Tesis y Praxis, Madrid, Escuela Libre Editorial.
- IBARZABAL, X. (1999). Pobreza y mendicidad en Donostia a finales del siglo XIX. Sus protagonistas. *Boletín de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País*, nº 1.
- IBÁÑEZ FERNÁNDEZ, C. (1999). Ilustración y pobreza: la actitud de los marginados ante las instituciones benéficas de Álava en el siglo XVIII. En: *Marginación y exclusión social en el País Vasco*, Bilbao, Servicio Editorial de la UPV.
- JIMÉNEZ, M. (s/a) Disposiciones legislativas sobre pobres e instituciones de asistencia social. En: *Historia de la asistencia social en España en la Edad Moderna*. Madrid, Instituto Balmes de Sociología.
- MICHIELSE, H.C.M. Y KRIEKEN, R. (1990). Policing the poor: J.L. Vives and the sixteenth-century origins of

- modern social administration. *Social Service Review*, vol. 64, nº 1.
- OFFER, J. (1989). "Desert", "need", the social theory of the poor law report of 1834, and John Stuart Mill. *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 9, nº 1.
- PARIJS, P. VAN. (1994). Au-delà de la solidarité. Les fondements éthiques de l'état-providence et de son dépassement. *Futuribles*, nº 184.
- PETIT, J.G. (1999). Pobreza, beneficencia y políticas sociales en Francia (siglo XVIII-comienzos del XX). En: *Pobreza, beneficencia y política social*. Serie: Ayer, nº 25, Madrid, Marcial Pons.
- ROJO, A. (1999). *La desocupación y el trabajo. Aspectos sociales*. Buenos Aires, Dunken.
- SAIZARBITORIA, R. (1992). Juan Luis Vives y el descubrimiento de América. *Zerbitzuan*, nº 15, pags. 22-54. Vitoria, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- SANTOLARIA, F. (2003). *El gran debate sobre los pobres en el siglo XVI. Domingo de Soto y Juan de Robles 1545*. Barcelona, Ariel.
- SEMINARIO DE HISTORIA DE LA ACCIÓN SOCIAL. (1988). *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*. Madrid, Siglo XXI.
- THANE, P. (1990). *The foundations of the welfare state. Social Policy in modern Britain*. Nueva York, Longman.
- VIVES, J.L. (1992). *Del socorro de los pobres*. Barcelona, Hacer.
- WILLIAMS, K. (1981) *From pauperism to poverty*. Londres, Routledge and Kegan Paul.
- WOOLF, S. (1989). *Los pobres en la Europa moderna*. Barcelona, Crítica.

# Movilidad sostenible y equidad de género<sup>1</sup>

**Imanol Ilárraz**

Antropólogo social

**Hoy día las mujeres tienen menor acceso a los medios de transporte que los hombres, y el diseño del transporte público a menudo no responde a sus necesidades. Este artículo trata de explicar las dificultades de movilidad con que se encuentran las mujeres en su vida diaria, y cómo las carencias del transporte público contribuyen a la exclusión social de este colectivo. Con ello, el autor quiere subrayar la idea de que la movilidad sostenible pasa por mejorar las oportunidades de transporte de las mujeres y por atraer a los hombres hacia el transporte público.**

## 1. La movilidad en el marco del desarrollo sostenible

Vivimos en una sociedad donde casi tres de cada cuatro desplazamientos habituales se producen en vehículo a motor<sup>2</sup>. Datos como éste nos recuerdan que la movilidad es una de las actividades humanas que mayor impacto tienen en el entorno y, por ello, ha sido objeto de atención de las políticas de desarrollo sostenible desde sus inicios. Pero, ¿qué entendemos por movilidad sostenible? Podemos definirla como:

“Un sistema y unas pautas de transporte que pueden proporcionar los medios y las oportunidades para conjugar las necesidades económicas, medioambientales y sociales de manera eficiente y equitativa, reduciendo los impactos adversos innecesarios, o evitables, y sus costes asociados, en el tiempo y en el espacio” (*Social Aspects of Sustainable Mobility*, 2001: 6)<sup>3</sup>.

De forma similar a lo que ocurre en otros ámbitos de la sostenibilidad, la movilidad sostenible se nos presenta en una doble vertiente. Por una parte, como un punto de equilibrio entre tres polos: las necesidades económicas, las medioambientales y las sociales. Y, por otra, como una meta que se ha de

<sup>1</sup> El material sobre el que se ha elaborado este artículo procede, en gran medida, de un estudio desarrollado por Farapi S.L. (<http://www.farapi.com>) para la Dirección de Suelos y Transporte de la Exma. Diputación Foral de Gipuzkoa en 2005, en el cual el autor participó como investigador. Una primera versión de este artículo aparecerá próximamente en el volumen de actas del XVI Congreso de Estudios Vascos “Desarrollo sostenible”, que se celebró en Bilbao entre el 29 de noviembre y el 1 de diciembre de 2005.

<sup>2</sup> Exactamente, el 73’2% de los registrados en Gipuzkoa. Del total de desplazamientos, el 46% se realizan en transporte motorizado privado, el 27’2% en transporte público y otro tanto a pie o en bicicleta (*Macroencuesta...*, 2005).

<sup>3</sup> La traducción de ésta y de todas las citas tomadas de textos en inglés es nuestra.

alcanzar, como un proyecto político cuyo éxito se mide en términos de eficacia y equidad.

El propósito de este artículo es, precisamente, indagar en las pautas de movilidad y de la planificación del transporte público desde el punto de vista de la equidad de género. Trata de mostrar que las mujeres como grupo social tienen menor acceso a los medios de transporte que los hombres, y que el diseño del transporte público a menudo no responde a sus necesidades. Pretende explicar que no alcanzaremos la movilidad sostenible mientras no consigamos que mujeres y hombres tengan las mismas posibilidades de acceso al transporte y la misma concienciación respecto a los medios de transporte que resultan más sostenibles. Por último, y en un plano más general, busca reafirmar la necesidad de que las políticas de sostenibilidad tengan una perspectiva de género.

## 2. Movilidad y género: un enfoque diferencial

El acceso desigual de mujeres y hombres a los medios de transporte ha sido, probablemente, una constante en la historia de la humanidad, pero no ha merecido la atención de la comunidad científica hasta la década de 1970, cuando se empezó a estudiar la movilidad con un enfoque de género.

Los estudios detallados que existen al respecto coinciden en señalar que las pautas de movilidad de mujeres y hombres son diferentes. Así, las mujeres<sup>4</sup>, respecto a los hombres:

- Se desplazan más a pie y en transporte público (31'2% y 36'3% frente a 20'2% y 17'8%, respectivamente)<sup>5</sup>.
- Proporcionalmente, tienen menos permisos y licencias de conducir (45'8% frente a 78'5%) y conducen menos (39'9% frente a 76'8%)<sup>6</sup>. Sin embargo, ellas viajan en coche como pasajeras con mayor frecuencia.
- Se desplazan menos por trabajo, y más por compras y tareas asociadas al cuidado.
- Tienden a vivir más cerca de su lugar de trabajo.
- En sus desplazamientos, a menudo combinan varios modos de transporte, mientras que los hombres tienden a utilizar exclusivamente el coche.
- Realizan más desplazamientos con niños-as o cargadas.
- Viajan más fuera de los horarios punta.

Sintetizando, la movilidad de las mujeres se caracteriza por: a) un menor acceso al coche y, en conse-

cuencia, b) una mayor dependencia del transporte público. Dado que a menudo no disponen de ninguna alternativa a aquél, la bibliografía sobre el tema considera a las mujeres "usuarias cautivas" del transporte público.

## 3. Factores que inciden en la movilidad femenina

¿A qué se deben esas pautas de movilidad tan diferentes entre mujeres y hombres? La explicación hay que buscarla en múltiples factores interdependientes, que pueden agruparse en tres grupos: los que se refieren al estatus socio-económico de las mujeres, los que tienen que ver con la gestión del territorio y los que guardan relación con la seguridad.

### 3.1. Aspectos relacionados con la posición socio-económica de las mujeres

En términos generales, la movilidad de las mujeres está fuertemente condicionada por el papel socio-económico que desempeñan. En la mayoría de los hogares son ellas las que se ocupan de los trabajos domésticos. Se trata de tareas muy diversas, como la limpieza de la vivienda, la preparación de la comida, el abastecimiento de productos de consumo, la crianza de los-as hijos-as y el cuidado de otras personas dependientes (enfermos-as, personas con discapacidad, personas mayores), por poner algunos ejemplos. El calificativo de "domésticas" no debe entenderse en función del lugar donde se realizan (*domos* = casa), sino en función de su finalidad: el bienestar de las personas que habitan en una misma vivienda y, por extensión, de la familia en sentido amplio. Si pensamos en algunas de esas tareas, nos percataremos de que a menudo se realizan fuera del hogar, implican numerosos desplazamientos y deben ajustarse a horarios establecidos (de los comercios y servicios, de los centros escolares, de la Administración).

Las mujeres que, además de ocuparse del hogar, tienen un empleo (doble jornada) presentan pautas de movilidad aún más complicadas que las amas de casa a tiempo completo y con dedicación exclusiva. Los compromisos laborales se traducen en más desplazamientos (entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo, más aquellos que implique el trabajo en sí) y en mayores esfuerzos por casar los diferentes horarios en los que cada tarea debe ser atendida. En un intento de conciliar mejor vida familiar y vida laboral, algunos estudios han puesto de relieve cómo las mujeres tienden a trabajar más cerca del hogar que los hombres.

### 3.2. Aspectos relacionados con la gestión del territorio

El segundo grupo de factores que influye en la movilidad de las mujeres es el que tiene que ver con la gestión del territorio y la accesibilidad. En este con-

<sup>4</sup> En ningún caso debemos pensar en las mujeres como un colectivo homogéneo. Por el contrario, la edad, la maternidad, la situación laboral, el lugar de residencia o el estado de salud son factores que influyen decisivamente en sus pautas de desplazamiento.

<sup>5</sup> Datos para Gipuzkoa tomados de la *Macroencuesta...* (2005).

<sup>6</sup> Ídem.

texto, accesibilidad significa el grado de dificultad con que se llega a un lugar en términos de distancia y tiempo empleados en el desplazamiento. La accesibilidad está determinada por tres factores: a) la ubicación de los hitos que configuran el itinerario que se quiere realizar; b) las vías de comunicación existentes entre ellos; y c) los medios de transporte disponibles para esos trayectos.

En este punto conviene distinguir entre medio urbano y medio rural. Por lo que al primero se refiere, numerosos estudios demuestran que la mayor parte de las ciudades han sido diseñadas para un grupo de personas muy específico: varones, blancos, en buenas condiciones físicas, con empleo y coche propio. En general, el diseño urbano no responde a las necesidades del resto de la población, ya sean mujeres, personas de origen étnico minoritario, niños-as, personas con movilidad reducida (ancianos-as, personas en silla de ruedas), personas desempleadas, peatones o ciclistas.

En el medio rural, por su parte, el problema no es tanto el diseño como la escasez de infraestructuras y servicios. La Administración se ha esforzado por mejorar las vías de comunicación, proporcionar medios de transporte público adecuados y por acercar los servicios públicos a la población rural. Pero aún queda mucho por hacer: según un estudio realizado en el Reino Unido (Hirst, 1996; citado en Hamilton, Hoyle y Jenkins, 2000: 15), el transporte es considerado como la principal desventaja de vivir en el medio rural. Las mujeres residentes en estas zonas deben trasladarse con frecuencia a otras localidades más grandes, ya sea para trabajar, estudiar, acudir a una consulta médica, o para realizar alguna gestión. Por si fuera poco, muchas veces no tienen ninguna alternativa eficiente al coche.

### 3.3. Aspectos relacionados con la seguridad

Otro elemento clave para entender la movilidad de las mujeres es la seguridad. Este factor está a medio camino entre los dos anteriores:

- Tiene que ver con la posición subalterna de las mujeres y la violencia machista que pesa sobre ellas.
- Está relacionado con los espacios públicos, que muchas veces no se diseñan pensando en la seguridad de las mujeres.

La falta de seguridad limita los desplazamientos de las mujeres y su derecho inalienable a disfrutar del espacio público.

## 4. Las mujeres y sus decisiones sobre transporte

En el apartado anterior hemos visto la movilidad femenina como un elemento más de la desigualdad de género. Ahora abordaremos la cuestión con un

enfoque a pequeña escala que nos llevará a preguntarnos por:

- El acceso de las mujeres al vehículo privado.
- Las barreras que encuentran las mujeres para usar este tipo de transporte.

La literatura sobre movilidad ha identificado múltiples elementos que inciden en las decisiones de las mujeres sobre su modo de transporte. Con fines analíticos, pueden agruparse en ocho factores.

### 4.1. Disponibilidad de coche

Las mujeres disponen proporcionalmente de menos permisos de conducción que los hombres. Pero conducir también depende de la posesión de vehículo y de la posibilidad de utilizarlo de manera autónoma. En este sentido, las mujeres que pueden conducir lo hacen con menor frecuencia que los hombres.

Este menor acceso de las mujeres a la conducción trasluce unos estereotipos de género que condicionan quién puede conducir y en qué circunstancias. Lo que sucede en los hogares con un único vehículo ilustra con nitidez esa situación:

“El patrón general era que los maridos tenían la primera opción para usar el coche, normalmente para ir a trabajar, y las esposas debían depender del transporte público, o esperar que las llevaran para satisfacer sus necesidades de desplazamiento” (Pickup, 1981; citado en Hamilton, Hoyle y Jenkins, 2000: 17).

La alternativa a viajar en coche de conductora es ir de pasajera, algo que las mujeres hacen con bastante frecuencia. Esta opción suele implicar adaptarse a los horarios de quien conduce, lo cual resulta en una pérdida de autonomía de la mujer y en un notable esfuerzo por su parte para gestionar sus necesidades de transporte.

Está claro que las mujeres tienen menor acceso al coche, pero conseguir la paridad al respecto no resolvería el problema. El “coche para todas (y todos)” no es una solución viable, porque el modelo de transporte motorizado de nuestra sociedad resulta insostenible (Miralles-Guasch y Cebollada, 2003). Se impone, pues, adoptar políticas correctivas, empezando por el fomento del transporte público, de manera que responda a las necesidades de quienes no conducen (principalmente mujeres) y sea atractivo para quienes sí lo hacen (principalmente hombres). Ahora, bien ¿qué obstáculos encuentran las mujeres en el uso del transporte público?

### 4.2. Información

La información sobre transporte suele presentar tres tipos de deficiencias:

- De formato: las tablas de horarios pueden ser difíciles de leer, bien porque no siguen la lógica de los-as usuarios-as<sup>7</sup>, bien porque la letra es demasiado pequeña. Por lo que se refiere a los planos y mapas, diversos estudios advierten de las dificultades de mucha gente para comprenderlos (Wekerle y Whitzman, 1995; citado en Hamilton, Hoyle y Jenkins, 2000: 20).
- De distribución: frecuentemente falta información en las paradas y en el interior de los vehículos, y no suele haber teléfonos de información gratuita.
- De actualización: no todas las compañías de transporte se encargan de actualizar la información. Por otro lado, si hay un retraso, o una modificación puntual de la ruta o el horario, no siempre se informa de ello de manera adecuada. A menudo en las paradas no se proporciona información sobre el próximo servicio, que es lo que más preocupa a quienes están esperando.

#### 4.3. Accesibilidad física y comodidad de los equipamientos

El término accesibilidad física se refiere aquí a la facilidad o dificultad de llegar a las estaciones o paradas y de subir a los vehículos de transporte en sí. Aunque la accesibilidad afecta a cualquier usuario-a, resulta clave para mujeres con movilidad reducida (las que llevan bolsas, carritos o coches infantiles; mujeres mayores; las que utilizan silla de ruedas), que se verán excluidas del transporte público si no se eliminan las barreras.

Según su ubicación, las barreras se pueden clasificar en dos grupos:

- Las existentes en estaciones o paradas, y su entorno inmediato: aceras sin rebajar, escaleras, cuevas pronunciadas, puertas giratorias, pasos sobre raíles indebidamente acondicionados.
- Las propias de los vehículos: escaleras, ausencia de acceso adecuado para sillas de ruedas.

Junto con una buena accesibilidad, el/la usuario-a demanda que la espera y el viaje sean cómodos<sup>8</sup> en términos de espacio, temperatura y existencia de aseos.

#### 4.4. Horario y frecuencia, puntualidad, rutas, conexiones e intermodalidad

La diversidad de tareas y los complejos desplazamientos que deben realizar las mujeres explican que, para ellas, el tiempo sea un recurso muy esca-

so y apreciado, razón por la cual exigen un transporte público rápido y eficaz. Tienen una agenda muy apretada y coger el autobús o el tren no puede desbaratarla, como a menudo sucede:

“[Cuando] las relativas dificultades del transporte público [se] acumulan (falta de sincronización en los transbordos, largas caminatas a cualquier extremo, etc.), el tiempo de transporte puede incrementarse fácilmente entre el 50 y el 100%” (Rosenbloom, 1993; citado en Hamilton, Hoyle y Jenkins, 2000: 17).

“Las rutas de los autobuses a menudo están diseñadas para minimizar el coste a la compañía de transportes más que para maximizar la utilidad para el/la usuario-a” (Turner, Grieco y APT, 1998, citado en Reid-Howie Associates, 2000: 102).

Los horarios, las frecuencias y la puntualidad de los servicios deberían permitir a las mujeres llegar adonde quieran cuando lo necesiten, sin perder en las esperas más tiempo del razonable. La coordinación de horarios entre líneas y el fomento de la intermodalidad (acercando paradas/estaciones de diferentes medios de transporte e impulsando los billetes combinados) facilitaría los desplazamientos más largos.

#### 4.5. Tarifas y expendedoría de billetes

El coste del transporte puede suponer un desembolso considerable para las mujeres que lo usan con frecuencia y para aquellas con bajo nivel de renta. A este respecto:

- A menudo se excluye de las tarifas reducidas a colectivos importantes, como los-as jóvenes.
- Los billetes intermodales están muy poco extendidos.
- Los sistemas de venta de billetes originan problemas adicionales (colas en autobuses, discriminación de los-as pasajeros-as de estaciones más pequeñas en trenes).

#### 4.6. Seguridad personal

La seguridad es uno de los factores con mayor incidencia en la movilidad de las mujeres, y, sin duda, el único exclusivamente femenino. La mayor o menor seguridad de un lugar depende, en buena medida, de su diseño. Dado que el urbanismo, la arquitectura y la ingeniería han sido durante mucho tiempo disciplinas predominantemente masculinas, no es de extrañar que los vehículos de transporte, las estaciones de tren, las paradas de autobús y los espacios públicos en general sean a menudo lugares poco seguros para las mujeres<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Por ejemplo, algunas empresas de autobuses indican la hora de salida de los vehículos desde inicio de la línea, en vez de la hora en que pasan por cada una de las paradas.

<sup>8</sup> En sentido amplio, cualquiera de los aspectos aquí enunciados afecta a la comodidad. Por ejemplo, si uno-a carece de información suficiente, no disfrutará del viaje, y tampoco lo hará si se siente inseguro-a.

<sup>9</sup> Como prueba de ello, pensemos en algunos espacios característicos de estaciones y sus alrededores: pasarelas elevadas, pasadizos subterráneos, escaleras de conexión entre plantas a diferente altura, aparcamientos, túneles.

Debe tenerse en cuenta que la sensación de inseguridad no coincide necesariamente con los índices de criminalidad. Así, las mujeres a menudo se sienten amenazadas en:

- Los lugares poco cuidados, sucios, con pintadas o mal iluminados (Reid-Howie Associates, 2000: 98).
- Los transportes públicos donde el personal o alguno-a de los-as viajeros-as muestran un comportamiento antisocial, como uso de palabrotas, o modales bruscos o agresivos (ibídem; Hamilton, Hoyle y Jenkins, 2000: 22).

La falta de información (sobre direcciones y horarios) puede aumentar la sensación de inseguridad, que se acrecienta por la noche y también depende de factores personales, del lugar de residencia y del medio de transporte.

Por último, cabe decir las consecuencias de un ataque no sólo las padece la víctima, sino que se extienden a su entorno social (familia, amistades y conocidos-as) y a los-as propios-as trabajadores-as de los medios de transporte (GLC, 1984; citado en Hamilton, Hoyle y Jenkins, 2000: 99).

#### 4.7. Trato del personal

El trato del personal que trabaja de cara al público no sólo repercute en la sensación de seguridad de los-as viajeros-as, sino que va más allá. Su amabilidad y la ayuda que puedan prestar a los-as viajeros-as contribuyen a que la experiencia del viaje sea placentera, sobre todo para las mujeres con necesidades especiales:

“Muchas mujeres tienen necesidades específicas cuando viajan [...] y que el personal comprenda lo que debe hacerse y sea amable y competente al hacerlo marcan la diferencia. Las mujeres necesitan confiar en el personal del transporte público [...]” (Hamilton, Hoyle y Jenkins, 2000: 23).

#### 4.8. Participación de las mujeres en la gestión del transporte público

Este aspecto puede parecer menos concreto que los anteriores, pero su inclusión está plenamente justificada. Las mujeres tienen derecho, como ciudadanas y como usuarias, a que su opinión cuente en la gestión del transporte público. Su participación en este ámbito debe verse, pues, como parte de su aportación global a la sociedad y, en la medida en que sea reconocida, fortalecerá su sentido de pertenencia, su juicio crítico y su presencia en la esfera pública.

La participación de las mujeres puede ser de dos tipos: informal y formal. Presentar quejas y sugerencias a las compañías de transporte es una manera informal de colaborar en la gestión del transporte. Pero junto a este tipo de acciones, también son necesarias medidas formales, como la participación de las mujeres en:

- Las plantillas de las empresas del sector (en todo tipo de puestos).
- Los órganos de decisión del transporte (administración pública y empresas).
- Los foros ciudadanos sobre transporte y movilidad.

### 5. La perspectiva de género en la planificación del transporte sostenible

En los últimos años, el transporte sostenible se ha convertido en una prioridad para las políticas públicas. En la Comunidad Autónoma Vasca esa preocupación se ha plasmado en el Plan Director de Transporte Sostenible (2002), que se compromete explícitamente a fomentar una movilidad acorde con “los principios de equidad y solidaridad entre generaciones” (pág. 26). Sin embargo, el documento no hace ninguna alusión al género como factor que explica buena parte del deficiente modelo de transporte actual.

Hechos como éste demuestran que, en nuestro entorno más cercano, la consideración del género como principio transversal (*gender mainstreaming*) de las políticas públicas está lejos de alcanzarse en el ámbito de la movilidad. Las autoridades encargan estudios e implementan medidas para hacer el transporte más sostenible<sup>10</sup>, pero aún no hemos visto políticas audaces que, como el Plan General de Transporte de Viena (2003), tomen en serio el trasfondo de desigualdad de género que subyace en las pautas de movilidad. Por el contrario, la mayoría de experiencias que han seguido este camino han sido de ámbito local o comarcal y limitado alcance<sup>11</sup>.

### 6. Conclusión

Este artículo trata de explicar las dificultades de movilidad con que se encuentran las mujeres en su vida diaria, y cómo las carencias del transporte público contribuyen a la exclusión social de este colectivo. Con ello, se quiere defender la idea de que la movilidad sostenible pasa por mejorar las oportunidades de transporte de las mujeres y por atraer a los hombres hacia el transporte público. Asimismo, y desde un punto de vista más amplio, reivindica el enfoque de género que deben tener las políticas de transporte sostenible.

<sup>10</sup> En Gipuzkoa, destacan dos iniciativas recientes de la Diputación Foral: Gizloga (foro de carácter consultivo para el desarrollo del transporte y la logística) y Lurraldebus (consorcio de empresas de transporte colectivo y regular de viajeros que prestan servicios de manera conjunta en todo el territorio). Entre las medidas en estudio o ya implementadas están los billetes intermodales y la coordinación horaria entre los medios de transporte y los servicios públicos (hospitales, por ejemplo).

<sup>11</sup> A modo de ejemplo, cabe señalar los foros Mujeres y Ciudad de Donostia-San Sebastián (nacido en 1998) y Urbanismo y Género de Iruña-Pamplona (surgido hacia 1999), que, entre otros temas, abordan el del transporte.

- DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES Y OBRAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO VASCO. *Plan Director del Transporte Sostenible. La política común de transportes en Euskadi 2.002-2.012*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz, 2002 [recurso en línea: <[http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-430/es/contenidos/informacion/2905/es\\_4076/adjuntos/plan\\_transporte\\_c.pdf](http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-430/es/contenidos/informacion/2905/es_4076/adjuntos/plan_transporte_c.pdf)>, consultado el 9-XI-2006].
- Developing an integrative, gender sensitive Transport Master Plan as a participatory process*, Viena [recurso en línea: <[http://74.231.203.46/utills/bp\\_download\\_document.php/AUT604.rtf?document=80735&doc\\_name=AUT604.rtf&doc\\_type=application/msword&action=download](http://74.231.203.46/utills/bp_download_document.php/AUT604.rtf?document=80735&doc_name=AUT604.rtf&doc_type=application/msword&action=download)>, consultado el 7-XI-2006].
- HAMILTON, K.; HOYLE, S. R.; y JENKINS, L. *Public Transport Gender Audit Evidence Base*, Londres: Department for Transport, 2000 [recurso en línea: <[http://www.dft.gov.uk/stellent/groups/dft\\_mobility/documents/pdf/dft\\_mobility\\_pdf\\_506790.pdf](http://www.dft.gov.uk/stellent/groups/dft_mobility/documents/pdf/dft_mobility_pdf_506790.pdf)>, consultado el 7-XI-2006].
- Macroencuesta de seguridad vial, 2003: principales resultados*, Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2005, págs. 27-47.
- MIRALLES-GUASCH, Carme; y CEBOLLADA, Ángel. *Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad*, Fundación Alternativas, 2003 [recurso en línea: <[http://mobilitat.uab.es/Arxius\\_comuns/Publicacions/2003-Alternativas\\_MovyTr\\_gemott.pdf](http://mobilitat.uab.es/Arxius_comuns/Publicacions/2003-Alternativas_MovyTr_gemott.pdf)>, consultado el 7-XI-2006].
- Perspectiva de género en el plan de transporte comarcal, Pamplona (España)*, 2000 [recurso en línea: <<http://habitat.aq.upm.es/bpes/onuoo/bp344.html>>, consultado el 7-XI-2006].
- REID-HOWIE ASSOCIATES. *Women and Transport: Moving Forward*, Scottish Executive Central Research Unit, 2000 [recurso en línea: <<http://www.scotland.gov.uk/cru/kdo1/blue/transport-01.pdf>>, consultado el 7-XI-2006].
- SEGURA, Fernando. “Diez compañías de autobuses se unen para ofrecer el billete único en Gipuzkoa”, *El Diario Vasco*, 29-XI-2005.
- Social Aspects of Sustainable Mobility*, European Community's Transport RTD Programme, 2001 [recurso en línea: <[http://ec.europa.eu/transport/extra/web/downloadfunction.cfm?docname=200408%2F20040809\\_155137\\_51313\\_social\\_aspects.pdf&apptype=application/pdf](http://ec.europa.eu/transport/extra/web/downloadfunction.cfm?docname=200408%2F20040809_155137_51313_social_aspects.pdf&apptype=application/pdf)>, consultado el 7-XI-2006].

### Fuentes consultadas

- Gizloga (<<http://www.gizloga.com/>>).
- Sección de Igualdad y Derechos Humanos del Ayuntamiento de Donostia.

# ¿Hay mujeres pobres en la CAPV? La pobreza en las mujeres solas<sup>1</sup>

Iratxe Mier, Ainara Canto y Elda Uribelarrea

Fundación EDE Fundazioa

Este artículo pretende invitar a la reflexión acerca de los procesos de exclusión social que las mujeres solas viven en nuestra sociedad. Aportaremos una serie de causas y de consecuencias, pero sobre todo dedicaremos nuestro esfuerzo a motivar la reflexión en torno a este tema. La investigación, basada en el análisis de fuentes secundarias, entrevistas en profundidad, grupos de discusión y en la técnica delphi se ha acercado a los procesos de empobrecimiento desde una perspectiva de género, para posteriormente desde esta perspectiva establecer criterios, orientaciones y propuestas para la mejora de las ayudas a la inserción de las mujeres. Pero además, su valor radica en la participación activa de las propias protagonistas en el estudio, ya que a través de dichas técnicas se han recogido aportaciones de asociaciones y entidades de mujeres que dedican sus esfuerzos a la eliminación o prevención de las causas de exclusión social de las mujeres.

## 1. Introducción: por qué estudiar la pobreza femenina

El de feminización de la pobreza es un concepto reciente pero que ha contado con una gran difusión en los últimos años. Los estudios clásicos de la pobreza no contemplaban a las mujeres como un colectivo específico de análisis, es más, hasta años recientes los estudios sobre la pobreza se han centrado en dos aspectos que invisibilizan a las mujeres: el uso de una unidad colectiva de análisis (familia, hogar...) y el uso de ingresos como unidad de medida. Aunque aún hoy no resulta fácil adoptar la perspectiva de género en el análisis debido, entre otras cosas, a la notable ausencia de datos desagregados por sexo en las estadísticas, acercarse a los procesos de empobrecimiento desde dicha perspectiva permite demostrar que la pobreza puede considerarse fundamentalmente femenina. Permite además visibilizar no sólo la situación de pobreza que tradicionalmente han vivido las mujeres, como las esposas de los pobres, las ancianas, las inmigrantes, las gitanas, etc., sino también la situación de las que han venido a llamarse “las nuevas pobres”, que son aquellas que no siéndolo en su origen familiar, se convierten en pobres tras un proceso de ruptura (abandono, enfermedad, etc.) con su pareja y su situación puede explicarse a partir de su dependencia en la estructura familiar.

<sup>1</sup> Este artículo se basa en un estudio previo realizado por las autoras. Canto, A. Mier, I (Coord.) y otras. *Los procesos de exclusión social de las mujeres solas en la CAPV*. (CD-ROM). Fundación EDE. Bilbao, 2006. El estudio fue subvencionado por el *Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, Dirección de Estudios y Régimen Jurídico*, de Gobierno Vasco; y su publicación en CD-ROM y distribución fue subvencionada por *Emakunde, Instituto Vasco de la Mujer*. Las conclusiones de la investigación fueron presentadas el 5 de mayo de 2005 en el encuentro anual “NARO 2005: Foro para la igualdad”.

Un desarrollo social equilibrado requiere de estrategias con las que corregir y prevenir las consecuencias negativas de la generación de desigualdades que se acompañen de un análisis que, a partir de la identificación de los colectivos con mayor riesgo de padecerlas, identifique los factores más determinantes en la generación de las mismas, e identifique también los sectores o ámbitos de la estructura potencialmente más desequilibrados para intervenir en ellos de manera conjunta.

## 2. Mujeres solas, mayor riesgo de exclusión social

La mayoría de los hogares de la CAPV que están constituidos por un solo progenitor y sus hijos e hijas son, en realidad, hogares a cargo de una mujer y su número va en aumento. Esta situación, que en la sociedad tradicional se relacionaba con la viudez o con los embarazos no deseados de mujeres solteras, guarda hoy en las sociedades occidentales en general cada vez mayor relación con el aumento del número de separaciones y divorcios, el incremento del número de mujeres solas que decide adoptar o que opta voluntariamente por hacerse cargo en solitario de la crianza de los hijos y las hijas, etc.

- Las familias encabezadas por una mujer quintuplican en número a las formadas por un hombre solo y su descendencia. Un 7% de las mujeres vascas cuidan y sustentan a sus hijos e hijas en solitario, hay 77.861 núcleos monoparentales encabezados por una mujer<sup>2</sup>.
- Seis de cada diez de estas mujeres son viudas, dos están separadas legalmente o divorciadas, una está soltera y la otra se encuentra casada.
- Destaca el colectivo de mujeres de entre 35 y 55 años.
- En muchos casos cuentan con un nivel de instrucción no superior al de estudios primarios.

Además, también los hogares unipersonales los forman mayoritariamente mujeres.

- Casi un 59% de las personas que viven solas son mujeres, porcentaje que representa a 89.427 ciudadanas de la CAPV, algo más de un 8% de las mujeres vascas<sup>3</sup>.
- Más de la mitad son viudas, de las cuales el 90% tiene más de 65 años.
- La mayoría tiene escasa formación, carece de estudios o tiene estudios primarios.

El colectivo de mujeres solas, es decir, aquellas cuyo sustento económico depende de ellas mismas o que no comparten con una pareja la responsabilidad de sustentar a otros, se caracteriza, en primer término, por la heterogeneidad de situaciones familiares y sociales que comprende. Las mujeres de las que hablamos experimentan procesos y situaciones muy variadas, que a su vez son vividas de forma muy distinta por las mujeres que las protagonizan e incluso son interpretadas de forma diferente por las sociedades a las que pertenecen.

Si bien abordar el complejo fenómeno de la privación y los procesos por los cuales algunas personas ven tan limitados sus recursos materiales, culturales y sociales que no consiguen el mínimo nivel de vida aceptable en las sociedades en las que viven, requiere de una perspectiva amplia que abarque otras dimensiones más allá de los recursos económicos, no puede obviarse hoy el protagonismo acaaparado por el trabajo como medio de inclusión social (por cuanto vivimos un momento de debilitamiento de las estructuras familiares de solidaridad primaria y de los sistemas de bienestar).

El panorama actual del mercado de trabajo se caracteriza por la exclusión de algunas personas (desempleo e inactividad) y por la inserción débil de otras muchas (formas de empleo precarias o la invisibilidad de la economía sumergida), y esta precariedad afecta en mayor medida a las mujeres.

- De cada diez mujeres vascas mayores de 15 años algo menos de cinco son consideradas activas por las estadísticas y de éstas, dos tienen un empleo precario (asalariadas temporales o sin contrato) y una está en paro<sup>4</sup>.

La importante presencia de las mujeres en el mercado de trabajo asalariado no ha significado la eliminación de la segregación ocupacional ni de las diferencias salariales. Las cifras evidencian que las diferencias en la estructura del empleo perjudican desproporcionadamente a las mujeres.

- El 82% de las mujeres ocupadas se emplea en el sector servicios, principalmente en puestos de hostelería y comercio o relacionados con la actividad sanitaria, cultural o de atención a personas.
- La desproporción entre personas de un sexo y otro alcanza los niveles más elevados en algunas ocupaciones concretas como la de los cuadros superiores y directivos<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Datos para la CAPV. Eustat: Censo de Población y Vivienda 2001.

<sup>3</sup> Datos para la CAPV. Eustat: Censo de Población y Vivienda 2001.

<sup>4</sup> Eustat: Encuesta de Población en Relación con la Actividad (PRA), 2003 y 2004.

<sup>5</sup> Datos para la CAPV. Eustat: Encuesta de Población en Relación con la Actividad (PRA), 2004.

- Nueve de cada diez contratos femeninos firmados en el 2003 fueron temporales y un 40% del total de contrataciones a mujeres fueron a tiempo parcial.<sup>6</sup>
- La ganancia media de las mujeres en algunos puestos llega a ser un 30% inferior a la de los hombres en ese mismo puesto<sup>7</sup>.
- Menos de un 4% de las personas que solicitan una excedencia laboral para el cuidado de sus hijos e hijas son hombres<sup>8</sup>.

Los perfiles que pueden extraerse a partir de las características sociodemográficas más significativas del colectivo de mujeres solas arrojan luz sobre los factores que explican su vulnerabilidad y mayor propensión a la exclusión.

Buena parte de las mujeres que viven solas (sobre todo viudas, mayores de 65 años y con escasa formación) son consideradas inactivas en las estadísticas, ya que se dedican en la mayoría de los casos al trabajo doméstico. De otro lado, las mujeres que viven con sus hijos e hijas a las que dan soporte y mantienen en solitario (destacan las separadas o divorciadas y las que tienen entre 35 y 55 años, en muchos casos con un nivel de instrucción no superior al de estudios primarios) dependen fundamentalmente del mercado de trabajo para obtener ingresos y sostener el hogar (en las estadísticas son mujeres activas), pero padecen importantes índices de desempleo y trabajo precario.

En definitiva, los hogares formados por estas mujeres desafían los viejos prejuicios según los cuales sólo el marco de la familia tradicional era apto, sobre todo, para el desarrollo intelectual, afectivo y social de los hijos e hijas, y la trasgresión que representan tiene un precio social y económico para ellas: presentan índices de exclusión social superiores a la media.

- Aproximadamente un 17% de las mujeres que viven solas pasan por una situación en la que la cobertura de los gastos para satisfacer las necesidades más elementales es imposible o muy difícil. La pobreza podría estar afectando a unas 15.292 mujeres vascas<sup>9</sup>.
- Un 9% de los hogares formados por una mujer y su descendencia en los que ella es la única sustentadora se sitúa por debajo del umbral de la pobreza. La pobreza podría afectar en la CAPV a unos 6.373 hogares monoparentales encabezados por una mujer.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Datos para la CAPV INEM y Egailan, Observatorio del Mercado de Trabajo. 2003

<sup>7</sup> Datos para la CAPV. INE: Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios. 2000

<sup>8</sup> Datos para España. Instituto Nacional de la Seguridad Social. 2003

<sup>9</sup> Datos para la CAPV. Eustat: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2000.

<sup>10</sup> Datos para la CAPV. Eustat: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2000.

- En torno a un 10% de las mujeres mayores de 65 años, el 17% de las mujeres inactivas menores de 65 años y el 60% de las mujeres desempleadas viven una situación real o de riesgo de pobreza de mantenimiento<sup>11</sup>.
- Las pensiones de viudedad aportan a las mujeres vascas perceptoras de este tipo de pensión unos ingresos medios que representan poco más de la mitad de los que hubieran recibido sus maridos<sup>12</sup>.

La pobreza de unas mujeres (mayoritariamente viudas) tiene relación directa con el sistema de protección social por cuanto las prestaciones económicas que reciben son insuficientes y dependen de pensiones de viudedad o pensiones no contributivas, al tiempo que su trabajo doméstico y reproductor no es considerado “producción” de modo que no tiene valor económico ni social (a pesar de que existen estudios que cifran la producción de la actividad doméstica vasca no remunerada en un 32,8% del PIB<sup>13</sup>).

En el caso de otras mujeres (fundamentalmente separadas y divorciadas) son las cargas familiares las que les dotan de mayor vulnerabilidad con respecto a la pobreza. La necesidad de compaginar la vida profesional y familiar hace que encuentren enormes limitaciones a la hora de competir por trabajos regularizados (y no hablemos ya de calidad, empleos dignos...). La escasez de servicios sociocomunitarios de cuidado a la infancia y de personas dependientes, los horarios y las exigencias laborales, incluso las características de los recursos de inserción que se les ofrecen lo dificultan. Por eso se ven obligadas, en un alto porcentaje, a recurrir a la economía sumergida y entran así en un círculo vicioso que las mantiene en el presente pero las deja desprovistas de seguridad en el futuro.

### 3. La pobreza como un problema estructural

La creencia de que las desigualdades tienen su origen en la pereza, la suerte, la fatalidad, los vicios, etc. debe considerarse caduca y, por tanto, ha de asumirse que los desequilibrios sociales son fundamentalmente un problema estructural intrínseco a la organización social. Aunque no es fácil alcanzar el consenso a la hora de establecer las causas de la pobreza, por cuanto intervienen numerosos factores interrelacionados (aspectos que se entrecruzan y apoyan convirtiéndose unos en efectos de otros), existe cierta convención con respecto a la idea de que determinadas áreas de la mencionada organización social tienen una capacidad de originar desequilibrios a través de la generación de desigualdades, o por el contrario de redimirlos y que es especialmente

<sup>11</sup> Datos para la CAPV. Eustat: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2000.

<sup>12</sup> Datos para la CAPV. Instituto Nacional de la Seguridad Social. 2002.

<sup>13</sup> EUSTAT. Cuenta Satélite de la Producción Doméstica. 2003.

directa y determinante: la educación, el trabajo, la protección social, la participación pública, etc.

De otro lado, en nuestra sociedad se establece una asignación social de roles y estereotipos diferenciados y jerarquizados en función del sexo. Una organización sexista de la sociedad basada en una jerarquización que sitúa al colectivo de los hombres sobre el de las mujeres y una división sexual del trabajo, que pasa por asignar al colectivo de mujeres el rol reproductor y la responsabilidad del trabajo doméstico (sistema de subsistencia relegado a un segundo plano e infravalorado), mientras que el colectivo de hombres lidera las tareas de producción (prioritarias y posibilitadoras del control a todos los niveles) explica en buena medida la mayor incidencia de la pobreza en el colectivo femenino.

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo no se ha acompañado de una redistribución equilibrada de las responsabilidades domésticas (es decir, que no ha eximido a las mujeres de seguir realizando la mayor parte del trabajo reproductivo del que antes se encargaban) lo que significa una sobrecarga para el colectivo femenino. Una mayor dedicación de tiempo al ámbito privado implica irremediablemente una menor disponibilidad para la actividad propia de la esfera pública y, en este sentido, las mujeres siguen encontrando hoy mayores obstáculos para su autonomía y ciudadanía activa que los hombres.

La idea de que las decisiones políticas que marcan prioridades y presupuestos estén participadas por cuantas personas se benefician con la asignación y distribución de recursos públicos cobra cada vez mayor peso. Ahora bien, si estas decisiones no pueden considerarse neutras en materia de género por cuanto tienen (aun sin pretenderlo) repercusiones diferentes sobre hombres y mujeres, parece imprescindible que la participación ciudadana que requiere una gestión democrática no olvide a las mujeres. En este sentido, puede decirse que el mismo hecho de que las mujeres tengan que conjugar las exigencias del trabajo y la familia, y que condiciona muchas de las situaciones de exclusión que padecen, está limitando su participación social y política. Ahí radica la importancia del empoderamiento de las mujeres. Es necesario y central para transformar las relaciones de género de modo que sean más equitativas y justas.

#### 4. Los retos: orientaciones y propuestas

La formulación de políticas públicas basadas en un modelo que no tenga en cuenta o no reconozca las diferencias en el control sobre los recursos no tiene sentido. Un análisis desde parámetros vinculados a la situación de discriminación de las mujeres permite descifrar procesos de exclusión específicos, que muestran que las mujeres devienen pobres por causas diferentes a los hombres y, a un tiempo, evidencian la necesidad de trabajar en el diseño de proce-

sos de inserción diferentes y adaptados a las necesidades del colectivo que representan las mujeres.

En este sentido, cobra especial importancia aportar orientaciones y propuestas con perspectiva de género tanto para conseguir respuestas ágiles y adaptadas a la realidad de precariedad en la que se encuentran algunas de las mujeres solas (encaminadas a mejorar las ayudas concretas a la inserción) como para prevenir dicha precariedad en el caso de otras muchas mujeres (a partir de medidas de carácter principalmente educativo y de sensibilización).

Entendiendo que la conciliación de vida personal, familiar y laboral no compete exclusivamente a las mujeres, sino que es de vital importancia para todas las personas, las medidas que puedan adoptarse en este sentido adquieren un especial protagonismo cuando se habla de la inserción de las mujeres solas con cargas familiares. Es bastante lógico pensar que cualquier solución mínimamente razonable pasa porque la carga sea redistribuida entre los distintos actores implicados. En el ámbito privado, con el desarrollo de políticas educativas que cambien las actitudes que refuerzan la división del trabajo basada en los roles sexistas para en su lugar, promover desde la infancia el concepto de una corresponsabilidad a nivel familiar con respecto al trabajo en el hogar. En el ámbito público, con apoyo financiero para las familias pero sobre todo ampliando y aumentando los servicios públicos. Y por último, las empresas han de poner también de su parte y contribuir adoptando medidas concretas que lo favorezcan como la flexibilidad horaria, los permisos remunerados, las guarderías, etc..

Si bien las políticas de discriminación positiva para la mujer siguen causando ciertos recelos, su importancia radica en la vinculación existente entre el bienestar de la mujer y el bienestar colectivo. Por un lado, en cuanto que las mujeres llegan a situaciones de pobreza por razones específicas y distintas que los hombres, la mejoría de la situación de la población en general no es suficiente para lograr la disminución de la desigualdad entre hombres y mujeres. Por otro lado, el empobrecimiento general de la población está condicionando por las diferencias de género, con lo cual, la mejoría de la situación de la población general necesita de la mejora de la situación de las mujeres.

Se debe considerar también que los procesos de exclusión social de las mujeres solas requieren de ciertos ajustes en el sistema de protección social. Mejorar el acceso de las mujeres a la información sobre los servicios sociales es crucial de cara a garantizar una óptima utilización de los mismos y, al tiempo, lograr su máxima efectividad a la hora de dar respuesta a las necesidades del colectivo. A pesar de que la CAPV cuenta con una renta de inserción (Renta Básica) que alcanza unos niveles de ingresos muy superiores a los de la gran mayoría de comunidades autónomas, el debate que cuestiona un sistema de prestaciones de nivel asistencial es una realidad.

Este debate cuestiona un sistema de prestaciones caracterizado por: importes mínimos o de subsistencia (no alcanza el salario mínimo interprofesional); concesiones de carácter periódicamente revisable, no ser un derecho subjetivo sino estar comprometidas por la demostración de su necesidad en base a unidades de convivencia; en ocasiones estar supeditadas a contraprestación por parte de los y las perceptoras y; otras veces estar sujetas a prioridades políticas en cuestión de presupuesto social.

## El empoderamiento de las mujeres es necesario para transformar las relaciones de género de modo que sean más equitativas

Asimismo, contribuir a que las mujeres sean menos dependientes de otras personas y lideren sus procesos de inclusión social o simplemente consigan mejorar sus precarias perspectivas de futuro, ha de pasar además por establecer medidas correctoras tanto en lo relativo a las pensiones de viudedad como al sistema contributivo actual.

Medidas que, a su vez, aunque en otro plano pero también en relación al sistema de bienestar, requieren de una intervención adicional en el ámbito de los recursos sociocomunitarios (ayuda a domicilio, residencias, guarderías...). Por cuanto la división del trabajo en el hogar no se ha modificado y las mujeres siguen siendo las principales responsables e intermediarias de las necesidades familiares, la inserción social y laboral del colectivo femenino se ve condicionada en buena medida por la existencia o no de una red de infraestructura pública de servicios sociocomunitarios adaptada a las necesidades actuales (horarios, criterios de localización geográfica, flexibilidad, precios, cupos-plazas, etc.).

Incluso en el caso de los programas orientados expresamente a la inserción se nota también la falta de nuevas e innovadoras metodologías, que vayan más allá de las tradicionales subvenciones e incentivos a las empresas y que a diferencia de muchos de los actuales, alcancen a cubrir las necesidades de las mujeres solas y se adapten a sus circunstancias. Por ello, la evaluación y actuación política en torno a los mismos pueden considerarse más que oportunas.

Ir más allá es tratar de llegar a proponer mejoras en otros ámbitos que también representan derechos sociales cuya falta puede conllevar la incapacidad de ejercer la plena ciudadanía, como es el caso de la vivienda. En este sentido, favorecer medidas para que los criterios de accesibilidad a la vivienda protegida se adapten a las nuevas formas de convivencia sería más que razonable.

De otro lado, será importante la promoción de iniciativas llevadas a cabo por las mujeres orientadas a desarrollar su autonomía personal (que les ayude a desprenderse de la dependencia emocional y económica y les permita ser libres de decidir su propio proyecto de vida fuera de los estereotipos sexistas), pero sobre todo, debe considerarse fundamental el impulso de aquellas acciones cuyo objetivo sea el desarrollo de la toma de conciencia de las mujeres como colectivo. En este sentido, tanto la organización de las mujeres de carácter reivindicativo como el compromiso de la Administración de cara a consolidar sus liderazgos resultan primordiales.

Sería deseable que se pactara con la sociedad civil de una forma más clara, creando plataformas con los movimientos y organizaciones de mujeres para poder trabajar aspectos de interés colectivo a partir de fórmulas de participación que posibiliten que éstas tengan una posición de mayor influencia en la toma de decisiones.

Los pasos que se den han de ir encaminados a contribuir a la consolidación y puesta en marcha de nuevas y mejores iniciativas que ayuden a comprender la índole de los problemas relativos al sistema sexo-género, que están obstaculizando el progreso de las mujeres en general y de algunas de ellas de modo particular.

En definitiva, una apuesta firme por la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, las políticas de discriminación positiva, el sistema de protección social, la red de infraestructura pública de servicios sociocomunitarios, los programas de inserción, el acceso a la vivienda protegida y una apuesta fundamental: la consolidación del liderazgo de la organización de las mujeres.

## Bibliografía

- CÁRITAS Y FUNDACIÓN FOESSA. *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*. Cáritas Española Editores y Fundación Foessa. Madrid, 1998.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL VASCO. *Las políticas activas de empleo en la CAPV y en la UE*. CES. Colección Estudios e Informes. Bilbao, 2004.
- DAVIS, R.A.; EISLER, R., y SUBIRANA, A. “Por un derecho económico”. En *Actas del Forum Mundial de las Mujeres*. Barcelona, 2004.
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA, DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA. *Plan Foral para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres y políticas de género en Bizkaia*. Diputación Foral de Bizkaia. Bilbao, 2000.
- DURÁN, M<sup>a</sup> A. *El trabajo invisible en las cuentas de la nación*. CSID.
- EGAILAN, Sociedad Pública de Promoción de la Formación y el Empleo. *Evaluación de Programas AUZOLAN*. Vitoria – Gasteiz. Egailan, 2000.
- ELIZONDO LOPATEGI, A. *La presencia de las mujeres en los partidos políticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria – Gasteiz: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1999.
- ELIZONDO LOPATEGI, A. y MARTINEZ, E. “El Asociacionismo de Mujeres en Bizkaia: rasgos y necesidades”. *Inguruak*, 2001, nº 29, pp. 207-215.
- FALCÓN, L. *La razón feminista*. Madrid: Vindicación Feminista, 1994.
- FERNÁNDEZ VIGUERA, B. “Feminización de la pobreza en Europa y procesos de exclusión social”. En VV.AA. *La exclusión social*. Eunat, Navarra: 1998.
- GOBIERNO VASCO. DEPARTAMENTO DE JUSTICIA EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, VICECONSEJERÍA DE INSERCIÓN SOCIAL. *Plan Vasco de inserción 2003-2005*. Vitoria – Gasteiz. Gobierno Vasco, 2003.
- Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT). *Cuenta Satélite de la Producción Doméstica*. EUSTAT. Vitoria-Gasteiz, 2004.
- JURADO, N. *Tipología y dimensiones de la pobreza en nuestra sociedad*. Vitoria-Gasteiz: UPV-EHU, 2000.
- LANBROA. “Conciencia de ciudadanía de las mujeres”. *Conspiración feminista*. 2003, nº 19.
- LANBROA. “Las dimensiones de la pobreza”. *Conspiración feminista*. 1998, nº 9.
- MATEO PÉREZ, M.A. “La pobreza en la mujer: los procesos de empobrecimiento de las mujeres europeas”. En: *Actas de las III Jornadas de Exclusión Social “Feminización de la pobreza”*. Cádiz, 2002.
- RAYA DÍEZ, E. *Políticas sociales y ciudadanía; La condición de las personas demandantes de prestaciones sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria – Gasteiz: Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco, 2002.
- SANGUINO MARTÍN, C. “La aportación de las mujeres a la economía española: una perspectiva crítica”. *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*. 2002, nº 20.
- SETIÉN, M.L y SILVESTRE, M. (Eds). “Problemas de las mujeres, problemas de la sociedad”. *Temas de Trabajo social*. Universidad de Deusto. 2003, vol. 4.
- SIIS. *IV Informe sobre la situación de los servicios sociales en la CAPV año 2001*. Consejo Vasco de Bienestar Social, Donostia - San Sebastián, 2003.
- TOBÍO, C. “Monoparentalidad y solidaridad entre mujeres en España: el papel de las abuelas cuando las hijas trabajan”. *Inguruak*. 2002, nº. 34, p. 7-19.
- TORTOSA, J.M. (Coord.) y col. *Mujeres pobres, indicadores de empobrecimiento en la España de hoy*. Cáritas Española Editores y Fundación FOESSA. Madrid, 2002.
- V Congreso estatal de intervención social; Calidad y responsabilidad compartida: retos del bienestar social en el cambio de siglo*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría General de Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMRSO), Madrid, 1998.
- YEANDLE, S. *La vida de las mujeres en las ciudades. La ciudad, un espacio para el cambio*. Narcea S.A. de Ediciones. Madrid, 1998.
- ZARZOSA ESPINA, P. *¿Feminización de la pobreza en España?*. Departamento de Economía Aplicada. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Valladolid. [www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Feminista](http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Feminista)

# Dependencia versus autodeterminación: una Ley para quién

**Pedro Fernández**

FEVAS

El autor de este artículo, director de la Federación de asociaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual del País Vasco, analiza el contenido que, en la fase de redacción correspondiente a octubre de 2006, caracteriza al proyecto de Ley de Dependencia. Aunque muestra su confianza por que al final se reconocerán en la Ley las necesidades de apoyo para la autonomía personal que requieren las personas con discapacidad intelectual o mental para hacer efectivo un grado satisfactorio de autonomía personal en la comunidad, el autor subraya que el texto que conocemos no consigue plasmar la garantía de los apoyos necesarios a las personas que no tienen dificultades para realizar actividades básicas de la vida diaria, pero que sí necesitan apoyos para promover su autonomía personal, su calidad de vida, su igualdad de oportunidades y su plena integración y participación en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social. En efecto, para el autor, “el texto que conocemos no consigue el despliegue efectivo de un sistema integral de servicios sociales universales, subjetivos, exigibles y de calidad. Se avanza en derechos, pero aún así, no son suficientes para construir un verdadero Estado del bienestar o para asentar verdaderos derechos de ciudadanía”.

## 1. El escenario actual para el sector de la discapacidad intelectual: una mezcla de alegría y decepción

Cuando la dirección de *Zerbitzuan* me pidió un artículo para este número de la revista, lo hizo porque había visto que desde FEVAS<sup>1</sup> llevábamos un tiempo atentos al proceso de elaboración de la denominada Ley de Dependencia. Desde la aparición del Libro Blanco de la Dependencia en diciembre de 2004 hasta la fecha de hoy ha pasado más de un año y medio. Sin embargo, no podemos decir que este seguimiento cercano haya dado un resultado de influencia realmente significativo, ni tampoco de alta satisfacción. Digamos que el escenario actual es una mezcla de alegría por la música de fondo, de incertidumbre respecto a cómo se ejecutará el concierto y de decepción si no llegamos a tocar la pieza. Quizás, como suele ocurrir a veces, el último período de tramitación de la ley (Congreso – Senado - Congreso) pueda aportar más luz y el colectivo de personas con discapacidad intelectual y sus familias podrán sentir más suyo el texto legal resultante.

La Ley, con el texto que conocemos del Congreso, es una oportunidad para muchas personas que necesitan apoyos y que hasta ahora no veían cerca la responsabilidad pública respondiendo. En ese sentido, sea bienvenida la iniciativa. Muchas personas mayores y muchas familias van a notar en los próximos años que hay un nuevo marco de respuesta social.

Además, es justo reconocer que la promulgación de esta Ley está siendo ya la chispa que ha encendido revisiones de las leyes autonómicas de servicios sociales, que han venido a llamarse de segunda generación. Sean también bienvenidas. Para cuando

<sup>1</sup> FEVAS: Federación de asociaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual del País Vasco.

se publique este artículo, la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia habrá salido del Senado de vuelta hacia el Congreso de los Diputados, y estará a punto de entrar en vigor. Sabremos ya cómo habrá transcurrido este último trámite parlamentario.

Sabremos entonces si las enmiendas en torno a la inclusión de las personas con Discapacidad intelectual en el Sistema que promueve la Ley son una realidad en el texto, tal como se comprometía el ministro de Asuntos Sociales hace dos meses, o una decepción más. Este es uno de los elementos centrales de las demandas del movimiento asociativo del ámbito de la Discapacidad intelectual: nos dijeron que la ley no era solamente para el colectivo de la tercera edad, que no era una ley geriátrica, que era también para las personas con discapacidad intelectual y sus familias, y nos lo creímos. Pues bien, el texto que conocemos y el baremo con el que se pretende determinar quiénes entrarán en el sistema no dicen lo mismo. Sólo entrarán en el sistema aquellos que puntúen lo suficiente en necesidades de movilidad o de autocuidado. Aquellos que no tengan esas “dependencias”, pero que necesiten apoyo para realizar tareas instrumentales sencillas, debido a sus limitaciones cognitivas, no entrarán. Por tanto, aunque el texto haga mención a la discapacidad intelectual o a la enfermedad mental<sup>2</sup>, el concepto de dependencia que subyace en la ley no los contempla y subsiguientemente, el baremo que mide ese concepto, tampoco<sup>3</sup>.

En última instancia, el baremo no es nada más que la consecuencia o expresión del “marco de ley” en el que se está desarrollando dicho baremo. La idea de que las personas con discapacidad intelectual pueden ser muy dependientes en las actividades instrumentales, aunque no lo sean en las actividades básicas de la vida diaria, está presente en el discurso de la AAMR<sup>4</sup>, y sobre todo en su escala de intensidad de apoyos. No es una intuición, ni una opinión del movimiento asociativo de la discapacidad intelectual. El profesor Miguel Ángel Verdugo, del INICO, verdadera autoridad internacional en la materia, señalaba con claridad en una entrevista publicada hace menos de dos meses que el baremo estaba sesgado hacia lo biológico y que no entraba a valorar aspectos relacionados con las limitaciones cognitivas<sup>5</sup>.

La impresión es que esta cuestión va a solucionarse en su paso por el Senado y que al final se recono-

rán en el artículo dos del texto las necesidades de apoyo para la autonomía personal, como aquellas que requieren las personas con discapacidad intelectual o mental para hacer efectivo un grado satisfactorio de autonomía personal en la comunidad<sup>6</sup>. Si es así, habremos dado un paso estratégico de primera magnitud y el movimiento asociativo habrá servido para ello.

## 2. Las leyes autonómicas de Servicios Sociales, atentas a la Ley de Dependencia

En este momento hay un buen número de nuevas leyes autonómicas de Servicios Sociales en proceso de elaboración y aprobación parlamentaria (Galicia, Cantabria, Navarra, Cataluña, Castilla-León...). También en nuestra Comunidad hay iniciado un camino. Todos los procesos van a mirar el resultado de la Ley estatal de Dependencia. Por eso no es baladí cómo acuñará los conceptos, cómo delimitará su alcance o cómo propondrá el copago o la participación. Todo ello va a tener consecuencias en las leyes autonómicas de Servicios Sociales. Incluso hay propuestas de leyes autonómicas de Dependencia. Por eso a FEVAS le preocupa y le ocupa cómo aparecen las definiciones de autonomía, dependencia, apoyos, etc.

En este sentido, y siguiendo a Pilar Rodríguez<sup>7</sup> parece razonable pensar:

- que los destinatarios de la ley de dependencia sean las personas en riesgo o en situación de dependencia, y aquellos que se ocupan de su atención,
- que las prestaciones vayan enfocadas a la promoción de la autonomía, la prevención y la atención a la dependencia
- y que la intervención se sustente en el paradigma de la calidad de vida.

Todos los apoyos para las personas en situación de dependencia deben promover su autonomía, pero aún así, unos necesitan un determinado tipo de apoyos y otros (los ahora incluidos en el saco de la dependencia) requieren otros diferentes. El concepto de “autonomía” nos transporta con fuerza a la idea de autodeterminación. La situación de discapacidad o la de dependencia es el resultado de su interacción con un entorno determinado. Por tanto, el sistema de apoyos (en el sentido amplio, las propias capacidades de la persona, los recursos técni-

<sup>2</sup> Art.2. Definiciones: En él aparecen las definiciones de autonomía, dependencia y actividades básicas de la vida diaria.

<sup>3</sup> El encargo realizado para la elaboración del baremo es en el marco de la definición de dependencia que se maneja. Por tanto, referido a las actividades básicas de la vida diaria. En algunas comunidades autónomas han comparado los resultados de este baremo con los obtenidos con el Delta (tercera edad) o con el ICAP (personas con discapacidad) y los niveles de divergencia son importantes.

<sup>4</sup> AAMR: Asociación Americana de Retraso Mental

<sup>5</sup> Entrevista a Miguel Ángel Verdugo publicada por la Gaceta Regional de Salamanca. 17 de septiembre de 2006.

<sup>6</sup> Tomado del texto de propuestas de enmienda de la fundación Koine- Aequalitas al proyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Octubre 2006.

<sup>7</sup> Rodríguez, Pilar: El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia (Documento de trabajo 87/2006). Edita Fundación Alternativas. Madrid, 2006.

cos, la red natural de apoyos y la red profesionalizada) que se le prestan será definitivo para sus niveles de bienestar personal<sup>8</sup>.

Estos matices de concepto provienen de los cambios de modelo de comprensión de la discapacidad, de los que, pese a que en su artículo 27 se mencionan (CIF), no han alcanzado al proyecto de ley de Dependencia. Su desarrollo reglamentario (baremos, planes,...) podría conseguir dicho cambio si entre todos logramos impregnarnos del modelo de calidad de vida y de la planificación centrada en la persona, no centrada en el sistema. Dimensiones éstas sin las que un sistema de protección estará anclado en un modelo sólo rehabilitador fuera del discurso científico actual. En este sentido, la autodeterminación está en el fondo de las dimensiones de la calidad de vida. No parece que en el proyecto de Ley que conocemos esté latiendo este pulso.

¿Cómo ha quedado el proyecto de ley de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia? Podría resumirse, en su esencia, de la siguiente forma:

- Regula las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).
- Establece un nivel mínimo de protección garantizado y financiado por la Administración General del Estado. Un Segundo nivel de protección cofinanciado con las Comunidades Autónomas y un tercer nivel de protección que éstas podrán desarrollar, si así lo estiman oportuno.
- Plantea unas prestaciones del Sistema (tendrán naturaleza de servicios o de prestaciones económicas): Los servicios que aparecen en el Catálogo y las prestaciones económicas que serán de tres tipos: vinculadas a algún servicio (de no ser posible participar en uno), para ser atendido por cuidadores no profesionales (excepcionalmente) y de asistencia personal (en las situaciones de gran dependencia).
- El Catálogo de servicios propuesto comprende: servicio de prevención, tele asistencia, ayuda a domicilio, de centro de día y de noche, y atención residencial.
- Se plantean tres grados de dependencia: moderada (necesita ayuda al menos una vez al día para realizar varias ABVD<sup>9</sup>), severa (necesita ayuda dos o tres veces al día para realizar varias ABVD, pero no necesita apoyo continuo de otra persona) y gran dependencia (necesita ayuda varias veces al

día para realizar varias ABVD y necesita apoyo continuo de otra persona). Esta graduación será establecida por un baremo.

- La financiación se asumirá desde los Presupuestos Generales del Estado, con la firma de convenios con las Comunidades Autónomas y con la participación del beneficiario en el coste del servicio tomando como criterios el propio coste y la capacidad económica del beneficiario.
- Hay dos referencias a las especificidades del régimen jurídico-económico del País Vasco. La primera indica que la financiación de los servicios y prestaciones del Sistema en la CAPV que corresponda a la Administración General del Estado se tendrá en cuenta en el cálculo del cupo vasco. Y la segunda indica que se tendrán en cuenta las especificidades reconocidas a las Diputaciones en la participación en el Sistema.
- Se plantea la aplicación progresiva de la ley entre el 2007 y el 2015: atendiendo a los grados de dependencia y a los niveles de intensidad de apoyos.
- Por último, se apela al art. 149.1.1 de la Constitución que ampara la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y obligaciones constitucionales.

### 3. Valoración del texto desde FEVAS

Ya en febrero del año pasado hicimos un primer posicionamiento ante el anteproyecto de ley que incluía los siguientes puntos:

- concepto de discapacidad y dependencia obsoletos;
- desequilibrio entre dependencia y promoción de la autonomía;
- no reconoce claramente derechos subjetivos y exigibles;
- no plantea la cobertura entre cero y tres años;
- no reconoce a los menores de seis años con discapacidad como sujetos de cobertura automática;
- no reconoce la cobertura para las actividades de autonomía personal;
- necesidad de un sistema de valoración adaptado a los diferentes colectivos;
- las prestaciones no se presentan con el nivel de concreción y claridad necesarios;
- reducción de las posibilidades de elección de los servicios por parte de la persona con discapacidad;
- se plantea como excepcionalidad la atención en el entorno familiar;
- los servicios de asistencia especializada están circunscritos a la “gran dependencia”;
- los servicios que componen el catálogo son insuficientes;
- la prioridad de acceso a los servicios y prestaciones será por el grado de dependencia y por la capacidad económica;
- no plantea la gratuidad de los servicios y plantea el copago sin el nivel de concreción imprescindible;
- no reconoce suficientemente el papel del tercer sector.

<sup>8</sup> Notas recogidas de la ponencia presentada por Jorge Martínez, psicólogo de GORABIDE, en las jornadas sobre Perfiles y Necesidades formativas de los profesionales de atención a la dependencia en el País Vasco celebradas en Bilbao el 19 de octubre de 2006, organizadas por el CIDEA -Centro de Investigación y Documentación sobre problemas de la Economía, el Empleo y las Cualificaciones Profesionales.

<sup>9</sup> ABVD: Abreviatura de Actividades Básicas de la Vida Diaria.

Es pertinente su recuerdo porque el texto del proyecto de ley que ha resultado tras su trámite en el Congreso no ha resuelto satisfactoriamente la mayoría de los puntos que aparecen en este listado, aunque las aportaciones de los grupos parlamentarios en el Congreso, es justo decirlo, han mejorado el texto inicial. Con claridad, solamente el relativo a los menores de tres años y el relativo al derecho de elección se han resuelto favorablemente<sup>10</sup>. Quizá cuando se publique este artículo algún otro punto quede contemplado definitivamente.

## Con esta Ley se avanza en derechos, pero no son suficientes para construir un verdadero Estado del Bienestar

El texto que conocemos no consigue plasmar la garantía de los apoyos necesarios a las personas que no tienen dificultades para realizar Actividades Básicas de la Vida Diaria, pero que sí necesitan apoyos para promover su autonomía personal, su calidad de vida, su igualdad de oportunidades y su plena integración y participación en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social. Por tanto, aún con algunos cambios de denominación, el texto no asegura el cambio de orientación hacia el concepto de autonomía y vida independiente que queda explícito en la CIF<sup>11</sup> y en la LIONDAU<sup>12</sup>. Este déficit de ley tiene sus consecuencias en su propuesta de catálogo de servicios que no contempla prestaciones en este sentido y además tiene su correlato en el sistema de valoración (el baremo) que ya conocemos y que no incluye ítems para medir con precisión dificultades cognitivas importantes<sup>13</sup>.

Asimismo, el texto que conocemos no consigue el despliegue efectivo de un sistema integral de servicios sociales universales, subjetivos, exigibles y de calidad. Se avanza en derechos, pero aún así, no son suficientes para construir un verdadero Estado del bienestar o para asentar verdaderos derechos de ciudadanía.

- Primero, porque no integra las prestaciones y servicios previstos, en las redes de las comunidades

<sup>10</sup> Art.5 y Disposición adicional decimotercera del proyecto de ley de Promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia

<sup>11</sup> CIF: Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud. OMS. 2001.

<sup>12</sup> LIONDAU: Ley de Igualdad de Oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Ley 51/2003, de 2 de diciembre.

<sup>13</sup> Este análisis y su desarrollo están tomado del excelente y exhaustivo trabajo realizado por la Fundación Koine-aequalitas que preside Víctor Bayarri (consultor social) titulado "Por un Sistema integral de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: análisis crítico, fundamentación y propuestas de enmienda", mayo de 2006.

autónomas. En el caso del País Vasco con más imprevisión si cabe porque no contempla suficientemente las peculiaridades de nuestro sistema competencial como se han encargado de señalar con bastante acierto algunos políticos vascos, aquí y en Madrid. En esta tesitura será la futura Ley Vasca de Servicios Sociales la que tendrá que hacer un esfuerzo para integrar el subsistema de la dependencia en el marco del verdadero cuatro pilar del Estado de Bienestar Vasco, el sistema de servicios sociales, dentro del cual estará el subsistema de protección a la dependencia.

- En segundo lugar, porque no reconoce la gratuidad de los servicios y prestaciones: refuerza una discriminación de este subsistema (con vocación de extenderlo a las legislaciones autonómicas sobre servicios sociales) respecto a sus hermanos mayores (La Sanidad y la Educación). En definitiva, no es una respuesta equitativa a las personas que necesitan de apoyos para ser ciudadanos de pleno derecho, solamente porque son menos de hecho (en número) que los que potencialmente necesitamos del sistema sanitario (todos y todas). En este sentido, la población va captando paulatinamente que los servicios sociales cada vez son necesitados por más personas y que lo que antes estaba reservado a unos cuantos colectivos muy bien identificados ahora llega y toca a nuestros entornos familiares cercanos más, y más de cerca. No solamente eso, sino que este texto confirma la senda de los criterios que ya se utilizan para el copago (paga más quien más lo necesita al introducir el criterio del coste del servicio). Además, desincentiva el ahorro personal y familiar y desincentiva la dotación económica hacia los hijos con discapacidad, por razones obvias. Las posiciones neo liberales se mezclan aquí con las de izquierdas. Todos los partidos que gobiernan quieren recaudar y se lanzan al copago con fórmulas poco afinadas que podrían desembocar en un sistema de servicios sociales para pobres y otro, privado, para ricos. Si hay que pagar casi lo mismo, pues quizás, se puede pensar, es mejor ir a la red privada<sup>14</sup> 15.
- En tercer lugar, porque el texto no asegura bien la financiación del sistema: los convenios bilaterales Estado-Autonomía no tienen la potencia suficiente para asegurar que los gobiernos autónomos incrementen en sus presupuestos las partidas que ahora destinan a la protección de la dependencia en las cuantías que se presuponen (dos veces y media el gasto actual). Así mismo, las cuantificaciones del coste de los servicios no pueden ser iguales en Euskadi que en Murcia o en Andalucía

<sup>14</sup> Ver entrevista a Julia Montserrat publicada en la revista Agathos del mes de octubre, págs. 66-72 en la que pone de manifiesto su disconformidad con el copago en un buen número de ejemplos y argumentos.

<sup>15</sup> Ver entrevista a Manuel Vigo, consejero de Inserción social del Gobierno Vasco, publicada en El País, 16 de octubre de 2006, en la que expone su posición contraria al copago porque supone una penalización a las personas necesitadas de protección social, que son las que utilizan los sistemas públicos.

## El barómetro de mayo del CIS

Me gustaría recoger aquí, para ilustrar mi artículo, algunos datos extraídos del barómetro de mayo de este año elaborado por el CIS que ilustran algunas opiniones sobre la Ley y sobre los sistemas de protección social. En él se preguntaba por primera vez sobre la Ley de Dependencia. El 64,8% no había oído hablar de la ley. Del 35% restante, a la mayoría le parecía muy positiva o bastante positiva (el 75%)<sup>1</sup>. A las personas que decían tener en su domicilio una persona que necesitaba ayuda para realizar actividades de la vida cotidiana por discapacidad, enfermedad crónica o por ser una persona mayor, les preguntaban si en la actualidad esa persona recibía algún tipo de ayuda del ayuntamiento, de la comunidad autónoma o de la administración central. Las respuestas son contundentes, entre el 85 y el 90 por ciento decían que no. Puede que no sea toda la verdad, pero sí que es cierto que es su percepción, su expresión<sup>2</sup>. Estas respuestas hablan de la expectativa de la ley, o de las expectativas que generan hoy en día las iniciativas que tratan de la protección social, de las prestaciones sociales o de los servicios sociales. Muchos de esos porcentajes tan abultados nos remiten a tercera edad, pero cuando discriminamos por el criterio de edad, nos encontramos de frente con la población con discapacidad o con enfermedad mental, salvando el hecho de que haya personas mayores con discapacidad intelectual o con enfermedad mental

Por último, para terminar esta referencia, el barómetro de mayo, un último dato. La atención y las ayudas que las administraciones prestan actualmente a las personas en situación de dependencia son puntuadas con una media de 3,43 puntos, siendo cero totalmente insuficientes y diez totalmente suficientes<sup>3</sup>. De nuevo es una percepción, pero es.

<sup>1</sup> Preguntas 11 y 11a del Barómetro de Mayo de 2006 publicado por el CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas). Madrid, Mayo de 2006.

<sup>2</sup> Pregunta 20 a y 20 b.

<sup>3</sup> Pregunta 17.

que en Galicia. Los costes salariales (factor principal en el coste de los servicios) son dos y tres veces mayores en unas comunidades que en otras. La cuantificación de los costes/plaza por parte de Estado apunta a unas cifras homogeneizadoras que con mucha probabilidad frenarán el incremento de servicios en algunas comunidades. Es decir, en Euskadi podríamos asistir a una entrada de financiación desde Madrid (con un análisis de costes no adecuado a la realidad salarial vasca) y a un incremento presupuestario en este área no correspondiente con las expectativas del texto de ley, quizás argumentando unos y otros que todo lo que propone la ley ya se hace en Euskadi, y desde hace años.

- En cuarto lugar, porque no garantiza la participación de las personas en situación de dependencia y sus familias, ni la de las entidades de iniciativa social como representantes de los colectivos a los que afecta este sistema<sup>16</sup>.
- Y en último lugar, porque no reconoce una realidad palpable, cual es la de un tercer sector que en algunos colectivos, como por ejemplo el de la discapacidad intelectual, presenta ya una extensa red de servicios especializados los cuales deben contar con un modelo de cooperación y concertación público-privado que garantice la estabilidad y viabilidad a dicha red de servicios y asociaciones.

En el informe sobre el anteproyecto de ley elaborado en el Seminario de Intervención y políticas sociales por el Grupo de estudio sobre la Prevención y Atención a la Dependencia (Madrid, febrero de 2006) se señala que dicho anteproyecto no cubría tres requisitos para garantizar el tan llevado y traído derecho subjetivo: no determina de modo inequívoco el contenido prestacional de esos derechos, no prevé una financiación segura y no establece el derecho de recurso ante las instancias judiciales. Quizás el primero y tercer requisitos le sean más propios a las leyes autonómicas de servicios sociales, pero así todo, una ley que aspira a sentar las bases de un sistema, debiera establecer al menos los mínimos de las prestaciones (decirnos a qué tenemos derecho, no solamente en el nivel de clasificación general de servicios. Al menos en un nivel de catálogo, sí es que el de cartera se reserva a las comunidades autónomas, con buen criterio competencial).

En la misma línea, la apelación al convenio bilateral deja a la negociación anual la financiación de un derecho que dice emanar nada menos que de un artículo de la Constitución, el 149,1,1<sup>a</sup>. En este momento en el País Vasco no sabemos si todas las prestaciones que contiene el proyecto de ley en su Capítulo II ya son una realidad en Euskadi, si lo son para toda la población que comprende la ley (o que

<sup>16</sup> Arts. 40 y 41: Comité consultivo y Órganos consultivos. (en el Comité Consultivo del Sistema no están las organizaciones de representantes de los usuarios. Solamente sindicatos y empresarios)

debería comprender) o si lo son con el nivel de intensidad adecuado. Además, no sabemos si ante un posible desacuerdo entre el Gobierno Vasco y el Ministerio de Asuntos Sociales, el flujo económico Madrid -Vitoria va a funcionar para este año o los siguientes. Y si ese hipotético desencuentro va a implicar la no existencia de incremento de gasto como al parecer va a significar en otras autonomías. Como colofón, desconocemos si el derecho subjetivo promulgado, con vigencia desde el uno de enero del año que viene, va a poderse defender ante un juez.

#### **4. Conclusión: muchas incertidumbres que se convierten en alarmas y una llamada a la responsabilidad compartida**

Muchas incertidumbres que seguramente son debidas a las prisas del proceso. Prisas que comportan consecuencias negativas en al menos dos aspectos: en la estructuración y configuración del sistema y con toda seguridad, en las cotas de participación del entramado social en la planificación, en la elaboración de baremos, reglamentos, fases futuras de desarrollo... Estas alarmas ante la inminente entrada en vigor de la Ley (prevista para el uno de enero de 2007) deben hacernos aprender: no podemos permanecer quietos en los próximos meses (quizás durante todo el curso) y debemos estar atentos a no cometer los mismos errores en los futuros procesos de nuevo cuño legislativo que se anuncian para los próximos meses en el País Vasco.

Para terminar, me gustaría repetir una llamada que hacíamos, o que nos hacíamos, los participantes en el seminario de trabajo celebrado entre los meses de noviembre de 2005 y abril de 2006 auspiciado por el Departamento de Acción Social de la Diputación de Bizkaia y organizado por el Instituto Diocesano de Teología y Pastoral de Bilbao<sup>17</sup>. La llamada era a la responsabilidad compartida. Decíamos que un momento como éste merece la activación de todas las energías que podamos poner en juego, en dinámicas de deliberación pública, participación ciudadana y compromiso solidario. En definitiva, que la respuesta a la dependencia representada y va a representar, seguramente, un importante indicador de la calidad moral de nuestra sociedad. Por tanto, a quién incluya, a quién excluya, cómo se diseñe o cómo se desarrolle esa respuesta nos hablará del alineamiento hacia un modelo social u otro.

<sup>17</sup> Varios Autores: Ante la Dependencia. Seminario organizado por el IDTP (Instituto Diocesano de Teología y Pastoral). Bilbao, mayo de 2006.

# Población con discapacidad y respuesta asistencial en los hogares de la CAE

**Ainhoa Alustiza**

Centre d'Estudis Demogràfics  
Universitat Autònoma de Barcelona

**El presente artículo pretende estudiar desde una perspectiva demográfica la relación existente entre las personas con discapacidad y en situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) con su entorno inmediato, el convivencial y familiar. Así mismo, se presenta información sobre las personas que se ocupan de forma principal de prestar los cuidados asistenciales requeridos por parte de algunas de las personas que como consecuencia de la discapacidad se encuentran limitadas en alguna de sus actividades cotidianas. De esta forma, se pretende arrojar luz sobre la solución a las situaciones de dependencia.**

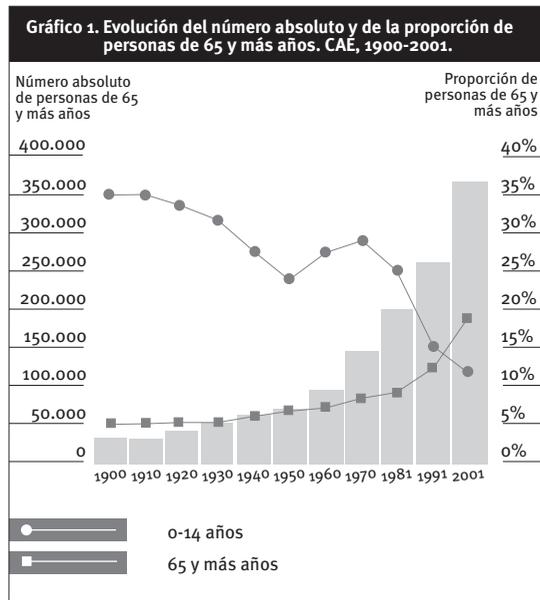
## 1. Presentación

El espectacular aumento de la supervivencia constituye uno de los fenómenos demográficos más importantes que vivimos actualmente en cuanto a sus consecuencias. Su evolución reciente ha situado a la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) entre los primeros lugares de la clasificación mundial. La generalización de la supervivencia hasta edades avanzadas es ya una realidad y se prevé en un futuro próximo un panorama sociodemográfico marcado por la universalización y normalización de las expectativas de lo que aún estamos considerando como gran longevidad.

La actual evolución de los fenómenos demográficos de la CAE (fecundidad, mortalidad y migraciones) augura un fuerte incremento del número absoluto y relativo de la población mayor, por lo que resulta interesante estudiar la importancia que este colectivo está adquiriendo dentro de la sociedad en general y sobre el ámbito familiar en concreto. Por otra parte, la generalización de la supervivencia hasta edades avanzadas afecta al ciclo vital de los individuos, cambiando la concepción y previsión de los proyectos vitales, así como los tiempos y ritmos con que se desarrollan (Pérez, 2003).

Desde la perspectiva familiar, el aumento de la longevidad se traduce principalmente en un incremento de la probabilidad de un individuo de pertenecer a un linaje con tres, cuatro o cinco generaciones vivas (Cabré y otros, 2000). La familia ha pasado de estar marcada por la horizontalidad (hermanos y primos) a estarlo por la verticalidad (abuelos, bisabuelos, nietos, bisnietos), fruto de la fecundidad y mortalidad reducidas, lo cual conlleva la reducción de los miembros de una misma generación y la ampliación de la coexistencia entre ascendientes y descendientes.

El incremento de la esperanza de vida no parece haber tocado techo y, consecuentemente, el número absoluto de personas que llegan a la madurez y a la vejez es cada vez mayor (gráfico 1).



Fuente: INE, Censos, varios años.

De acuerdo a las teorías presentadas en torno a la extensión, la compresión de la morbilidad y el equilibrio dinámico (Gruenberg, 1977, Fries, 1983 y Manton, 1982, respectivamente), el número de personas mayores que padecerá algún tipo de discapacidad o dependencia en alguna actividad de su vida diaria también seguirá siendo importante.

El presente artículo pretende estudiar desde una perspectiva demográfica la relación existente entre las personas con discapacidad y en situación de dependencia de la CAE con su entorno inmediato, el convivencial y familiar. Así mismo, se presenta información sobre las personas que se ocupan de forma principal de prestar los cuidados asistenciales requeridos por parte de algunas de las personas que como consecuencia de la discapacidad se encuentran limitadas en alguna de sus actividades cotidianas. De esta forma, se pretende arrojar luz sobre la solución a las situaciones de dependencia.

Para ello se han empleado los datos obtenidos a través de la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud (EDDES) llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 1999. La EDDES constituye una 'macro-encuesta' con una muestra de 207.701 personas que residían en 70.500 diferentes hogares españoles. La muestra obtenida para el conjunto de las tres provincias vascas ascendía a 10.261 entrevistas personales llevadas a cabo en 3.526 hogares. La operación estadística, tal y como se señala, se realizó a través de entrevistas realizadas a personas que viven en hogares familiares, por lo que quedaron excluidos del universo de la EDDES todas las personas que en el

momento de su realización residían en viviendas colectivas, tales como las residencias para las personas de la tercera edad.

El estudio de las personas que viven en sus hogares, sin embargo, abre un abanico de opciones para la obtención de información relacionada a la persona afectada, como por ejemplo, las características sobre el tipo y la composición del hogar o los ingresos del mismo. Así mismo, permite obtener información sobre el estado de salud en general y sobre la discapacidad, en particular, dentro del contexto familiar, y no de forma aislada, tal y como viene realizándose habitualmente. Y es que se entiende que la mutua necesidad, en su sentido más amplio, es el estado natural de las personas y no una excepción. Por mucho que hayan aumentado los recursos y las capacidades disponibles, la absoluta autonomía respecto al entorno material y social es una utopía. El hogar constituye, precisamente, el lugar donde alcanzan una mayor intensidad la cobertura de nuestras necesidades materiales y de relación. Diversos estudios (Bazo, 1991 y 1996; Casado, 2001; García Caliente, 1999; Jáuregui, 2001) han puesto de manifiesto la importancia del entorno, sobre todo familiar, en el bienestar de las personas que por problemas de limitación requieren de la asistencia especial por parte de una tercera persona. Es por eso por lo que este trabajo pretende indagar acerca de lo que ocurre con la discapacidad desde un punto de vista social, no institucional.

## 2. Resultados

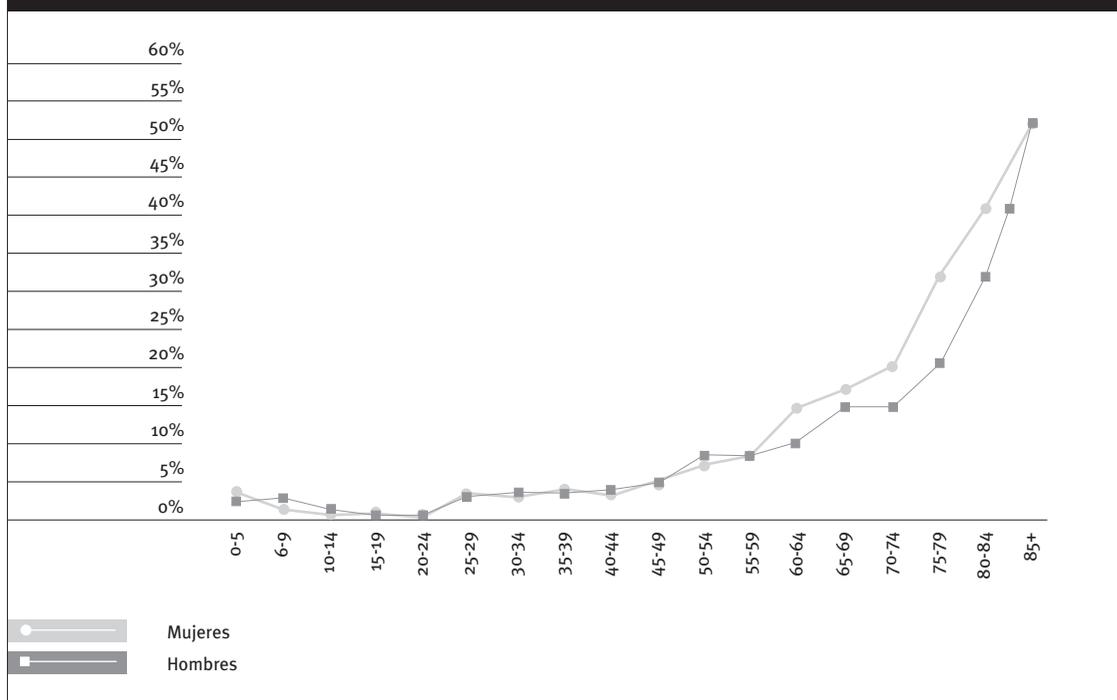
### 2.1. Población y discapacidad

Según la EDDES, la población vasca en 1999 ascendía a 2.041.797 personas, de las cuales 146.178 padecían algún tipo de discapacidad, es decir, el 7,1% de la población. La EDDES considera como discapacidad "toda limitación grave que se padezca en la actualidad, que afecte de forma duradera a la actividad del que la padece y que tenga su origen en una deficiencia" (INE, 2001: 43). A modo excepcional, la EDDES incluyó algunas discapacidades cuyo origen obedece a procesos degenerativos relacionados a la edad y no exclusivamente a una deficiencia concreta<sup>1</sup>.

Entre la población de seis y más años, la discapacidad afectaba a 143.601 personas, el 7,4% de dicha población. La prevalencia de los problemas funcio-

<sup>1</sup> En el caso de los menores de seis años, no se consideró válido emplear el mismo término ya que la detección de los casos en los que existe una discapacidad resulta difícil dadas las características de los niños de esta edad. En su lugar, se empleó el término de 'limitación'. Los progenitores respondieron a un cuestionario específico (y diferente) diseñado para la población de esta franja de edad, por lo que la información obtenida en el caso de los niños de 0 a 5 años y el resto de la población no resulta comparable en la mayoría de los casos. Es por ello que en este artículo, los datos globales de discapacidad harán referencia a la población de 6 y más años.

Gráfico 2. Proporción de la población con discapacidad, por edad y sexo. CAE, 1999.



Fuente: Elaboración propia a partir de la EDDES.

nales, sin embargo, tal y como puede apreciarse en el gráfico 2, resulta diferente en función de la edad. En las edades infantiles, jóvenes y adultas, la discapacidad afecta a una pequeña proporción de la población. A partir de los 50 años comienza a aumentar la proporción de las personas con alguna discapacidad y continúa de forma firme hasta las edades más avanzadas. Entre las personas de 60-64 años, los afectados superan la franja del 10% del total de las personas de esta edad, a los 70-74 años el 17,5% presenta alguna discapacidad, y entre los más mayores, a partir de los 85 años, más de la mitad de la población (el 52,0%) presenta algún tipo de limitación. Se confirma, por lo tanto, que la edad está positivamente correlacionada con la presencia de la discapacidad y que constituye uno de sus factores determinantes.

La tendencia de la discapacidad entre los hombres y las mujeres es muy similar. Las proporciones de los hombres con alguna limitación son ligeramente superiores a la de las mujeres hasta los 55 años. A partir de los 55-59 años, sin embargo, la proporción de mujeres afectadas supera a la de los hombres. Las diferencias máximas se presentan a los 75-79. En esta franja de edad las mujeres con discapacidad superan en algo más de un 11% a los varones en las mismas circunstancias. La evolución de la tendencia, sin embargo, tanto entre la población masculina como en la femenina se dibuja de forma muy similar (gráfico 2).

Cabe resaltar, sin embargo, el mayor número de mujeres con alguna discapacidad respecto a los hombres. En la CAE existían en 1999 85.739 muje-

res de seis y más años que declaraban padecer alguna discapacidad, mientras que entre la población masculina los afectados ascendían a 57.862 hombres. Por lo tanto, 6 de cada 10 afectados eran mujeres.

La mayoría de los afectados se concentran a partir de las edades maduras. El grueso de los hombres con alguna discapacidad se concentra en edades maduras y mayores, entre los 50 y los 74 años. La edad media de los hombres con alguna discapacidad, de hecho, es de 59,3 años. Las mujeres, sin embargo, se concentran en edades algo más elevadas, entre los 60 y los 84 años. Su edad media también resulta más elevada, de 66,0 años<sup>2</sup>. La mayor esperanza de vida entre las mujeres y la mayor prevalencia de la discapacidad entre las mujeres de 60 y más años (aunque en menor medida) hacen que el número final de mujeres supere con creces a la de los varones con problemas de limitaciones.

Tal y como se muestra en la tabla 1, los problemas más habituales se presentan cuando las personas han de realizar desplazamientos fuera del hogar: caminar, emplear el transporte público... El 3,9% de la población total de 6 y más años (que supone el 53,5% de la población con alguna discapacidad) presenta este tipo de problema. Les siguen las personas que padecen alguna dificultad para realizar las tareas del hogar (limpieza de la casa, realizar compras, la comida...), que afecta al 3,0% de la pobla-

<sup>2</sup> La edad media del conjunto de la población (independientemente de su relación con la discapacidad) era de 40'8 entre los hombres y de 43'3 años entre las mujeres.

**Tabla 1. Proporción de población de 6 y más años con discapacidad, según el tipo y la edad. CAE, 1999.**

	Proporción sobre el total de la población en cada edad							Proporción sobre el total de la población con discapacidad en cada edad						
	6-15	16-29	30-44	45-64	65-79	80+	Total	6-15	16-29	30-44	45-64	65-79	80+	Total
Ver	0,3	0,4	0,5	2,1	5,0	10,1	1,8	18,8	23,8	17,8	26,5	26,3	22,9	24,6
Oír	0,2	0,5	0,7	2,0	6,5	14,4	2,2	14,3	29,8	23,2	25,3	34,5	32,7	29,9
Comunicarse	0,7	0,3	0,5	0,5	0,9	4,5	0,7	40,3	20,1	19,1	6,2	4,9	10,1	9,2
Discapacidades cognitivas	0,6	0,4	0,8	0,5	1,3	7,9	0,9	33,7	23,2	27,1	6,3	7,0	18,0	12,3
Desplazarse	0,3	0,3	0,2	1,9	5,1	17,5	2,0	17,9	17,3	8,6	24,6	27,0	39,8	26,5
Utilizar brazos y manos	0,4	0,3	0,6	2,4	4,9	12,2	2,0	23,9	16,4	21,1	30,4	25,8	27,8	26,5
Desplazarse fuera del hogar	1,0	0,6	1,8	2,9	10,5	30,7	3,9	57,5	39,1	62,7	38,0	55,3	69,7	53,5
Cuidar de sí mismo	0,8	0,2	0,2	0,7	2,8	16,1	1,3	50,2	10,3	7,5	9,0	14,9	36,5	17,5
Realizar las tareas del hogar	0,3	0,6	1,1	2,4	7,2	27,6	3,0	17,6	38,8	40,2	31,1	38,0	62,6	41,0
Relacionarse con otras personas	0,6	0,3	0,5	0,3	1,1	8,3	0,8	36,1	19,1	19,4	4,5	5,9	18,9	10,8
Total	1,7	1,6	2,8	7,8	19,0	44,0	7,4	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDDDES.

ción total (algo menos de la mitad del total de personas afectadas, el 41,0%). El tercer grupo de personas más numerosos lo componen las personas con problemas auditivos (2,2% de la población total y 29,9% de las personas con discapacidad)<sup>3</sup>.

## 2.2. Necesidad y recepción de ayuda asistencial

En muchas ocasiones se ha considerado que las personas con alguna discapacidad son dependientes de su entorno, y sobre todo de otras personas, para poder desarrollar las actividades cotidianas. La EDDDES inquirió a los entrevistados que declararon padecer alguna discapacidad sobre la severidad y la recepción de algún tipo de ayuda (técnica o personal)<sup>4</sup> en cada uno de los casos de discapacidad. De acuerdo a los datos que se desprenden de la encuesta, un 40,8% del total de personas afectadas (el 2,9% del total de la población) recibían ayuda asistencial por parte de una tercera persona y un 27,6% (2,0%) se beneficiaba de ayudas técnicas. Por lo tanto, podemos afirmar que discapacidad y dependencia aún estando directamente relacionados, constituyen dos fenómenos diferentes que, a efectos políticos, por ejemplo, deben diferenciarse.

Se han llevado a cabo, sin embargo, otro tipo de estimaciones para calcular la población en situación de dependencia. Dichas estimaciones se han realizando empleando la metodología presentada en el Libro Blanco de la dependencia (MTAS, 2004)<sup>5</sup>. Los

<sup>3</sup> Las proporciones de las personas con diferentes tipos de discapacidad no suman el 100%, ya que cada una de ellas puede presentar varias discapacidades a la vez.

<sup>4</sup> Las ayudas técnicas son los instrumentos, equipos o sistemas técnicos destinados a las personas con problemas con alguna discapacidad o problemas de salud que ayudan a paliar o superar los efectos de dicha discapacidad. Se incluyen instrumentos tales como los bastones, audífonos, sillas de ruedas, prótesis externas, ordenadores, rampas de acceso... La ayuda personal, por su parte, lo constituyen aquellos cuidados asistenciales proporcionados por terceras personas, ya sean profesionales (empleados privados o servicios sociales) o personas no profesionales del entorno del sujeto (familiares, amigos, vecinos...).

<sup>5</sup> Esta metodología tiene en cuenta para la evaluación de la población en situación de dependencia dos aspectos de cada discapacidad: el tipo y la severidad. Si las discapacidades constituyen aquellas denominadas como Actividades de la Vida Diaria y si su severidad es total, grave o moderada, se estiman las personas que

resultados obtenidos a partir de esta estimación arrojan unos datos que distan sensiblemente de los presentados en relación a la recepción de ayuda personal. La población con algún grado de dependencia ascendería a 86.073 personas, lo que supondría un 60,0% (un 20% más que en el caso anterior) sobre el total de personas con discapacidad. Aunque el volumen de personas en situación de dependencia es notablemente superior a la de la población que recibe ayuda personal, la distribución de la población con problemas de autonomía sigue la misma tendencia que el de los receptores de cuidados personales.

Las personas en las edades extremas, los más jóvenes y los más mayores, son los que reciben en más ocasiones cuidados personales. Un 70,3% de los niños y jóvenes entre 6 y 15 años y el 65,1% de los mayores de 80 y más años que padecen alguna discapacidad se benefician de ayuda proporcionada por parte de una tercera persona (tabla 2).

Si tenemos en cuenta el tipo de discapacidad, las personas que tienen dificultades para cuidar de sí mismos son las que requieren una mayor atención y asistencia. Nada más y nada menos que el 90,5% de los que se encontraban afectados en las actividades de autocuidado recibía cuidados por parte de una tercera persona. Las personas con discapacidades cognitivas y con problemas para relacionarse con otras personas también requieren en una proporción muy elevada (en el 84,8% de los casos) asistencia personal. En el otro extremo se encuentran las personas con discapacidades visuales y auditivas, que se benefician de cuidados asistenciales en el 32,5% y 22,4% de los casos, respectivamente (tabla 2).

Entre los niños y jóvenes de 6 a 15 años, los que más frecuentemente reciben cuidados asistenciales son aquellos que padecen problemas para realizar desplazamientos externos a la vivienda y cuidar de sí mismos. Sin embargo, prácticamente todos los que padecen cualquier tipo de discapacidad (excepto

estarían en situación de dependencia (para más información, ver el Libro Blanco publicado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 2004, páginas 79-85).

**Tabla 2. Proporción de población de 6 y más años con discapacidad que recibe ayuda personal, según el tipo de discapacidad y la edad. CAE, 1999.**

	Proporción sobre el total de la población con discapacidad en cada edad							Proporción sobre el total de la población con dicha determinada discapacidad y en cada edad						
	6-15	16-29	30-44	45-64	65-79	80+	Total	6-15	16-29	30-44	45-64	65-79	80+	Total
Ver	0,0	8,1	5,0	4,1	9,3	13,1	8,0	0,0	33,8	28,1	15,5	35,5	56,9	32,5
Oír	6,0	4,2	4,0	1,7	5,7	17,0	6,7	42,0	13,9	17,4	6,6	16,6	52,0	22,4
Comunicarse	37,7	12,5	15,5	2,9	4,5	8,5	7,1	93,5	62,2	81,1	47,1	92,0	84,5	76,8
Discapacidades cognitivas	33,7	16,3	23,9	3,6	6,6	16,1	10,5	100	70,3	88,4	57,5	95,1	89,8	84,8
Desplazarse	17,9	11,9	3,6	10,3	16,6	33,1	16,8	100	69,0	41,7	41,8	61,5	83,3	63,4
Utilizar brazos y manos	23,9	8,3	10,1	11,6	15,6	24,7	15,7	100	50,7	48,1	38,1	60,7	88,9	59,2
Desplazarse fuera del hogar	57,5	20,0	38,0	15,5	32,8	57,7	33,5	100	51,2	60,5	40,8	59,2	82,8	62,7
Cuidar de sí mismo	50,2	10,3	6,9	7,5	13,1	33,8	15,9	100	100	91,9	83,7	87,8	92,6	90,5
Realizar las tareas del hogar	17,6	24,4	35,7	19,9	31,9	52,7	32,6	100	63,0	88,9	64,0	84,1	84,2	79,6
Relacionarse con otras personas	33,7	7,3	13,6	3,6	5,9	17,8	9,1	93,3	38,1	69,9	81,0	100	94,6	84,8
Total	70,3	30,8	41,2	22,7	40,1	65,1	40,8	70,3	30,8	41,2	22,7	40,1	65,1	40,8

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDDDES.

to las visuales y auditivas) reciben asistencia por parte de una persona.

Los jóvenes de 16 a 29 años reciben ayuda de forma más frecuente en las actividades relacionadas con las tareas del hogar, en las cuales un 24,4% de los jóvenes con alguna discapacidad se beneficia de la ayuda personal. No obstante, las actividades que en proporción requieren más cuidados personales son los de autocuidado (asearse solo, controlar las necesidades, comer...).

Entre los adultos de 30 a 44 años, la mayoría de personas que recibe asistencia personal, presenta dificultades para los desplazamientos exteriores al hogar (un 38,0%) y para las tareas domésticas (el 35,7%). En el caso de los adultos, al igual que entre los jóvenes, sin embargo, las actividades en las que se requiere ayuda con más intensidad son las de autocuidado, en las cuales un 91,9% de los afectados reciben ayuda por parte de una tercera persona. En segundo lugar, y a diferencia de lo que ocurría entre las personas de menos edad, se encuentran las personas con problemas para relacionarse con otras personas. Entre los que presentan este tipo de limitaciones el 88,9% se beneficia de la ayuda de una tercera persona.

Las personas maduras (45-64 años) son las que menos ayuda personal reciben como consecuencia de alguna discapacidad. Los que tienen dificultades o no pueden realizar las distintas tareas domésticas son los que más frecuentemente reciben alguna ayuda por parte de una tercera persona (el 19,9% de los que tienen alguna discapacidad), seguidos por aquellos que tienen problemas para desplazarse fuera del hogar (un 15,5%). No obstante, las discapacidades en las actividades de autocuidado y en las que implican establecer relación con otras personas son las que tienen una mayor cobertura de cuidados asistenciales: un 83,7% y un 81,0%, de los afectados en dichas actividades, respectivamente, reciben ayuda personal.

Los mayores entre 65-79 que tienen dificultades para desplazamientos exteriores a la vivienda son los que más ayuda personal reciben (un 32,8% del total de personas con discapacidad), seguidos por

los que presentan dificultades en las labores del hogar (31,9%). La intensidad de los cuidados es, sin embargo, mayor en otro tipo de discapacidades. En este caso, y a diferencia que en el resto de edades, las personas con dificultades para entablar relaciones con otras personas son las que más ayudas reciben (en proporción a los que tienen cada tipo de discapacidad), seguidos por aquellos con problemas cognitivos.

Entre la población más mayor, entre los que cuentan con 80 y más años, los que reciben más ayudas también son aquellos con problemas para relacionarse y cuidarse de sí mismo. En esta ocasión, los porcentajes de aquellos que con alguna discapacidad perciben ayuda personal es algo superior: 57,7% y 52,7%, respectivamente. La mayor intensidad de la cobertura de los cuidados asistenciales también se alcanza entre los que presentan problemas para entablar relaciones personales (en el 94,6% de los que padecen este tipo de discapacidad) y entre los que no pueden realizar o llevan a cabo con dificultad el cuidado de sí mismos (el 92,6%).

### 2.3. La forma de convivencia

Los resultados que se presentan en este trabajo, tal y como se ha señalado anteriormente, derivan de la EDDDES, por lo que son datos incluyen solamente a las personas que viven en viviendas familiares. Los datos, por lo tanto, omiten información referente a aquellas personas que estaban institucionalizadas en algún tipo de vivienda o residencia colectiva en el momento de realización de la encuesta. De todas formas, las estadísticas publicadas por el Instituto Vasco de Estadística (Eustat) en su página web<sup>6</sup>, revelaban para el año 1999 que la población institucionalizada en residencias propias para personas mayores o discapacitadas no era elevada.

En 1999 (año en el que se llevó a cabo la EDDDES), el número total de personas institucionalizadas era de 13.978 personas, lo que representaba el 0,7% de la población total. No todas las personas residenci-

<sup>6</sup> <http://www.eustat.es/>

zadas, aunque sí la gran mayoría, están afectadas por alguna discapacidad. Solamente la población residente en viviendas colectivas para personas mayores o discapacitadas ascendía a 11.996 personas, es decir, el 85,8% del total de los institucionalizados en 1999 pertenecían al grupo de personas con más probabilidades de padecer limitaciones funcionales. El conjunto de mayores y personas con discapacidad representaba en 1999 el 0,58% de la población total. La población mayor institucionalizada, sin embargo (10.783 personas), suponían el 3,0% de los mayores de 65 y más años.

Un estudio realizado por María Teresa Bazo (Bazo, 1991: 151-152) revelaba sobre los ancianos vascos institucionalizados que:

*“... la mayoría [de las personas institucionalizadas] son mujeres en buen estado de salud, aunque de avanzada edad y tengan achaques. La mitad de ellas son mujeres cultas y con recursos económicos que les permiten llevar una vida desahogada en una residencia privada, manteniendo relaciones estrechas con su familia. Desean su independencia y la libertad de sus familiares... entienden que seguir en sus hogares implica unos riesgos en su situación actual...”*

Tenemos por lo tanto, que la gran mayoría de la población, más del 99% de la población total y el 97% de los mayores de 65 y más años, ya tengan discapacidad y sean ancianos o no, vive en viviendas familiares. Es un hecho, además, que se corresponde con los deseos que la mayoría de población vasca expresa sobre su forma de convivencia<sup>7</sup>.

Resulta difícil, teniendo en cuenta las características de la población institucionalizada que señalaba Bazo, realizar una estimación correcta de naturaleza de la población institucionalizada. Los datos obtenidos a través de la Estadística de Servicios Sociales del Eustat permiten solamente definir la naturaleza global del centro, de las plazas y de los usuarios (autosuficiente, asistido, mixto), no de cada uno de ellos. Es por ello que el 65,5% de los usuarios de los centros residenciales en 1999 eran catalogados como mixtos, mientras que solamente el 17,2% era considerado autosuficiente y el 17,3% asistido. La Estadística de Servicios Sociales, por lo tanto, no nos permite realizar una estimación precisa de la omisión de personas con discapacidad y en situación de dependencia que realiza la EDEES.

Hay que tener en cuenta, por lo tanto, que los datos que se han presentado y que se presentan a continuación, se limitan a la población residente en viviendas familiares y que omite las personas que residen en centros residenciales y viviendas colectivas.

<sup>7</sup> Según los resultados del Sociómetro Vasco 11, elaborado por el Gabinete de Prospecciones Sociológicas en 1999, la mayoría de la población (77% de la población total y el 83% de la población de 65 y más años) una vez jubilada se gustaría seguir viviendo en su casa de siempre. (Gabinete de Prospecciones Sociológicas, 1999: 2).

La forma de convivencia más común entre la población, tanto si padecen como si no alguna discapacidad, es aquellas compuesta por un matrimonio e hijos, es decir, el hogar nuclear con hijos. No obstante, las diferencias en la forma de convivencia de la población que requiere cuidados asistenciales y el resto son notables. Mientras que el 61,5% de la población que no percibe ayuda asistencial vive en hogares nucleares con hijos, solamente un 23,7% que como consecuencia de los efectos de la discapacidad se benefician de ayuda personal, vive en este tipo de hogar. De hecho, todos los tipos de hogares que no sean la típica forma familiar compuesta por una pareja/matrimonio con hijos son más frecuentes en la población receptora de cuidados que en el resto

## Los más jóvenes y los más mayores son los que reciben con mayor frecuencia cuidados asistenciales

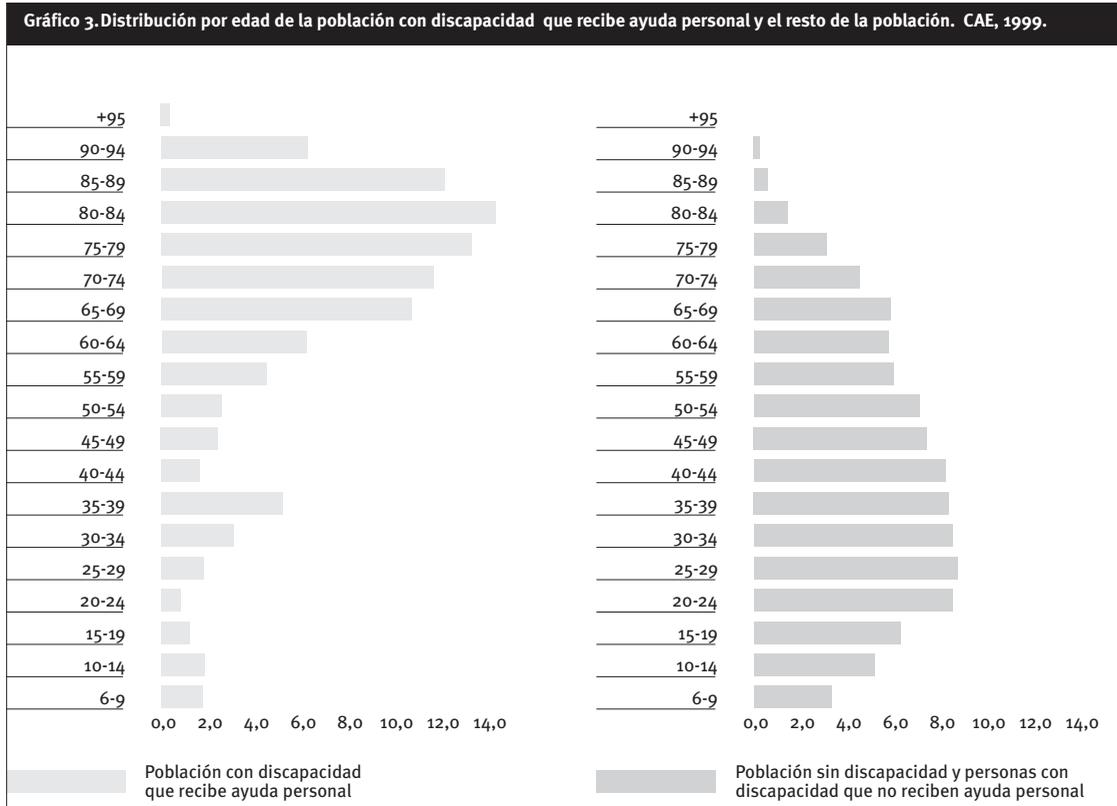
Son muy numerosos entre las personas con discapacidad que requieren y reciben ayuda personal los hogares considerados como las típicas formas de acogimiento familiar, los hogares extensos y polinucleares<sup>8</sup>. De hecho, la proporción supera a la de aquellos que viven en hogares nucleares con hijos: un 24,1% de los receptores vive en este tipo de hogares frente al 11,9% del resto de la población.

Las elevadas cifras podrían ser indicativas de la delicada situación en la que se encuentran las personas que como consecuencia de las limitaciones requieren asistencia personal y asó posibilitar la realización de las actividades básicas cotidianas. No obstante, destaca la elevada cantidad de personas que a pesar de la necesidad asistencial viven solos. Nada más y nada menos que el 13,2% de dichas personas viven en hogares unipersonales, frente al 4,5% del resto de la población.

Por otro lado, tal y como se ha señalado, el resto de hogares son más frecuentes entre los receptores de cuidados que en el resto de la población. Un 7,4% vive en hogares sin núcleo alguno, frente al 2,2% de la población que no requiere ayuda personal. El 14,0% de los beneficiarios de las ayudas personales convive en un hogar monoparental<sup>9</sup>, prácticamente el doble que el del resto de la población y los que viven junto con su pareja (sin hijos) y reciben alguna ayuda superan en un 5% al resto de la población que vive en este tipo de hogar.

<sup>8</sup> Los hogares extensos son aquellos compuestos por un núcleo familiar de cualquier tipo con el que conviven una o varias personas y los hogares polinucleares son los que se forman a partir de la convivencia de dos o más núcleos familiares.

<sup>9</sup> Los hogares monoparentales están compuestos por un núcleo familiar compuesto por un padre o madre sólo/a con hijos solteros.



Fuente: Elaboración propia a partir de la EDES.

En realidad, lo que provoca tales características entre los receptores de las ayudas personales es el gran peso de los mayores. A pesar de la natural tentación de atribuir al abandono familiar la elevada proporción de personas que viven solas, es imprescindible tener en cuenta el efecto de la estructura por edad de la población receptora de cuidados asistenciales y el resto de la población (gráfico 3). La mayor proporción de mayores hace que el peso de los hogares nucleares con hijos sea menor que en el resto de la población. La gran mayoría de personas que viven solas, con su pareja o en hogares monoparentales ya pasó por la fase vital en la que su hogar estaba compuesto por una pareja y sus hijos solteros.

La mayor esperanza de vida femenina y la diferencia en la edad media de los cónyuges hace que las mujeres sobrevivan a sus compañeros y, en consecuencia, que pasen a vivir en otro tipo de hogares, tales como los unipersonales o los monoparentales, las edades más avanzadas.

#### 2.4. Los cuidadores

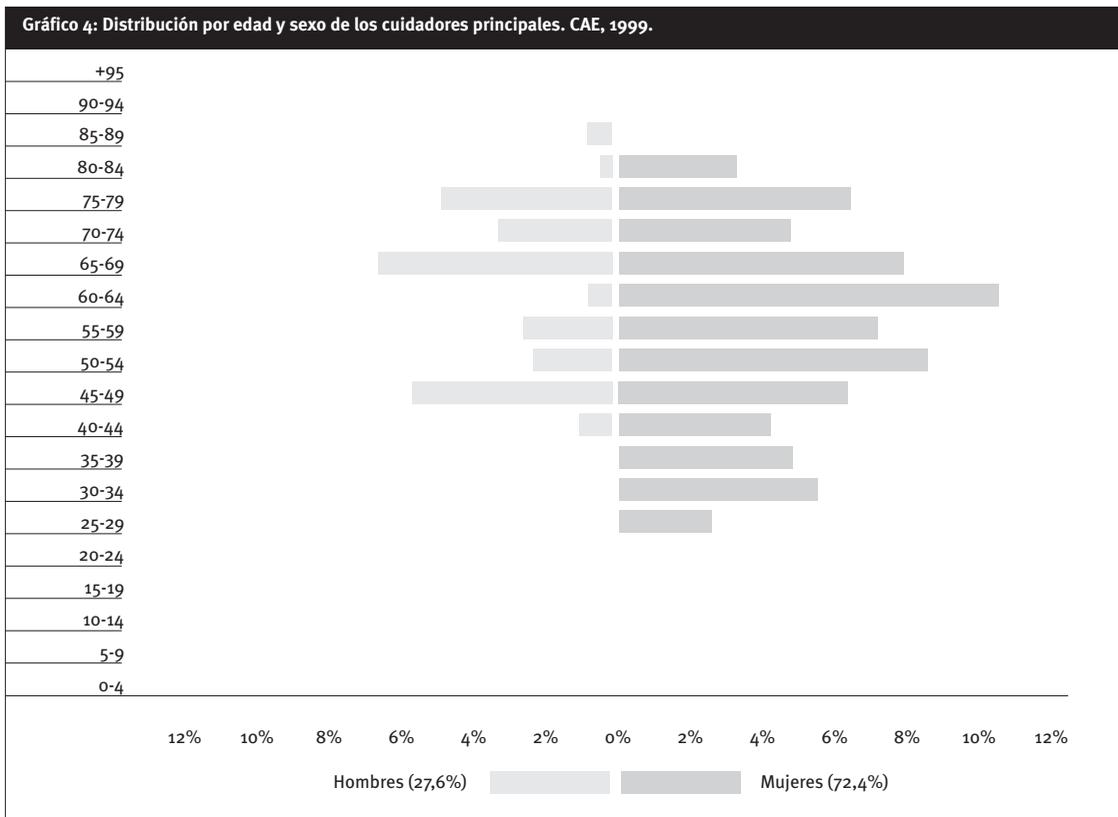
Las personas que se dedican a prestar los cuidados asistenciales requeridos por las personas con discapacidad se caracterizan por tres rasgos principales: son generalmente mujeres, en edades maduras y miembros de la misma familia y hogar.

Tal y como muestra el gráfico 4, prácticamente tres cuartas partes de los cuidadores principales eran

mujeres. Más de la mitad de las cuidadoras (el 54%) cuenta entre 50 y 74 años, por lo que podemos hablar de mujeres cuidadoras maduras, e incluso mayores (gráfico 4). De hecho, la edad media de las mujeres cuidadoras es de 54,8 años. En estas edades, dichas mujeres cuentan generalmente con progenitores en una fase ya realmente avanzada de la vida mientras que los cónyuges, especialmente los varones, empiezan a tener edades en las que las discapacidades se vuelven frecuentes.

Los hombres cuidadores, son menos numerosos, pero en cambio, más mayores. Su edad media asciende a los 55,3 años, y la mayor parte de ellos (53,5% del total de hombres cuidadores) se concentra entre los 65 y los 79 años, por lo que podemos hablar de cuidadores verdaderamente mayores. En un primer momento, los datos hacen sospechar que, en su ejercicio de cuidadores, es a sus esposas a las que prestan la ayuda requerida.

En cualquier caso la asunción del rol cuidador es escasa entre los más jóvenes. Menos del 8% de los cuidadores es menor de 30 años. En cambio, los mayores de 50 constituyen el 65,6% y más de un tercio supera los 65 años, hecho que contradice la imagen corriente de la vejez como sinónimo exclusivo de dependencia. La asociación entre discapacidad y edad hace que los ascendientes cuidadores sean menos frecuentes, tanto que los padres cuidadores son menos numerosos que los empleados o incluso que los amigos y vecinos. Los mayores padecen la



Fuente: Elaboración propia a partir de la EDDDES.

discapacidad con mayor frecuencia, pero también protagonizan el cuidado de personas con discapacidad mucho más que las demás edades.

La ayuda que reciben las personas con discapacidad proviene de forma abrumadora del ámbito convivencial y familiar. Nada más y nada menos que el 73,7% de los cuidadores principales son familia directa del receptor de la ayuda. También una buena parte de los cuidadores principales, el 63%, conviven en el mismo hogar que la persona afectada.

Los familiares más directos, los cónyuges, los hijos (sobre todo las hijas) y las madres son los que más ejercen el rol de cuidador cuando se presenta la necesidad de recibir ayuda asistencial. Los cónyuges y las hijas son los que se hacen cargo en más ocasiones de prestar la ayuda requerida a sus parejas o progenitores. Lo hacen en el 21,3% y 21,2% de los casos, respectivamente. Los hijos varones se encargan de su padres en una proporción bastante menor, en el 7,2% de los casos. La superioridad femenina entre los descendientes que se responsabilizan de la tarea del cuidado refleja lo que ocurre con el resto de los familiares que también ejercen de cuidadores: las mujeres son las que se hacen cargo mayoritariamente de proporcionar la atención y asistencia necesaria a sus familiares (gráfico 5). Entre los cónyuges cuidadores las diferencias entre hombres y mujeres no son tan pronunciadas. De hecho, la proporción de esposas y maridos que ejerce de cuidador es muy similar:

un 11,2% y un 10,1%, respectivamente. Esta igualdad revela la importancia del papel de la pareja, independientemente de su sexo, como suministrador de cuidados personales, y sobre todo la de los hombres cuidadores, que a diferencia del resto de los compañeros, se responsabilizan del cuidado de sus esposas de una forma muy similar a la que lo hacen las mujeres.

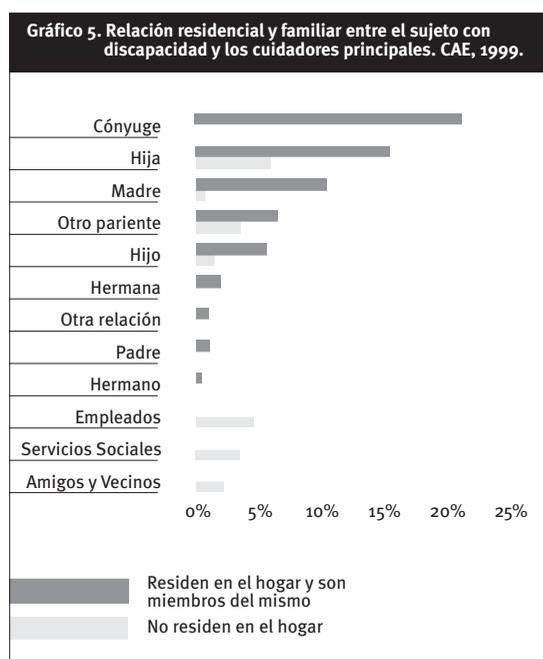
¿Quiénes son los miembros del hogar del que se ocupan estos hombres y mujeres? En el caso de las mujeres de 50 y más años, que constituyen el 48% del total de cuidadores principales, son muchos los beneficiados. Cuidan, sobre todo, de sus esposos (en el 36,3% de los casos), un 15,5% provee ayuda a sus madres, en el 13,3% de los casos se hacen cargo de otro pariente, de los hijos varones en un 12% de los casos y un 11,8% de sus hijas. También cuidan, aunque en menor medida, de sus hermanas, padres e incluso de personas con las que no tienen una relación de parentesco. Es decir, las mujeres cuidadoras en edades maduras y mayores se ocupan de todo aquel que lo necesite.

Las cuidadoras menores de 50 años constituyen una cuarta parte (24%) del total de cuidadores principales. También se responsabilizan del cuidado de todos aquellos que lo necesitan, ya que el abanico de personas de las que se ocupan es prácticamente tan amplio como el de las mujeres mayores: parejas, hijos, progenitores, otros parientes... No obstante, su cuidado se centra en mayor medida en los proge-

nitores, que son los familiares que se encuentran en edades más delicadas. Cuidan de sus madres en la mitad de los casos y de sus padres en el 14,1% de los casos. Los hijos (tanto varones como mujeres) abarcan el cuidado de estas mujeres en el 20,2% de los casos.

La dedicación de los hombres cuidadores es más limitada. Son menos frecuentes y abarcan a un abanico menos amplio de receptores, que contrasta con el de las mujeres. Los cuidadores varones de 50 y más años constituyen el 17% del total de cuidadores y cuidan principalmente de sus esposas, nada más y nada menos que en el 77% de los casos. El resto de los cuidadores en edades maduras o mayores se encargan de prestar ayuda a sus progenitores (el 14,8%), sus hijos (el 4,6%) e incluso un 3,6% se responsabiliza del cuidado de algún otro pariente.

Los cuidadores de menos de 50 años (el 10% del total de cuidadores) se responsabilizan de prestar ayuda personal a sus progenitores, y sobre todo a sus madres, en la mayoría de los casos (un 65,2%). El resto de los receptores son también familiares próximos: cónyuges (en el 26,1% de los casos), hijos (4,9%) y hermanos (3,8%). Existe un grupo de hombres cuidadores que destaca por su presencia. Son los hombres solteros entre 30 y 59 años que constituyen el 6,5% del total de cuidadores. Dichos hombres ejercen de cuidadores cuando las personas a las que han de cuidar son sus progenitores, sobre todo sus madres. Cuidan en el 87% de los casos de sus madres y en el restante de los casos de sus padres. Los elevados porcentajes de hogares monoparentales en las edades adultas que se registran podrían estar dejando entrever la situación de muchos de estos hombres adultos que conviven y prestan ayuda asistencial a uno de sus progenitores, generalmente, madres.



Fuente: Elaboración propia a partir de la EDES.

El papel del sistema formal (empleados y trabajadores de servicios sociales) en la provisión de ayuda asistencial es escaso (gráfico 5). Los trabajadores profesionales ejercen de cuidadores principales en 8 de cada 100 casos en los que la persona afectada requiere de ayuda asistencial. Su labor es más amplia si tenemos en cuenta además de su labor como cuidadores principales, los casos en los que proporcionan ayuda de forma secundaria o como complemento a los cuidados suministrados por otra persona. El sistema formal consigue llegar al 19,5% de las personas que requieren ayuda personal, aunque, tal y como se ha señalado, solo constituye la asistencia principal en el 8% de los casos. El resto de las personas que se benefician de dicha ayuda, un 11,5% de los que reciben cuidados asistenciales, ya percibe asistencia por parte de otra persona y el sistema formal se limita a complementar dichos cuidados.

Tal y como adelantaba María Teresa Bazo años atrás (Bazo, 1991; 152) "...todavía no existe una red de servicios alternativos a la residencia" y por lo tanto es la familia la que en la mayoría de los casos pone la solución a las demandas originan ciertas discapacidades. La información expuesta en la tabla 3 corrobora el escaso alcance de los servicios de carácter social (en general, y en comparación con los servicios de carácter más sanitario).

**Tabla 3. Población discapacitada que ha recibido servicios sociales y sanitarios**

En los últimos 14 días		
Cuidados médicos y/o de enfermería (excepto servicio de podología)	16.475	11,5%
Pruebas Diagnósticas	11.341	7,9%
Rehabilitación médico-funcional	3.401	2,4%
Ayuda a Domicilio (SAD)	2.121	1,5%
Salud mental y Asistencia psiquiátrica	1.562	1,1%
Rehabilitación ortoprotésica	858	0,6%
Teleasistencia	850	0,6%
Terapia ocupacional y/o adiestramiento en AVD	631	0,4%
Servicios de respiro (por horas y diurnas)	512	0,4%
Rehabilitación del lenguaje	511	0,4%
Actividades culturales, recreativas y ocio/tiempo libre	329	0,2%
Servicio de podología	296	0,2%

En el último año		
Asistencia sanitaria prestada por personal hospitalario	24.745	17,2%
Información, asesoramiento y/o valoración	12.907	9,0%
Intervenciones quirúrgicas	9.190	6,4%
Transporte Sanitario	3.449	2,4%
Trasplantes y/o implantes	741	0,5%
Servicios de Respiro (estancias temporales)	347	0,2%
Atención psicosocial a familiares	331	0,2%
Acogimiento Familiar	0	0,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDES.

Estudios realizados al respecto (Ararteko-SIIS, 1994; Bazo, 1991; Casado Marín, 2001; IMSERSO, 2000; SIIS, 2001, 2004a, 2004b) apuntan también hacia la escasa implantación y cobertura de estos servicios, aunque también se incide en los cambios que se están produciendo estos últimos años y en su futura

evolución. Los servicios sociales vascos se caracterizan, al igual que en el caso español, por su escaso desarrollo y alcance y por las desigualdades territoriales. El Servicio de Asistencia Domiciliaria (SAD) era en 2001 de 3,59 usuarios por cada 100 personas de 65 y más años, mientras que en otros países europeos en 1998 superaban con creces el de la CAE: en Dinamarca era de 24,2, en Islandia de 19,5, en Noruega de 15,8, en el Reino Unido de 12,5, en Finlandia de 11, en Austria de 8,8, en Suecia de 8,2 y en Bélgica de 6 usuarios por cada 100 mayores (SIIS, 2004a). La situación se repite en el caso de las plazas residenciales. En 1996 en la CAE existían 2,97 plazas por cada 100 personas mayores (3,2 en España), mientras que en otros países europeos la cobertura era de 8,8 en Holanda, de 8,7 en Suecia o de 7 plazas en Dinamarca. La precaria situación se traslada a otros tipos de servicios, como el de los Centros de Día Asistenciales, que en enero de 2001 las plazas disponibles en la CAE ascendían a 4 por cada 1000 personas de 65 y más años (IMSERSO, 2002). Respecto a este último tipo de servicios, se prevé que haya un rápido crecimiento en los próximos años, ya que existe un alto grado de satisfacción por parte de los familiares y los usuarios.

Otra de las características relativas al sistema formal de provisión de ayuda asistencial a las personas en situación de dependencia es que el espacio sociosanitario que provee dicha ayuda se encuentra dividido en dos ámbitos (el social y el sanitario) totalmente diferenciados que han desarrollado su trabajo de forma aislada, descoordinada y excluyente. Tal y como se declara en el Plan Estratégico para el desarrollo de la atención sociosanitaria en el País Vasco de 2005:

*“... Históricamente la sanidad y los servicios sociales han vivido separados en su quehacer asistencial... esta cultura ha dificultado, durante muchos años, un adecuado proceso de aproximación y el desarrollo de planes conjuntos y coordinados entre ambos sistemas. Y esta descoordinación ha restado efectividad a los sistemas sanitario y social afectando negativamente a las personas con dependencia y que necesitaban servicios de ambos sistemas de forma conjunta y simultánea” (Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria, 2005: 7).*

### 3. Conclusiones

A través de este trabajo se pretende poner de manifiesto la correlación existente entre edad y la discapacidad y entre edad y situación de dependencia, en un contexto demográfico en el cual el número absoluto y relativo de personas mayores de 64 años ha crecido y está creciendo rápidamente.

La falta de una definición operativa homogénea a nivel internacional e incluso nacional en torno a la discapacidad y la dependencia crea grandes disparidades entre los trabajos publicados al respecto

(Palacios y Abellán, 2006). Es por ello que resulta imprescindible que las próximas producciones de datos y operaciones estadísticas en torno a este tema tengan una continuidad con la fuente que presentamos (probablemente la mejor herramienta para indagar sobre este tema), para que, de esta forma, se permita la comparación de los datos e incluso la creación de series en las que se pueda realizar un seguimiento longitudinal de las personas con discapacidad. La construcción y definición de los conceptos discapacidad y dependencia debería de constituir la prioridad básica de los diferentes agentes implicados en el estudio de esta temática.

En todo caso, al igual que el resto de los trabajos publicados en torno a la discapacidad y dependencia, se confirma la correlación señalada entre edad, discapacidad y dependencia: cumplir años trae consigo una mayor probabilidad de presentar alguna discapacidad y de entrar en situación de dependencia, sobre todo a partir de las edades maduras.

También se confirma, tal y como lo han hecho otros trabajos publicados al respecto (Duran, 2002; García Calvente, 1999; Puga, 2002; Yanguas y otros, 2000; Mateo, 2003; Murillo, 2003), a partir de los datos de la EDDDES, la importancia de la mujer como cuidadora de las personas que requieren asistencia personal como consecuencia de alguna discapacidad. Así mismo, cabe resaltar la importancia de los hombres mayores en el cuidado asistencial de sus esposas, que toman dicha responsabilidad, rol y trabajo que tradicionalmente ha sido asignado y considerado de mujeres, en una cantidad de casos nada desdeñable. Resulta significativo también, aún siendo una pequeña proporción del total de cuidadores, la proporción de hombres adultos solteros que prestan cuidados asistenciales a sus progenitores. Probablemente la convivencia con sus padres y madres hace que dichos hombres ejercen de cuidadores y no optan por contratar a empleados o hacer uso de los servicios sociales.

En cualquier caso, queda confirmada la importancia de la red familiar como proveedor máximo de los cuidados asistenciales requeridos por las personas afectadas con alguna discapacidad. Así mismo, el alcance del sistema formal (empleados y servicios sociales) como proveedores principales de asistencia es escaso. Su labor adquiere una mayor dimensión, aunque sigue siendo menor que el de la familia, en la provisión de ayuda complementaria a la que lleva a cabo otro cuidador. A este respecto, cabe señalar la falta de datos sobre las características de los usuarios de los diferentes servicios sociosanitarios: el SAD, los centros residenciales, los centros de día asistenciales... La recopilación de este tipo de información permitiría una mejor estimación de la población institucionalizada (que omite la EDDDES de su universo) y un mayor conocimiento de las necesidades asistenciales de las personas con discapacidad y en situación de dependencia.

Otro de los puntos más subrayados en los diferentes estudios realizados sobre el tema y que coincide con la preocupación que se deriva de este trabajo se refiere al futuro previsible que se pueda esperar del sistema informal de cuidados. Tal y como ponen de manifiesto diversos autores (Pérez Díaz, 1999 y 2003; Puga, 2002) cabe esperar que la generalización de la esperanza de vida hasta edades avanzadas haga que cada vez un mayor porcentaje de personas sobreviva hasta muy avanzada la vejez. Por consiguiente, cada vez más generaciones tendrán una mayor proporción de progenitores vivos en edades muy avanzadas y con problemas para realizar diferentes tareas básicas de la vida diaria.

Una mayor ‘presión’ sobre las generaciones que actualmente se encuentran en edades maduras y sobre todo en las siguientes, y los cambios que se están produciendo en los niveles de actividad de las mujeres (principales cuidadoras) hacen prever más dificultades para los futuros proveedores de cuidados personales. Diferentes estudios (Pérez Díaz, 2001; Casado y López Casanovas, 2001) confirman también el aumento de la inserción laboral de las generaciones de mujeres nacidas a partir de los años 60 y prevén que mantengan niveles altos de actividad también en las edades adultas, hecho que afectará significativamente en la sostenibilidad de los cuidados facilitados por miembros (sobre todo) femeninos de la familia.

Los cambios descritos, la escasa cobertura que proporcionan los diferentes programas de servicios sociales dirigidos a la tercera edad (SIIS, 1996, 2001a, 2001b) y la preferencia de las personas mayores a la atención domiciliaria frente a la institucionalización (O’Shea, 2003; Bazo, 1991) ponen de relieve la importancia y la necesidad de desarrollar diferentes tareas:

- Por un lado, respecto a los servicios socio-sanitarios dirigidos a cubrir las necesidades derivadas de las discapacidades y que actualmente ya existen, diversos informes (SIIS, 2001 y 2004, CVAS, 2005) han puesto de relieve en el caso de la CAE la necesidad de ampliar su cobertura y de reducir las diferencias existentes en las distintas provincias.
- Por otro, en lo que concierne a los cuidadores, queda patente la necesidad de dar apoyo a éstos a través de cambios que podrían contemplar medidas como una mayor flexibilidad en el trabajo (O’Shea, 2003).

No obstante, la cobertura y la importancia del cuidado asistencial sigue siendo un trabajo que se resiste a su contabilización, una responsabilidad o “recomendación moral” exenta de un marco legal que ayude a conciliar a los cuidadores la vida familiar y laboral (Murillo, 2003; Mateo, 2003), por lo que todas estas propuestas de cambios no pueden ir sino acompañados por un mayor reconocimiento hacia el papel de los cuidadores y una mayor recompensación por la labor que realizan.

## Bibliografía

- ARARTEKO-SIIS (1994): Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca. Vitoria-Gasteiz: Ararteko-SIIS.
- BAZO, M.T. (1991): "Institucionalización de personas ancianas: un reto sociológico", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, REIS, nº 53: 149-164.
- BAZO, M.T. (1996): "Los cuidados familiares de salud en las personas ancianas y las políticas sociales", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, REIS, nº 73: 43-56.
- COLECTIVO IOÉ (2004): Les desigualtats socials entre la població catalana amb discapacitats. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- CONSEJO VASCO DE ATENCIÓN SOCIO SANITARIA (2005): *Plan estratégico para el desarrollo de la atención sociosanitaria en el País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- CASADO MARÍN, D.; LÓPEZ I CASANOVAS, G. (2001): *Vellesa, dependència i atencions de llarga durada. Situació actual y perspectives de futur*. Barcelona: Fundació La Caixa.
- DURAN HERAS, M.A. (2002): *Los costes invisibles de la enfermedad*. Bilbao: Fundación BBVA.
- FRIES, J.F. (1983): "The compression of morbidity", en *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, 61 (3): 397-419.
- GABINETE DE PROSPECCIONES SOCIOLOGICAS (1999): *Sociómetro Vasco 11*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco: 2-25.
- GARCÍA CALVENTE, M.; GUTIÉRREZ, CUADRA, P. (1999): *Cuidados y cuidadores en el sistema informal de salud*. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública.
- GRUENBERG, E.M. (1977): "The failures of success", en *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 50 (1): 3-24.
- IMSERSO (2000): *Las personas mayores en España. Informe 2000*, vol. 2. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- IMSERSO (2002): *Las personas mayores en España. Informe 2002*, vol.1. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2001): *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud. Metodología*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- JÁUREGUI, G. (2001): Los límites del papel de la familia, el Estado y la iniciativa social. Donostia-San Sebastián: Matia Fundazioa.
- MANTON, K.G. (1982): "Changing Concepts of Morbidity and Mortality in The Elderly Population", en *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 60: 183-244.
- MATEO RODRIGUEZ, I. (2003): "Costes psicosociales del cuidado: ¿quién cuida a las cuidadoras?". Ponencia presentada en el Congreso Internacional SARE 2003, *Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*. 13 y 14 de octubre de 2003. San Sebastián: Emakunde.
- MTAS (2004): Libro Blanco. Atención a las personas en situación de dependencia en España. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MILLÁN-CALENTI, J. C. ET. AL. (2003): "Discapacidad intelectual y envejecimiento: un nuevo reto para el siglo XXI" *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, 38 (5): 266-271.
- MURILLO, S. (2003): "Cara y cruz del cuidado que donan las mujeres". Ponencia presentada en el Congreso

- Internacional SARE 2003, *Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*. 13 y 14 de octubre de 2003. San Sebastián: Emakunde.
- O'SHEA, E. (2003): "La mejora de la calidad de vida de las personas mayores dependientes." *Boletín sobre el envejecimiento*, nº 6. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PALACIOS, E.; ABELLÁN, A. (coord.) (2006): "Diferentes estimaciones de la discapacidad y la dependencia en España", en Puyol, R.; Abellán, A. (coord.): *Envejecimiento y dependencia. Una mirada al panorama futuro de la población española*. Madrid: Mondial Assistance. Pp. 223-234.
- PÉREZ DÍAZ, J. (1999): "Proyección de personas dependientes al horizonte 2020", en R. Moragas (ed.): *El reto de la dependencia al envejecer*. Barcelona: Herder.
- PÉREZ DÍAZ, J. (2003): *La madurez de masas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PUGA GONZÁLEZ, M. D. (2002): Dependencia y necesidades asistenciales de los mayores en España, una previsión a 2010. Madrid, Fundación Pfizer.
- QUEREJETA, M. (2004): Discapacidad/Dependencia. Unificación de criterios de valoración y clasificación. Madrid: IMSERSO.
- RODRÍQUEZ CABRERO, G. (2004): *Protección social de la dependencia en España*. Madrid: Fundación Alternativas.
- SIIS (1996): *Servicios de día para las personas con discapacidad*. Donostia-San Sebastián: SIIS-Centro de Documentación y Estudios.
- SIIS (2001): *El gasto público en servicios sociales en la Comunidad Autónoma Vasca. Ejercicio 1999*. Donostia-San Sebastián: SIIS-Centro de Documentación y Estudios.
- SIIS (2004a). Atención a personas mayores en la CAPV. Servicio de asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales. Donostia-San Sebastián: SIIS-Centro de Documentación y Estudios.
- SIIS (2004b): *Cuarto informe sobre la situación de los Servicios Sociales en la CAV. Año 2001*. Donostia-San Sebastián: SIIS-Centro de Documentación y Estudios.
- YANGUAS, J. J.; LETURIA, F.J.; LETURIA, M. (2000): "Apoyo Informal y cuidado de las personas mayores dependientes", en *Papeles del Psicólogo*, 76: 23-32. Versión electrónica disponible en (noviembre de 2006):  
<http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/yanguas-apoyo-02.pdf>



# Percepción ciudadana respecto a las entidades no lucrativas de acción social en Álava

SIIS Centro de Documentación y Estudios

**Este artículo se basa en un capítulo de un estudio más amplio realizado por el SIIS Centro de Documentación y Estudios en 2005, por encargo del Instituto Foral de Bienestar Social de Álava, respecto a la situación del sector no lucrativo de acción social en el Territorio. El artículo analiza cuáles son las percepciones y opiniones de la ciudadanía alavesa respecto al papel del movimiento asociativo en el mapa alavés de Servicios Sociales a través de una encuesta en la que se plantean aspectos tales como la preferencia por la gestión pública o privada de esos servicios, la disposición a soportar una mayor presión fiscal en aras de la mejora de su calidad o la opinión de la ciudadanía respecto a las problemáticas que deberían atender de forma prioritaria las entidades sin fin de lucro que desarrollan sus actividades en el campo de la acción social.**

## 1. Introducción y metodología

El universo de este estudio abarca a la población de ambos sexos de 18 y más años residentes en Álava. El trabajo de campo se realizó en junio de 2005 mediante entrevistas telefónicas con un cuestionario estructurado formado por 20 preguntas cerradas y cuatro abiertas. La selección de la muestra, compuesta por 522 personas, se realizó mediante muestreo aleatorio simple, determinándose la persona a entrevistar en cada uno de los teléfonos seleccionados mediante cuotas de sexo, edad y lugar de residencia. La muestra seleccionada tiene un margen de error de  $\pm 4,4\%$  muestral para un nivel de confianza del 95% y es representativa, en términos estadísticos, tanto del conjunto de la población residente en el Territorio Histórico de Álava como de la población residente en el municipio de Vitoria-Gasteiz. A lo largo del artículo, los resultados que se irán ofreciendo harán referencia a las 522 personas que componen la muestra o, en su caso, a los diversos subgrupos que puedan establecerse en función del sexo, la edad, el municipio de residencia u otras características personales. Puede considerarse sin embargo –sobre todo cuando los resultados se refieran al conjunto de la muestra y/o a la submuestra de personas residentes en Vitoria-Gasteiz– que los datos obtenidos pueden ser extrapolados, con el margen de error señalado y las cautelas propias de toda encuesta de opinión, al conjunto de la población alavesa.

Además de conocer la opinión mayoritaria de las personas encuestadas sobre las materias recogidas en el cuestionario, en este trabajo se pretende establecer también si existen factores individuales que determinen o influyan en esas opiniones; es decir, si pueden detectarse diferencias en las posturas planteadas que se relacionen con el sexo, la edad, el lugar de residencia, la actividad laboral, el nivel educativo o la adscripción ideológica de los encues-

Tabla 1. Variables independientes utilizadas

Denominación	N	%	Descripción
Hombres	253	48,4	
Mujeres	269	51,5	
Residentes en Vitoria	390	74,7	
Residentes fuera de Vitoria	132	25,2	El 60% de estas personas residen en los municipios de Llodio y de Amurrio.
Jóvenes	140	26,8	Personas de 18 a 34 años.
Adultos/as	137	26,2	Personas de 35 a 49 años.
Mayores	245	46,9	Personas mayores de 50 años.
Trabajadores en activo	274	52,4	
Jubilados/as	122	23,3	
Inactivos no pensionistas	126	24,1	Estudiantes, desempleados y personas que realizan trabajo doméstico.
Bienestar económico	426	81,6	Personas que señalan que con los ingresos actuales de su hogar viven cómodamente o les llega para vivir.
Ausencia de bienestar	87	16,6	Personas que señalan que con los ingresos actuales de su hogar tienen algunas o muchas dificultades para vivir.
Nivel de estudios bajo	209	40,0	Personas analfabetas, sin estudios o con estudios primarios.
Nivel de estudios medio	171	32,7	Personas con estudios secundarios (BUP, FP, bachillerato).
Nivel de estudios alto	140	26,8	Personas con estudios universitarios.
Izquierda	173	33,1	Personas que señalan del 0 al 4 en una escala ideológica en el que el 0 es extrema izquierda y el 10 extrema derecha.
Centro	102	19,5	Personas que señalan el 5 en una escala ideológica en el que el 0 es extrema izquierda y el 10 extrema derecha.
Derecha	51	9,7	Personas que señalan del 6 al 10 en una escala ideológica en el que el 0 es extrema izquierda y el 10 extrema derecha.
Personas apolíticas	196	37,5	Personas que no saben o no contestan respecto a su ubicación ideológica.
Personas con dificultades	117	22,4	Personas que viven en hogares en los que reside alguna persona –encuestada u otra– con dificultades para llevar a cabo sus actividades cotidianas a causa de una enfermedad crónica, discapacidad o similar.
Personas sin dificultades	404	77,3	Personas que viven en hogares en los que no reside ninguna persona con dificultades para llevar a cabo sus actividades cotidianas a causa de una enfermedad crónica, discapacidad o similar.
Hogares con dependientes	184	35,2	Personas que viven en hogares en los que reside alguna persona menor de 16 años o mayor de 75.
Hogares sin dependientes	338	64,7	Personas que viven en hogares en los que no reside ninguna persona menor de 16 años o mayor de 75.

tados/as. De esa forma podrá establecerse –aunque sea de forma orientativa– si existen perfiles individuales más favorables a la intervención privada frente a la intervención pública, o cuáles son los factores que determinan un mayor apoyo al desarrollo de los servicios públicos, un mayor conocimiento de las entidades sin fin de lucro o una mayor disposición a colaborar con ellas.

Para determinar las posibles diferencias de opinión entre las personas encuestadas en función de características sociodemográficas y socioeconómicas, se ha realizado a partir de las preguntas contenidas en el cuestionario una clasificación formada por 25 categorías (que, obviamente, no son mutuamente excluyentes). La tabla 1 indica las categorías establecidas, el número de personas integradas en cada una de ellas y, en los casos en los que el significado no es obvio, los criterios utilizados para su conformación.

Se ha intentado además, por último, establecer algunas comparaciones entre las opiniones recogidas en el marco de este estudio y las obtenidas en otras investigaciones sobre las mismas o parecidas cuestiones, preferentemente en el marco del Estado español. Se intenta de esa forma –de forma muy aproximada, teniendo en cuenta la escasez de investigaciones específicas sobre la materia y las diferencias en las cuestiones planteadas o en la forma de plantearlas– averiguar hasta qué punto la opinión de los alaveses/as diverge o coincide con la que se

ha expresado en otros territorios o, dentro de Álava, en otros momentos.

## 2. Análisis de los resultados

### 2.1. Preferencia por la gestión pública o privada de los servicios sociales

La mitad, *grosso modo*, de las personas encuestadas pueden considerarse defensoras de un modelo de gestión pública de los servicios sociales, puesto que consideran que la Administración debería prestar servicios a las personas con necesidades de apoyo siempre a través de sus propios centros y con sus propios trabajadores. Casi una cuarta parte (22,6%) se declara partidaria de un modelo mixto –del modelo mixto vigente en nuestro contexto, cabría añadir–, ya que dan prioridad a la prestación pública de servicios sociales, si bien no descartan, de ser necesaria, la delegación de la gestión a entidades particulares. Por último, un porcentaje similar al anterior (22,1%) rechaza la gestión pública directa y se muestra partidaria de que los servicios sociales sean siempre prestados por entidades particulares, y que las instituciones públicas se limiten a controlar la calidad del servicio y a subvencionarlo adecuadamente<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> A la hora de formular la pregunta no se ha dado pie a las personas encuestadas a optar por alternativas como la privatización total de los servicios sociales –tanto de la gestión como de la

**Tabla 2. Preferencia por la gestión pública, privada o mixta de los servicios sociales**

¿Cuál es el sistema que deberían utilizar preferentemente las instituciones públicas para gestionar los servicios sociales dirigidos a personas con necesidad de apoyo?

	Abs.	%
La Administración debería prestar servicios a esas personas siempre a través de sus propios centros y con sus propios trabajadores	268	51,3
Me parece mejor que la Administración preste directamente esos servicios, pero no me parece mal que los encargue a entidades particulares si es necesario	118	22,6
Esos servicios deberían prestarlos siempre entidades particulares y las instituciones públicas se deberían limitar a controlar la calidad de los servicios y a subvencionarlos adecuadamente	110	21,1
No sabe	23	4,4
No contesta	3	0,6

Cuando el apoyo a las diversas fórmulas se analiza en función de las características personales de los encuestados, se advierten diferencias relativamente importantes, aunque en ningún grupo el modelo público deja de ser la opción mayoritaria:

- el apoyo a la gestión pública es proporcionalmente más frecuente, por este orden, entre las personas

con un nivel de estudios medio, los jubilados y pensionistas, quienes padecen –o conviven en hogares con personas que padecen– algún tipo de discapacidad, y quienes se consideran de izquierdas. Por el contrario, el apoyo a ese modelo es menos frecuente entre las personas de derechas, quienes tienen un nivel alto de estudios, los inactivos no pensionistas y las personas de centro.

- en lo que se refiere al modelo mixto, su respaldo es más frecuente entre quienes tienen un nivel de estudios alto, los jóvenes y las personas de centro, y menor entre quienes tienen un nivel de estudios bajo y entre las personas jubiladas o pensionistas.
- el apoyo al modelo privado, por último, es particularmente marcado entre las personas de ideología más conservadora, mientras su rechazo es más frecuente entre las personas de izquierdas, quienes tienen un nivel de estudios medio, los jubilados y pensionistas y quienes viven fuera del municipio de Vitoria-Gasteiz.

Las diferencias observadas, en cualquier caso, pocas veces alcanzan la significatividad estadística<sup>2</sup>

**Tabla 3. Preferencia por la gestión pública, privada o mixta de los Servicios Sociales en función de las características personales**

¿Cuál es el sistema que deberían utilizar preferentemente las instituciones públicas para gestionar los servicios sociales dirigidos a personas con necesidad de apoyo?

	Gestión pública (%)	Gestión mixta (%)	Gestión privada (%)	Ns/nc (%)
Hombre	53,8	22,5	18,2	5,5
Mujer	49,1	22,7	23,8	4,4
Residentes en Vitoria	49,5	23,3	22,6	4,6
Residentes fuera de Vitoria	56,8	20,5	16,7	6,0
Jóvenes	47,1	29,3	20,0	3,6
Adultos	49,6	23,4	23,4	3,6
Mayores	54,7	18,4	20,4	6,5
Trabajadores en activo	51,8	23,7	20,8	3,7
Jubilados y pensionistas	59,0	16,4	16,4	8,2
Inactivos no pensionistas	42,9	26,2	26,2	4,7
Bienestar económico	49,8	23,0	21,6	5,6
Ausencia de bienestar	59,8	19,5	19,5	1,2
Nivel de estudios bajo	50,7	15,8	24,4	9,1
Nivel de estudios medio	59,6	23,4	16,4	0,6
Nivel de estudios alto	42,1	32,1	21,4	4,4
Izquierda	59,0	23,7	16,2	1,1
Centro	45,1	29,4	21,6	3,9
Derecha	41,2	25,5	31,4	1,9
Apolíticas	50,5	17,3	22,4	9,8
Personas con dificultades	59,0	20,5	17,1	3,4
Personas sin dificultades	49,3	23,0	22,3	5,4
Hogares con dependientes	54,9	20,1	19,0	6,0
Hogares sin dependientes	49,4	24,0	22,2	4,4
Total de la muestra	51,3	22,6	21,1	4,0

financiación– u otras análogas. La razón de esa exclusión se basa, fundamentalmente, en que se ha querido conocer cuál es la opinión de la ciudadanía respecto a la fórmula que deben utilizar las instituciones para cumplir las obligaciones que tienen encomendadas y no sobre una eventual disposición al cambio en las reglas del juego (en la actualidad tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía asignan a las instituciones la responsabilidad respecto a la prestación de esos servicios). En cualquier caso, las encuestas sobre el particular realizadas en nuestro entorno –como el barómetro de febrero de 2005 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS– indican que el porcentaje de partidarios de la privatización total es muy minoritario.

<sup>2</sup> Las diferencias han sido consideradas significativas, utilizando la prueba de Chi cuadrado, cuando  $p > 0,05$ .

necesaria para descartar con seguridad que se deban al azar. En ese sentido, sólo un factor –el nivel de estudios– parece tener una capacidad significativa, aunque no apunta en un sentido claro. Otro de los factores –la ubicación ideológica– apunta en un sentido mucho menos ambiguo, si bien no alcanza, aunque por poco, la significatividad estadística: como cabía esperar, el apoyo al modelo público es mayor entre las personas de izquierda, el modelo mixto recibe mayor apoyo entre quienes se identifican como de centro, y la gestión privada recibe una aceptación muy superior a la media entre quienes se definen como de derechas.

La primera pregunta no aclara, en el caso de las personas favorables a algún tipo de intervención privada, si prefieren que la prestación de esos servicios sociales sea encomendada a las entidades sin fin de lucro, si prefieren que sean las empresas privadas quienes se hagan cargo de la gestión, o si les resulta indiferente por considerar que ambos tipos de entidades podrían prestar adecuadamente esos servicios. La pregunta tiene su interés en un momento en el que se está produciendo en Álava, como ocurre en los países de nuestro entorno, una irrupción progresiva de empresas con fin de lucro dedicadas a la prestación de servicios en un ámbito que hasta fechas recientes no habían contemplado y en el que sólo actuaban las Administraciones públicas y las entidades sin fin de lucro, en sus diversas formas.

Planteada esa cuestión a los partidarios de la intervención privada (que representan aproximadamente a la mitad de la muestra, como se acaba de señalar), se observa que para casi la mitad de esas personas resulta indiferente a quién se encomiende la gestión

de los Servicios Sociales. Un 27,2% considera que deben ser las asociaciones y ONGs quienes se encarguen de esa labor y a un 19,3% le parece preferible que se encomienden a empresas privadas.

En el conjunto de la muestra, la opción por encomendar a las empresas la prestación de los servicios sociales resulta la menos extendida de todas. Efectivamente, si se tienen en cuenta únicamente a quienes creen que deberían ser las entidades privadas las que gestionaran estos servicios (es decir, si se elimina a los partidarios del modelo mixto), tendríamos que el 4,7% de los encuestados es partidario de encomendar la gestión exclusivamente a las empresas privadas y el 6,3% de encomendársela en exclusiva al movimiento asociativo.

Analizadas nuevamente las diferencias existentes en función de las variables independientes que anteriormente se han definido a partir de los datos sociodemográficos, se observan también algunas diferencias. Así se observa que:

- si se eliminan los Ns/Nc, la edad juega un papel importante a la hora de determinar las opciones (de hecho, es la única que alcanza significatividad estadística con la prueba del chi cuadrado): los jóvenes son los que en mayor medida consideran indiferente que la prestación de los servicios se encomiende a empresas o a ONGs, y los menos favorables a asignar estos servicios únicamente al movimiento asociativo, mientras los adultos son las más favorables a la empresa privada;
- las personas con un nivel de estudios bajo, las personas jubiladas o pensionistas, y las que tie-

**Tabla 4. Preferencia entre empresas y entidades sin fin de lucro para la gestión privada de los servicios sociales**

Si se muestra favorable a la gestión mixta y/o privada de los servicios sociales, ¿qué tipo de entidades cree que deberían prestar estos servicios?

	Abs.	% de los partidarios de la intervención privada	% de la muestra
Le parece preferible que se encargue la prestación de esos servicios a asociaciones y ONGs	62	27,2	11,8
Le parece preferible que se encargue la prestación de esos servicios a empresas privadas	44	19,3	8,4
Le da igual, cualquiera de ellas podría hacerlo bien	111	48,7	21,2
No sabe	10	4,4	1,0
No contesta	1	0,4	0,2
Total	228	100	43,6

**Tabla 5. Preferencia entre empresas y entidades sin fin de lucro para la gestión privada de los servicios sociales**

Si se muestra favorable a la gestión exclusivamente privada de los servicios sociales, ¿qué tipo de entidades cree que deberían prestar estos servicios?

	Abs.	% de los partidarios de la intervención privada en exclusiva	% de la muestra
Le parece preferible que se encargue la prestación de esos servicios a asociaciones y ONGs	33	30,0	6,3
Le parece preferible que se encargue la prestación de esos servicios a empresas privadas	25	22,7	4,7
Le da igual, cualquiera de ellas podría hacerlo bien	47	42,7	9,0
No sabe / No contesta	5	4,5	0,9
Total	110	100	21,1

nen o conviven con personas aquejadas de alguna discapacidad o enfermedad apoyan, al contrario de los jóvenes, la participación de las ONGs en una proporción superior a la media;

- el recurso a la empresa privada es particularmente apoyado por las personas que se ubican ideológicamente a la derecha y rechazado por quienes se encuentran en una situación de ausencia de bienestar.

## 2.2. Opciones sobre las formas de financiación de los servicios sociales

Al margen de sobre quién debería recaer la gestión de los centros y programas de servicios sociales, se ha intentado también conocer la opinión de la ciudadanía sobre las formas de financiación de esos servicios y, más concretamente, sobre la participación de los usuarios en el pago de la atención recibida. En este caso, la opinión ampliamente mayoritaria (63,8%) se inclina por sistemas de copago establecidos en función del nivel económico del usuario/a, de los que serían eximidas las personas con un nivel muy bajo de ingresos. Casi dos tercios de las personas encuestadas, por tanto, se inclinan por el sistema que, en líneas generales, se aplica actualmente en el Territorio. Algo más de una cuarta parte (28,5%) se inclina en cambio por la gratuidad total, mientras que apenas un 5,6% de los encuestados cree que todos los usuarios/as deberían pagar el coste de los servicios recibidos, y que deberían hacerlo por igual, al margen de su situación económica.

**Tabla 6. Preferencias sobre las fórmulas de financiación de los Servicios Sociales**

¿Cuál sería la mejor forma de financiar los Servicios Sociales que se prestan a las personas mayores, las personas con discapacidad, y otras personas con necesidades sociales?

	Abs.	%
Deberían ser servicios gratuitos para todas las personas que tengan necesidad de ellos, al margen de su situación económica	149	28,5
Las personas que acudan a esos servicios deberían pagar en función sus recursos económicos, y no deberían pagar nada quienes tienen ingresos muy bajos	333	63,8
Todos los usuarios deberían pagar el coste de los servicios recibidos, y deberían pagar por igual, al margen de su situación económica	29	5,6
No sabe	7	1,3
No contesta	4	0,8
Total	522	100

El lugar de residencia, la ocupación laboral y la ubicación ideológica constituyen los factores más significativos en lo que se refiere a la opción por un modelo de financiación u otro. En ese sentido, se observa cómo las personas que viven fuera de Vitoria-Gasteiz<sup>3</sup> son más proclives a la gratuidad, y menos partidarias del pago obligatorio, que quienes viven en la capital. También los jubilados y pensionistas defienden en una proporción superior a la media la gratuidad universal de los servicios, al contrario de las personas inactivas no pensionistas (estudiantes, desempleados y personas que se dedican a actividades domésticas). En lo que se refiere a la escala ideológica, las personas de centro y las apolíticas defienden en una proporción muy superior a la media la gratuidad universal, las de izquierdas el pago según los recursos y las de derechas el pago generalizado.

**Tabla 7. Preferencias sobre las fórmulas de financiación de los Servicios Sociales en función de las características personales**

¿Cuál sería la mejor forma de financiar los Servicios Sociales que se prestan a las personas mayores, las personas con discapacidad, y otras personas con necesidades sociales?

	Gratuitos para todos (%)	De pago según recursos (%)	De pago para todos (%)	NS/NC (%)
Hombre	29,2	61,3	6,7	2,8
Mujer	27,9	66,2	4,5	1,4
Residentes en Vitoria	26,4	64,9	6,7	2,0
Residentes fuera de Vitoria	34,8	60,6	2,3	2,3
Jóvenes	32,9	60,7	5,0	1,4
Adultos	24,1	67,9	4,4	3,6
Mayores	28,6	63,3	6,5	1,6
Trabajadores en activo	24,5	68,2	4,4	2,9
Jubilados y pensionistas	36,1	58,2	4,1	1,6
Inactivos no pensionistas	30,2	59,5	9,5	0,8
Bienestar económico	29,1	63,1	5,9	1,9
Ausencia de bienestar	25,3	67,8	3,4	3,5
Nivel de estudios bajo	31,1	60,3	6,7	1,9
Nivel de estudios medio	27,5	65,5	5,3	1,7
Nivel de estudios alto	25,0	67,9	4,3	2,8
Izquierda	20,8	74,0	4,0	1,2
Centro	33,3	59,8	4,9	2,0
Derecha	23,5	66,7	7,8	2,0
Apolíticas	34,2	56,1	6,6	3,1
Personas con dificultades	27,4	62,4	9,4	0,8
Personas sin dificultades	29,0	64,1	4,5	2,4
Hogares con dependientes	25,5	64,7	7,1	2,7
Hogares sin dependientes	30,2	63,3	4,7	1,8
Total de la muestra	28,5	63,8	5,6	2,1

<sup>3</sup> Como se ha indicado, el 60% de los encuestados fuera de Vitoria-Gasteiz residen en los municipios de Llodio y de Amurrio.

Es posible, combinando las dos cuestiones analizadas hasta ahora, definir una serie de grupos o perfiles en función de su preferencia global por un sistema público de financiación y gestión, un sistema mixto o un sistema exclusivamente privado. Desde ese punto de vista, y en pura teoría, podrían definirse nueve modelos distintos en función de su apoyo a las diversas combinaciones posibles. La siguiente tabla indica el porcentaje de ciudadanos/as que agrupa cada una de esas combinaciones:

**Tabla 8. Preferencia por los diversos modelos de gestión y financiación de los Servicios Sociales**

	Abs.	%
Gestión pública y financiación pública	93	17,8
Gestión pública con copago	164	31,4
Gestión pública con financiación exclusiva del usuario	7	1,3
Gestión mixta con financiación pública	22	4,2
Gestión mixta con copago	89	17,0
Gestión mixta con financiación exclusiva del usuario	5	1,0
Gestión privada con financiación pública	27	5,2
Gestión privada con copago	70	13,4
Gestión privada con financiación exclusiva del usuario	11	2,1
Otras	31	5,9
NS/NC	3	0,6

Pueden extraerse algunas conclusiones de interés de esta tabla:

- el modelo que suscita mayor adhesión es el de la prestación de servicios públicos con participación económica del usuario en función de sus posibilidades (que es el mayoritario en Álava, por ejemplo, en el ámbito de la atención a las personas mayores);
- la universalidad o gestión pública de servicios gratuitos para el usuario –sistema vigente en líneas generales en nuestro país, por ejemplo, en el campo de la salud y la educación– ocupa el segundo lugar, si bien sólo un 17,8% de los ciudadanos optan por él;
- los defensores de la gestión pública se dividen por tanto –en una proporción casi de dos a uno– básicamente entre quienes son partidarios del copago (el 62%) y quienes son partidarios de la gratuidad para el usuario/a (el 35%);
- otros dos modelos –la gestión mixta de los servicios con aportación económica del usuario en función de sus posibilidades, y la gestión privada también con aportación económica del usuario en función de sus posibilidades– reciben un nivel de apoyo considerable (17,0% y 13,4%, respectivamente);
- la gestión privada pura –es decir, provisión de la atención por entidades particulares y pago íntegro por parte de los usuarios– sólo es defendida por el 2,1% de la muestra.

Los resultados obtenidos coinciden muy vagamente con los extraídos de una pregunta similar planteada ese mismo año por el Centro de Investigaciones

Sociológicas (CIS) al conjunto de la ciudadanía española (Barómetro de febrero de 2005). Al margen de las diferencias en la forma de plantear la pregunta –en el caso del CIS las únicas opciones planteadas eran las referidas en la tabla, mientras que en el caso de Álava los resultados son producto de la combinación de seis respuestas distintas en dos preguntas diferentes<sup>4</sup>–, parece observarse que en Álava el apoyo a la participación del usuario en el pago de los servicios es sensiblemente mayor. En lo que sí parece haber acuerdo entre ambas muestras, en cualquier caso, es en el generalizado rechazo al modelo privado puro (gestión privada con financiación exclusiva del usuario).

**Tabla 9. Preferencia por los diversos modelos de gestión y financiación de los Servicios Sociales en Álava y en el conjunto de España**

	Álava (%)	España (%)
Gestión pública y financiación pública	17,8	70,5
Gestión pública con copago	31,4	15,3
Gestión privada con financiación pública	5,2	6,9
Gestión privada con financiación exclusiva del usuario	2,1	1,4
Otras	56,5	5,9

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos SIS y Estudio nº 2.594 del CIS.

Al margen de las diferencias con otras encuestas, podría establecerse, en el marco de esta investigación, una tipología básica formada por los cuatro colectivos más numerosos, que, en conjunto, agrupan casi al 80% de la muestra:

- gestión pública con copago (31,4%)
- gestión pública gratuita (17,8%)
- gestión mixta con copago (17,0%)
- gestión privada con copago (13,4%)

¿Hay diferencias en función de las características sociodemográficas que estamos utilizando a la hora de optar por alguno de estos cuatro modelos? Dado el reducido tamaño de los grupos obtenidos, no parece aconsejable realizar en este punto pruebas de significatividad estadística, que probablemente carecerían de validez. De la observación de los datos sí se concluye, en cualquier caso, que la posición ideológica juega un papel importante a la hora de determinar la adscripción a uno u otro modelo: las personas que se posicionan a la izquierda optan en una proporción muy superior a la media por la gestión pública con copago –pero no por la gestión pública gratuita–, mientras quienes se declaran de derechas optan en mayor medida que el resto por la gestión privada con copago.

La mayor parte de la ciudadanía, por otra parte, parece dispuesta a soportar una mayor presión fiscal, si con ello se puede dedicar un mayor presu-

<sup>4</sup> Esa es la razón de que la opción ‘Otras’ agrupe en la muestra alavesa al 56% de los respondientes, y en la española al 5,9%, lo que obliga a dar a esta comparación un carácter muy orientativo.

puesto público a las prestaciones y servicios sociales. Casi el 58% de la muestra considera que es preferible gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos aunque eso signifique pagar más impuestos, mientras que un grupo minoritario, aunque amplio (el 28%), juzga preferible bajar los impuestos pese a que esto signifique gastar menos en prestaciones sociales y servicios públicos. Una proporción importante de la muestra (el 14,2%) no sabe o no contesta a esta pregunta.

**Tabla 10. Disposición al incremento de la carga fiscal para la mejora de los Servicios Sociales**

¿Con cuál de estas frases está más de acuerdo?	Abs.	%
Es preferible bajar los impuestos, aunque esto signifique gastar menos en prestaciones sociales y servicios públicos	146	28,0
Es preferible gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos, aunque eso signifique pagar más impuestos	302	57,8
No sabe	41	7,9
No contesta	33	6,3

La ciudadanía alavesa parece ser, en este aspecto, algo menos partidaria del incremento de la presión fiscal que el conjunto de la ciudadanía del Estado español. El barómetro de febrero de 2005 del CIS planteaba esta misma cuestión y obtenía resultados similares, con un nivel de NS/NC aún mayor (24,5% partidarios de bajar los impuestos aún a costa de los servicios sociales; 54,9% partidarios de incrementarlos y 20,6% no sabe /no contesta). Si de la comparación se eliminan las personas que no manifiestan una opción concreta (es decir, las que responden NS/NC), se observa que la preferencia por la reducción de impuestos –sin perder su carácter minoritario– es en Álava dos puntos mayor que en el conjunto del Estado. Las diferencias, en cualquier caso, distan de ser significativas y la estructura general –con más de dos tercios de la ciudadanía que expresa alguna opinión concreta posicionada a favor del incremento de impuestos en esta área– se mantiene en los mismos términos.

**Tabla 11. Predisposición al pago de impuestos para la mejora de los Servicios Sociales en Álava y en el conjunto de España**

¿Con cuál de estas frases está más de acuerdo?	Álava (%)*	España (%)*
Es preferible bajar los impuestos, aunque esto signifique gastar menos en prestaciones sociales y servicios públicos	32,5	30,8
Es preferible gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos, aunque eso signifique pagar más impuestos	67,4	69,1

\*Se han eliminado los casos de NS/NC

Fuente: Elaboración propia a partir de datos SIIS y Estudio nº 2.594 del CIS.

Las diferencias respecto a la predisposición a asumir una mayor carga fiscal presentan, en relación a las cuestiones abordadas hasta ahora, perfiles más nítidos (y sorprendentes) cuando se analizan en función de las características sociodemográficas de los encuestados/as. Así, se observa que hasta seis fac-

tores (edad, ocupación, grado de bienestar económico, nivel de estudios, ubicación ideológica, y existencia en el hogar de personas con dificultades) resultan estadísticamente significativos a la hora de determinar las preferencias ante esta cuestión.

Las diferencias encontradas no apuntan, sin embargo, en la línea que se podía esperar, puesto que son justamente las personas que, en principio, tienen una mayor necesidad de protección pública –las personas mayores, los jubilados y pensionistas, quienes tienen un nivel de estudios bajo, las personas que están en una situación de ausencia de bienestar y las que padecen o viven con familiares que padecen problemas derivados de una discapacidad– las que en mayor medida se decantan por bajar los impuestos, aún a costa de gastar menos en prestaciones sociales y servicios públicos. La explicación a esta aparente contradicción podría estar en el hecho de que estas personas consideren que la subida o bajada de impuestos les afecta directamente, mientras que la mejora o empeoramiento de los servicios sociales no, en la medida en que no se consideran –siquiera potencialmente– usuarios de los mismos. Con todo, la opción por la bajada de impuestos a costa de la reducción de las prestaciones sociales no resulta en ningún caso mayoritaria, y sólo en el caso de quienes están en una situación de ausencia de bienestar y de quienes tienen un nivel de estudios bajo supera el nivel del 40%.

A estas personas se suman, en el rechazo a la subida de impuestos, quienes se consideran de derechas y quienes no se ubican ideológicamente. Por el contrario, las personas de izquierdas, los jóvenes y quienes tienen un nivel educativo alto son las que en mayor proporción se muestran partidarias de gastar más en prestaciones sociales y servicios públicos, aunque eso signifique pagar más impuestos.

**Tabla 12. Predisposición al pago de impuestos para la mejora de los Servicios Sociales en función de las características personales**

	Bajar los impuestos (%)	Subir los impuestos (%)	NS/NC (%)
Hombre	24,5	61,3	14,2
Mujer	31,2	54,6	14,2
Residentes en Vitoria	27,2	60,3	12,5
Residentes fuera de Vitoria	30,3	50,8	18,9
Jóvenes	23,6	67,9	8,5
Adultos	23,4	59,9	16,7
Mayores	33,1	51,0	15,9
Trabajadores en activo	23,0	64,2	12,8
Jubilados y pensionistas	36,9	51,6	11,5
Inactivos no pensionistas	30,2	50,0	19,8
Bienestar económico	25,1	60,6	14,3
Ausencia de bienestar	43,7	46,0	10,3
Nivel de estudios bajo	40,7	43,5	15,8
Nivel de estudios medio	26,9	62,6	10,5
Nivel de estudios alto	10,0	73,6	16,4
Izquierda	15,6	74,6	9,8
Centro	27,5	61,8	10,7
Derecha	35,3	52,9	11,8
Apolíticas	37,2	42,3	20,5
Personas con dificultades	35,9	53,0	11,1
Personas sin dificultades	25,7	59,2	15,1
Hogares con dependientes	30,4	56,5	13,1
Hogares sin dependientes	26,6	58,6	14,8
Total de la muestra	28,0	57,9	14,1

El mayor rechazo a la subida de impuestos de quienes, en principio, más se podrían beneficiar de la acción protectora pública se produce también, aunque con menor nitidez, en el conjunto del Estado español. En el Barómetro del CIS, al que antes se ha hecho referencia, son también los grupos que podrían tener mayor necesidad de servicios sociales –las personas mayores, los jubilados y pensionistas, las personas con nivel educativo bajo y (aunque en menor medida) las personas de clase baja y media/baja– los que en menor proporción defienden la subida de impuestos.

**Tabla 13. Partidarios de la subida de impuestos en Álava y en el conjunto de España**

	CIS (%)	SIIS (%)
Mayores	46,6	51,0
Trabajadores en activo	61,1	64,2
Jubilados y pensionistas	47,8	51,6
Inactivos no pensionistas	50,9	50,0
Bienestar económico	57,3	60,6
Ausencia de bienestar	53,7	46,0
Nivel de estudios bajo	43,9	43,5
Nivel de estudios medio	57,1	62,6
Nivel de estudios alto	72,3	73,6
<b>Total de la muestra</b>	<b>56,2</b>	<b>57,9</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos SIIS y Estudio nº 2.594 del CIS.

**Tabla 14. Partidarios de la bajada de impuestos en Álava y en el conjunto de España**

	CIS (%)	SIIS (%)
Mayores	25,0	33,1
Trabajadores en activo	23,8	23,0
Jubilados y pensionistas	23,6	36,9
Inactivos no pensionistas	26,1	30,2
Bienestar económico	24,2	25,1
Ausencia de bienestar	25,7	43,7
Nivel de estudios bajo	30,2	40,7
Nivel de estudios medio	24,6	26,9
Nivel de estudios alto	16,7	10,0
<b>Total de la muestra</b>	<b>24,7</b>	<b>28,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos SIIS y Estudio nº 2.594 del CIS.

El grado de apoyo a las diversas fórmulas de financiación y participación de las entidades privadas en la gestión de los servicios sociales se relaciona por otra parte, muy claramente, con la predisposición al recorte o a la subida de impuestos. Desde ese punto de vista, y aunque la bajada de impuestos no resulta en ningún caso una opción mayoritaria, los partidarios de la gestión privada tienden –como cabía esperar– a preferir en mayor medida la bajada de impuestos, mientras los partidarios de la gestión mixta y de la pública optan por encima de la media por la subida de impuestos. Debe destacarse en este aspecto, además, que son los partidarios de la gestión mixta –por encima de quienes prefieren la gestión pública de los servicios sociales– quienes en mayor proporción estarían a favor de una subida de los impuestos si con ello mejoran las prestaciones y servicios sociales.

**Tabla 15. Disposición al incremento de la carga fiscal para la mejora de los servicios sociales de acuerdo a las opciones respecto a la gestión de los servicios sociales**

	Bajar impuestos (%)	Subir impuestos (%)	NS/NC (%)
Gestión pública	25,7	61,2	13,1
Gestión mixta	23,7	65,3	11,0
Gestión privada	36,4	46,4	17,3
NS/NC	34,6	38,5	26,9
<b>Total muestra</b>	<b>28,0</b>	<b>57,9</b>	<b>14,1</b>

### 2.3. Valoración de la actuación de las instituciones en Álava

Se ha intentado, por otra parte, conocer la valoración de las personas encuestadas sobre cuál es la institución que más se ocupa en Álava de cubrir las necesidades de las personas con discapacidad, las personas mayores u otras personas con necesidades sociales. Se trata de una pregunta en la que no se planteaban opciones concretas a los encuestados, y en la que éstos, *motu proprio*, podrían optar por una institución pública, por más de una o por una entidad sin fin de lucro.

La mayoría de los encuestados (41,2%) consideran que es la Diputación Foral de Álava la institución que en mayor medida se ocupa de cubrir las necesidades de las personas con necesidades de apoyo social. Le siguen los ayuntamientos (citados por el 32,4% de la muestra) y el Gobierno Vasco (8,2%), mientras que algo menos del 5% atribuye a entidades sin fin de lucro el liderazgo en la cobertura de las necesidades sociales. Un porcentaje muy pequeño –pero no desdénable– de la muestra (el 2,7%) considera que ninguna institución se ocupa suficientemente de las necesidades de estas personas y un 3,1% apunta otras opciones (centro cívicos, empresas privadas, partidos políticos, Seguridad Social, etc.).

**Tabla 16. Valoración de la labor institucional en materia de servicios sociales**

En su municipio ¿cuál es la institución que más se ocupa de cubrir las necesidades de las personas minusválidas, las personas mayores, y las demás personas con necesidades sociales?

	Abs.	%*
Diputación	215	41,2
Ayuntamiento	169	32,4
Gobierno Vasco	43	8,2
Asociaciones	22	4,2
Otras	16	3,1
Ninguna	14	2,7
NS/NC	129	24,7

\*Respuesta múltiple: los resultados no suman 100.

Al tratarse de una pregunta de respuesta múltiple, las personas encuestadas han podido indicar varias opciones, señalando así que son varias las entidades que “más hacen” en esta materia: son pocos, sin embargo, los que utilizan esta posibilidad y la mayoría (el 80% de los que contestan) se decanta por una sola opción. Cuando sólo se tienen en consideración los casos en los que se ha optado por una única institución, los resultados no cambian de sentido, pero aumentan las diferencias y crece la distancia entre

Diputación y Ayuntamientos. La institución más activa en materia de servicios sociales sería la Diputación Foral (46,5%), seguida de los Ayuntamientos (30,8%), el Gobierno Vasco (8,2%) y las asociaciones (6,0%).

La consideración de la Diputación Foral de Álava como principal institución en lo que se refiere a la prestación de servicios sociales se relaciona claramente –y de forma estadísticamente significativa utilizando la prueba del chi cuadrado– con factores como el sexo, el lugar de residencia, la edad, la ocupación o las características del hogar en cuanto a la presencia de personas dependientes o con necesidades especiales:

- Los hombres tienden a señalar a la Diputación como principal institución en materia de servicios sociales en una proporción muy superior a la media; lo contrario ocurre con las mujeres, que reparten a partes iguales sus preferencias por el Ayuntamiento de su localidad y la Diputación.
- Los residentes en Vitoria-Gasteiz tienden a señalar con mayor frecuencia a la Diputación; quienes viven en el resto del Territorio se distinguen por citar en menor medida a la Diputación y en mayor medida al Gobierno Vasco.
- Conforme se avanza en la edad se tiende más a señalar a la Diputación como principal proveedora de servicios en este campo, siendo las personas jóvenes –con diferencia– las que menos señalan a esta institución como primer agente en cuanto a la prestación de servicios sociales.
- Las personas con dificultades derivadas de una discapacidad (o que conviven con alguna de ellas) y las que conviven con personas muy jóvenes o muy mayores también citan en una proporción muy superior a la media a la Diputación, al igual que los jubilados y pensionistas.
- Sin llegar a niveles de significatividad estadística, la proporción de personas que citan a la Diputación Foral es también superior a la media entre las personas que tienen un nivel de estudios elevado y las que se consideran de derechas. De hecho, las menciones a la Diputación van aumentando claramente según se avanza de izquierda a derecha en la escala de adscripción ideológica.
- Aunque no alcance un nivel de significatividad estadística, proporcionalmente, la mayor cantidad de referencias al Gobierno Vasco se produce entre las personas que están en una situación de ausencia de bienestar económico. También destaca entre ellas la mayor tendencia a citar a las asociaciones como principales agentes en lo que a la cobertura de las necesidades de las personas con dificultades se refiere.

#### 2.4. Conocimiento del movimiento asociativo alavés

Pese al importante papel que, como se ha puesto de manifiesto en otros capítulos del informe del que este trabajo forma parte, juegan las entidades socia-

les sin fin de lucro en la prestación de servicios sociales en Álava, casi dos de cada tres personas encuestadas no son capaces de indicar, de forma espontánea, el nombre de ninguna de ellas. Cuando se les pide que indiquen el nombre de las organizaciones sociales y centros que trabajan en el campo de los servicios sociales ayudando a las personas en situación de pobreza, a los inmigrantes, a las mujeres víctimas de violencia doméstica y a otras personas con problemas sociales, el 21,1% citan el nombre de una sola entidad y el 16,9% dos o más. Apenas una quincena de personas (el 3,1% de la muestra) indica tres o más nombres y el 5,2% señala el nombre de instituciones que, en realidad, no son entidades sin fin de lucro (Emakunde, Gobierno Vasco, IFBS, Ayuntamiento, Bienestar Social de Diputación, Etxebide, Residencia Arana, etc.).

**Tabla 17. Conocimiento espontáneo del movimiento asociativo alavés**

En Álava hay organizaciones sociales y centros que trabajan en el campo de los Servicios Sociales ayudando a los pobres, a los inmigrantes, a las mujeres maltratadas y a otras personas con problemas sociales. ¿Podría decirme el nombre de alguna de ellas?

	Abs	%
Ninguna	324	62,1
Una	110	21,1
Dos o más	61	16,9
Cáritas	75	14,4
Cruz Roja	45	8,6
Apdema	18	3,4
SOS Racismo	13	2,5
Menciones erróneas	27	5,2

Los datos recogidos en la encuesta no se corresponden con los que, ante una pregunta similar, se recogieron hace tres años en una encuesta realizada en la ciudad de Vitoria-Gasteiz<sup>5</sup>. En aquella encuesta, el porcentaje que no es capaz de citar el nombre de ninguna asociación era del 28,8%, muy inferior al 59,1% que se registra en este estudio entre los residentes en esa ciudad. Ambas encuestas coinciden a la hora de señalar a Cáritas y Cruz Roja como las entidades más conocidas.

La edad, el nivel de estudios y la situación ocupacional juegan un papel relevante a la hora de diferenciar a las personas que tienen algún conocimiento del movimiento asociativo de las que no. En ese sentido, quienes en mayor medida no indican ningún nombre son las personas mayores, las personas jubiladas y las que tienen un nivel de estudios bajo. También resulta estadísticamente significativa la diferencia en cuanto al conocimiento del movimiento asociativo que existe entre los detractores y defensores de la bajada de impuestos aún a costa del gasto social: quienes no conocen el nombre de ninguna asociación tienden, en mucha mayor medida que la media, a defender la bajada de impuestos y, al contrario, quienes conocen el nombre de alguna tienden, en mucha mayor medida que la media, a defender su incremen-

<sup>5</sup> *El movimiento asociativo alavés desde diferentes perspectivas*. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y Agencia Erdu, 2003.

to. Junto a quienes defienden la subida de impuestos, los grupos que, en mayor proporción, son capaces de citar el nombre correcto de alguna entidad sin fin de lucro son los adultos, los trabajadores en activo, y las personas con un nivel de estudios alto.

El panorama cambia de forma muy sustancial cuando, en lugar de pedir a las personas encuestadas que citen el nombre de las entidades sin fin de lucro que conocen, se les pide que indiquen si han oído o no hablar en alguna ocasión de diversas entidades, seleccionadas para esta investigación, sobre todo, en función de su participación en la gestión de servicios sociales públicos en Álava. En ese caso, el conocimiento de determinadas asociaciones es generalizado (superior al 90% en tres casos), y diez asociaciones son conocidas por más de la mitad de la muestra.

Tal y como se observa en la tabla 18, la práctica totalidad de las personas encuestadas han oído hablar de Cruz Roja y de Cáritas, mientras Proyecto Hombre, Fundación ONCE, SOS Racismo y las Cuatro Torres, son conocidas al menos por tres de cada cuatro personas. Particular atención merece el hecho de que una de las entidades más conocidas sea Médicos Sin Fronteras (MSF), una entidad que carece de sede en Álava y sólo puntualmente desarrolla actividades en el territorio, al margen de las que pueda realizar a través de los medios de comunicación de ámbito estatal. El alto índice de conocimiento de esta asociación –muy superior al de entidades con mayor arraigo en Álava– pone de manifiesto la importancia que, frente a la propia prestación de servicios, tienen para el conocimiento por parte de la opinión pública determinadas denominaciones y/o una presencia constante en los medios de comunicación. De hecho, son las entidades de ámbito al menos estatal –Cruz Roja, Cáritas, MSF, Proyecto Hombre, Fundación ONCE y SOS Racismo– las más conocidas, mientras que las entidades que centran su acción en el ámbito alavés resultan mucho menos conocidas. De ellas, las Cuatro Torres, APDEMA y la Comisión Anti-Sida son las que registran un mayor nivel de conocimiento por parte de las personas encuestadas.

**Tabla 18. Conocimiento del movimiento asociativo**

¿Ha oído usted hablar alguna vez de alguna de las siguientes asociaciones?

	N	Sí (%)
Cruz Roja	519	99,4
Cáritas	518	99,2
Médicos Sin Fronteras	504	96,6
Proyecto Hombre	468	89,7
Fundación ONCE	464	89,1
SOS Racismo	393	75,3
Las Cuatro Torres	391	74,9
APDEMA	354	67,8
Comisión Anti Sida	338	64,8
ASPACE	246	47,1
Asociación Gao Lacho Drom	215	41,2
AFACES	170	32,6
Sartu	111	21,3
EGINEZ	68	13,0
ASASAM	64	12,3

¿Qué grupos de personas son los que conocen en mayor proporción a las entidades que sólo trabajan en Álava<sup>6</sup>? Como ocurría a la hora de indicar de forma espontánea el nombre de alguna asociación, existen algunas diferencias significativas comunes en lo que se refiere al conocimiento de estas entidades en cuanto a edad, lugar de residencia, nivel de estudios, ocupación o predisposición a la subida de impuestos. Ahondando en esas diferencias se puede indicar que:

- Las Cuatro Torres es particularmente conocida por las personas mayores (85%) y por quienes tienen un nivel de estudios bajo (82%); mientras que sólo el 50% de los jóvenes han oído hablar de esa asociación;
- APDEMA es conocida en una proporción significativamente superior a la media entre quienes viven en el municipio de Vitoria-Gasteiz, las personas adultas, los trabajadores en activo y los defensores de la subida de impuestos; el grado de conocimiento de esta asociación entre las personas con alguna discapacidad o enfermedad crónica (o que conviva con una de ellas) es superior a la media, pero la diferencia no alcanza el nivel de significatividad estadística utilizando la prueba del chi cuadrado;
- la Comisión Anti-Sida es más conocida en Vitoria que fuera de ella, entre las personas adultas, los trabajadores en activo, quienes tienen un nivel de estudios alto y quienes se consideran de izquierdas;
- ASPACE, nuevamente, es más conocida entre las personas adultas, los trabajadores en activo, quienes tienen un nivel de estudios alto y quienes son partidarios del incremento de los impuestos para financiar la mejora de los servicios sociales;
- la asociación Gao Lacho Drom, por último, es proporcionalmente más conocida entre los hombres, los vecinos de Vitoria-Gasteiz, las personas adultas, los trabajadores en activo, quienes están en una situación de bienestar económico, quienes tienen estudios universitarios y quienes son partidarios de incrementar los impuestos para financiar la mejora de los servicios sociales.

## 2.5. Colaboración con el movimiento asociativo

A tenor de los datos recogidos en la encuesta, el grado de colaboración de la ciudadanía con el movimiento asociativo alavés es alto: un 43.1% de las personas encuestadas señalan haber colaborado en los últimos doce meses de alguna forma con asociaciones que ayudan o prestan servicios a personas con necesidades sociales. En este punto, los datos coinciden con el nivel de colaboración detectado

<sup>6</sup> Se ha dejado fuera de este análisis a las seis asociaciones más citadas, no por ser de ámbito estatal, sino por el hecho de que el número de personas que no las conocen es muy reducido.

entre la población vitoriana en el estudio de Erdu al que anteriormente se ha hecho referencia.

El 33% de la muestra ha colaborado con algún tipo de aportación económica. De ellos, más de la mitad (el 17% de toda la muestra) señalan colaborar económicamente de forma regular, y el resto de forma esporádica. El 12,5% de las personas encuestadas, además, señalan haber colaborado en el último año como voluntarios/as con alguna asociación; de ellos, más de la mitad (el 7% de toda la muestra) señalan realizar su labor de voluntariado de forma habitual. Extrapolando estos datos al conjunto de la población alavesa mayor de 18 años, tendríamos que cerca de 30.000 personas participan en Álava en tareas de voluntariado, y que de ellas más de 17.000 lo hacen de forma habitual.

**Tabla 19. Tipo de colaboración con el movimiento asociativo**

En los últimos doce meses, ¿ha colaborado usted con alguna asociación que ayuda o presta servicios a personas con necesidades sociales (personas mayores, con discapacidad, personas sin recursos, etc.)? \*

	Abs.	%
No, de ninguna forma	297	56,9
Sí, de alguna forma	225	43,1
Económicamente	172	33,0
Como voluntario	65	12,5
Como responsable dentro de la dirección de la organización	4	0,8
Como profesional dentro de la organización	8	1,5
No sabe	1	0,2

\*Respuesta múltiple: los resultados no suman 100%.

Ciertamente, sorprende que el 43,1% de la población señale haber colaborado con el movimiento asociativo cuando, por otra parte, apenas el 38% recuerda espontáneamente el nombre de alguna entidad. En cualquier caso, se da una correlación bastante alta entre ambas respuestas y sólo un 8% de quienes dicen colaborar como voluntarios –y hasta un 29% de quienes dicen haber colaborado económicamente– son incapaces de indicar el nombre de alguna entidad.

Al margen de tales contradicciones, la edad y el grado de bienestar económico parecen establecer diferencias significativas en lo que se refiere a la colaboración con las entidades asociativas: las personas jóvenes y las que están en una situación de ausencia de bienestar colaboran con las asociaciones en una proporción inferior a la media. Sin llegar a alcanzar niveles de significatividad estadística, quienes en mayor proporción señalan colaborar de alguna forma con las asociaciones son las personas con nivel de estudios alto, las de centro y las que tienen o conviven con personas que tienen dificultades derivadas de una discapacidad o enfermedad.

También alcanzan el nivel de significatividad estadística las diferencias que se producen en este aspecto en función de la adscripción a un modelo determinado de gestión de los servicios sociales o de la predisposición a la subida o bajada de impuestos: por una parte, los datos indican que los partida-

rios de incrementar los impuestos han colaborado con alguna asociación sin fin de lucro en mucha mayor medida que los partidarios del recorte; por otra, son los partidarios de la gestión mixta de los servicios sociales –y no, como quizá cabía esperar, los partidarios de la gestión pública– los que más tienden a colaborar con el movimiento asociativo, en consonancia con la mayor tendencia de este grupo a la subida de impuestos, y al conocimiento del movimiento asociativo.

Los datos de la encuesta indican, por otra parte, que existe aún un potencial importante para la colaboración con el movimiento asociativo en el seno de la sociedad alavesa. Efectivamente, de las personas que, hasta la fecha, no han colaborado ni económicamente ni como voluntarios/as con las entidades sin fin de lucro de acción social, casi el 60% estarían dispuestas a hacerlo, ya sea de forma esporádica o habitual. Ese grupo de personas representa un tercio de la muestra y –en la medida en que la muestra representa al conjunto de la población alavesa– podría decirse que hasta un tercio de los alaveses/as mayores de 18 años estarían dispuestos a colaborar con el movimiento asociativo: en torno a un 24% estaría dispuesto a colaborar como voluntario de forma esporádica y en torno a un 10% –cerca de 25.000 personas– de forma habitual.

**Tabla 20. Disposición a la colaboración con el movimiento asociativo**

En caso de no haber colaborado nunca de ninguna forma con alguna asociación, ¿le gustaría hacerlo en el futuro de alguna de las siguientes formas?

	Abs.	% de quienes no colaboran	% de la muestra
No, de ninguna forma	121	40,7	23,2
Sí, de alguna forma*	176	59,3	33,7
Económicamente, de forma esporádica	115	38,7	22,0
Económicamente, de forma regular	67	22,6	12,8
Como voluntario, de forma esporádica	127	42,8	24,3
Como voluntario, de forma regular	52	17,5	10,0

\*Respuesta múltiple: los resultados no suman 100%.

Entre las personas que se dicen dispuestas a colaborar, las menciones concretas más frecuentes son las referidas a la ayuda a las personas mayores y la colaboración en el cuidado de niños, si bien un número también importante de esas personas se muestran dispuestas a colaborar en todo aquello para lo que se vieran capacitados/as.

La edad, la ocupación laboral, el nivel de estudios y la ubicación ideológica marcan diferencias estadísticamente significativas en lo que se refiere a la predisposición a colaborar como voluntario/a con el movimiento asociativo. Las personas más predisuestas a esa colaboración son las que se ubican a la izquierda en el espectro ideológico (que casi duplican la disposición a colaborar de quienes no declaran ubicación ideológica alguna), los jóvenes,

quienes tienen un nivel de estudios alto y los inactivos no pensionistas (estudiantes, desempleados/as y personas que realizan trabajo doméstico). También colaborarían como voluntarios en una proporción muy superior a la media, pero sin alcanzar niveles estadísticos de significatividad, las personas en situación de ausencia de bienestar. La no disponibilidad, por el contrario, es particularmente marcada entre los jubilados y pensionistas, las personas que no viven en Vitoria-Gasteiz, las personas mayores, quienes tienen un nivel de estudios bajo y los defensores de la bajada de impuestos.

Las diferencias son menores, y tienen menor significatividad estadística, cuando se analiza la disposición de las personas encuestadas a colaborar económicamente con el mundo asociativo. Sólo la edad (los adultos colaborarían económicamente con mayor frecuencia) y el nivel de estudios (quienes tienen estudios universitarios colaborarían más) marcan diferencias estadísticamente significativas. La disposición a colaborar económicamente es, en cualquier caso, particularmente alta entre las personas de izquierda, las que conviven en hogares con personas menores de 16 o mayores de 75 y las partidarias de un modelo mixto de gestión de los servicios sociales. Los menos dispuestos a la colaboración económica son las personas jubiladas y pensionistas, las que residen fuera de Vitoria, las personas de ideología conservadora y las que tienen un nivel de estudios bajo.

## 2.6. Los problemas en los que debería centrarse la labor del movimiento asociativo

Al preguntar a las personas encuestadas cuáles son, a su juicio, los problemas sociales que las instituciones públicas deberían atender más urgentemente, la variedad de respuestas es notable y una proporción importante de la muestra (casi tres cuartas partes) señala al menos un problema concreto. En total, las personas encuestadas citan hasta 118 cuestiones distintas en las que las instituciones públicas deberían centrar su labor:

- La cuestión que suscita un mayor demanda de acción es sin duda la atención a las personas mayores: más de un tercio de las personas encuestadas citan espontáneamente la 'tercera edad', alguna problemática específica de las personas mayores o la insuficiencia de algún servicio destinado a ese sector de la población cuando se les pregunta por las necesidades sociales que deberían atenderse de forma más urgente; en algunos de esos casos, el problema se acota señalando cuestiones como la soledad de la tercera edad (14 menciones), la tercera edad con problemas económicos (7), la necesidad de abrir más residencias o de crear más servicios de ayuda a domicilio (14), la ayuda a las personas mayores enfermas, discapacitadas, con demencia senil o Alzheimer (10), la situación de la tercera edad en el medio rural (1) o la escasez de apoyo a los cuidadores (1).
- La pobreza se configura, junto a la discapacidad, como el segundo problema más citado por las personas encuestadas: un 12% de la muestra hace referencia genérica al problema de las personas en situación de pobreza y las personas necesitadas, las personas sin hogar o sin recursos (11 menciones), el hambre (2) o la necesidad de garantizar un ingreso mínimo a todas las personas (1).
- También suscita una demanda considerable de atención la problemática de las personas con discapacidad, a la que hace alguna referencia en torno al 12% de la muestra. A la hora de especificar los problemas de concretos de estas personas se señala la situación de los niños/as con discapacidad (3 menciones), el desempleo de las personas con discapacidad (3), las barreras arquitectónicas (4) o los problemas de las personas con discapacidad mental (2) o con autismo (2).
- A la cuestión de la inmigración hacen referencia el 11% de las personas encuestadas, con algunas menciones específicas al racismo y la integración racial (5), o la igualdad entre inmigrantes y autóctonos (1).
- Algo más de 40 personas (el 7,6%) hacen referencia a cuestiones relacionadas con la infancia y la juventud, con menciones específicas al maltrato y el acoso infantil (3), y la carencia de guarderías (3).
- Casi el 6% de las personas encuestadas hacen referencia a las situaciones de maltrato, singularmente a la problemática de las mujeres víctimas de violencia doméstica.
- Un total de 27 personas, en torno al 5% de la muestra, hacen referencia al desempleo u a otros aspectos relacionados con el mundo del trabajo.
- La vivienda es señalada como problema que requiere atención urgente por el 4,7% de los encuestados.
- El uso abusivo de drogas es citado por 17 personas (el 3,2%).
- Cinco personas hacen referencia a cuestiones relacionadas con la familia (separaciones, familias numerosas, familias descompuestas, conflictos familiares, etc.).
- Se mencionan también, de forma más puntual, una larga lista de cuestiones muy diversas, entre las que cabe destacar: anorexia y bulimia, asistencia sanitaria, ayuda a las personas que están solas, sida, presos, seguridad ciudadana, donaciones de sangre, listas de espera en los ambulatorios, operaciones que no puede pagar la Seguridad Social, terrorismo, ayuda al desarrollo, igualdad entre hemisferios, injusticia social, prostitución, sida en África, las enfermedades incurables o la necesidad de controlar el dinero que se entrega a las asociaciones. Es destacable el número de menciones que se realizan a problemáticas relacionadas con la salud y el sistema sanitario.

Dada la variedad de cuestiones señaladas *motu proprio* por las personas encuestadas, se consideró también necesario pedirles que eligieran entre una serie de opciones concretas en relación a los colectivos a los que las asociaciones y ONGs alavesas deberían prestar atención prioritaria.

**Tabla. 21. Colectivos que deberían recibir una atención prioritaria por parte de las asociaciones y ONGs**

¿En qué colectivos cree usted que deberían centrar prioritariamente las asociaciones y ONGs alavesas la labor que realizan? \*

	Abs.	%
La ayuda a niños con dificultades	231	44,3
La ayuda a las personas mayores	231	44,3
La ayuda a las mujeres maltratadas	214	41,0
La ayuda a las personas con discapacidad	131	25,1
La ayuda a los drogodependientes	109	20,9
La ayuda a los pobres	94	18,0
La ayuda a los jóvenes con dificultades	88	16,9
La ayuda a las personas inmigrantes	70	13,4
No sabe	22	4,2
No contesta	6	1,1
Otros	57	10,9

\*Respuesta múltiple: los resultados no suman 100%, puesto que se podían marcar hasta tres opciones.

Como se observa en la tabla precedente, las personas mayores, los niños/as con dificultades y las mujeres víctimas de violencia doméstica son los colectivos que en mayor medida se considera que deben recibir una atención prioritaria. En relación a las contestaciones que, en la pregunta anterior, las personas encuestadas dieron de forma espontánea, destaca fundamentalmente el incremento en la preocupación por la situación de las mujeres maltratadas y la menor atención que se presta a la situación de las personas en situación de pobreza.

Es bastante alto, por otra parte, el número de personas que señalan la opción de ‘otros’ en esta pregunta. De ellos, una parte muy importante –el 7,5% de la muestra– rechaza establecer prioridades y señala que todos los colectivos deberían recibir una atención prioritaria.

Además, cuatro personas señalan que la acción de las ONGs debería centrarse sólo “en la gente de aquí” o en “todos menos los inmigrantes”, y otra persona que deberían centrarse en “todos menos los drogadictos”, lo que indicaría que, si bien muy limitado en términos cuantitativos, existe un cierto rechazo a la atención prestada a determinados colectivos.

### 3. Principales conclusiones

Seis conclusiones básicas pueden extraerse de los resultados obtenidos en esta encuesta en lo que se refiere a la percepción social del papel que el movimiento asociativo juega en la prestación de servicios sociales públicos y, más genéricamente, respecto a las relaciones entre el movimiento asociativo y el conjunto de la ciudadanía:

- Las personas encuestadas no atribuyen al movimiento asociativo un papel protagonista en lo que se refiere a la prestación de servicios sociales, papel que reservan en primer término a las entidades públicas. En torno a un 60% de la muestra no opta en primera instancia por la participación de las entidades sin fin de lucro en la gestión de esos servicios y consideran que deberían ser las instituciones públicas (51,3%) o las empresas privadas (4,7%) las que se encargaran de ello. El resto de la muestra es favorable a la intervención del movimiento asociativo, ya sea en exclusiva (6,3%) o en colaboración con entidades públicas y/o empresas (11,8%).
- Más del 80% de la ciudadanía atribuye a alguna institución pública el liderazgo en la prestación de servicios sociales y sólo el 4,2% cree que son las asociaciones las que más hacen en esta materia. Según las personas encuestadas, la Diputación Foral de Álava es la institución que más se ocupa de cubrir las necesidades de las personas con discapacidad, las personas mayores y las demás personas con necesidades sociales.
- Casi dos de cada tres personas encuestadas no son capaces de citar espontáneamente el nombre de ninguna entidad sin fin de lucro, mientras que el 17% de la muestra cita dos o más nombres. Las entidades más citadas son Cáritas, Cruz Roja y Apdema.
- Cuando se pregunta a las personas encuestadas si han oído hablar de determinadas asociaciones, el conocimiento de casi todas las entidades de ámbito estatal supera el 90%. Entre las asociaciones de ámbito alavés, el conocimiento ciudadano oscila entre el 12% y el 75%.
- Pese a tal desconocimiento, casi la mitad de las personas encuestadas (43%) dicen haber colaborado en el último año con el movimiento asociativo: un tercio de la muestra habría colaborado económicamente, de forma esporádica o regular, y en torno a un 12% como voluntario/a. De acuerdo con estos datos, unas 30.000 personas habrían colaborado, en mayor o menor medida, en el último año con el movimiento asociativo en tareas de voluntariado, 17.000 de ellas de forma habitual.
- Existe además un potencial de colaboración importante con el movimiento asociativo: el 60% de quienes dicen no haber colaborado estarían dispuestos a hacerlo en el futuro, ya sea de forma esporádica o habitual. En torno a un 10% de las personas encuestadas –cerca de 25.000 personas si los datos de la muestra se extrapolan al conjunto de la población– se declaran dispuestas a colaborar con el movimiento asociativo en tareas de voluntariado de manera habitual.



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.

PRODUCE  
SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS  
SIIS DOKUMENTAZIO ETA IKERKETA ZENTROA  
FUNDACIÓN EGUIA CAREAGA FUNDAZIOA  
Reina Regente, 5 bajo  
20003 Donostia  
Tel. 943 423656  
Fax 943 293007  
publicaciones@siis.net

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

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

DISEÑO  
Estudio Lanzagorta  
MAQUETACIÓN  
Concetta Probanza  
IMPRESIÓN Y FOTOCOMPOSICIÓN  
Mitxelena Artes Gráficas

Depósito Legal: SS-101/86  
ISSN: 1134-7147

© SIIS Centro de Documentación y  
Estudios de la Fundación Eguía  
Careaga

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 de los mismos.

## 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). 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.
- Los artículos se enviarán mecanografiados en un documento de Word, bien por email, bien por cualquier otro medio informático.
- Los artículos pueden redactarse tanto en euskera como en castellano, y serán publicados en el idioma en el que se reciba el original.
- Desde el punto de vista formal, se ruega atenerse a las siguientes pautas:
  - La extensión del contenido de cada artículo será de entre 4.500 y 9.000 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, y el cargo o centro de referencia que se quiera hacer constar, así como la dirección y el teléfono de contacto del autor/a. Se añadirá también un breve resumen o sumario del artículo (máximo 150 palabras).
  - Las citas o notas irán a pie de página.
  - Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán las Normas ISO 690/1987.

La dirección y teléfono de contacto de la revista son los siguientes:

Zerbitzuan  
SIIS Centro de Documentación y Estudios  
SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentrua  
Reina Regente, 5 bajo  
20003 Donostia-San Sebastián  
Tel. 943 423656  
Fax 943 293007  
publicaciones@siis.net