

# Editorial

**E**ste número de la revista *Zerbitzuan* se publica en un momento –diciembre de 2008– que cabe considerar crucial para la configuración de los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País

Vasco. En efecto, en este mes han sido aprobadas por el Parlamento Vasco dos leyes –la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social– que van a cambiar de raíz la articulación, la organización y la provisión de los Servicios Sociales, garantizando a la ciudadanía más derechos en el ámbito de las políticas sociales y exigiendo a las instituciones públicas –y con ellas al conjunto de la sociedad– mayores responsabilidades.

La aprobación de ambas leyes es fruto del trabajo de meses de reflexión y de negociación, pero también es fruto de la madurez de un sistema de servicios sociales con varios lustros de andadura, consolidado, en el que se ha ido desarrollando un catálogo de servicios y prestaciones amplio. Cabe entender la aprobación de estas leyes como un salto cualitativo, un paso definitivo hacia la madurez del sistema de servicios sociales, en términos similares –como tantas veces se ha dicho– a los sistemas de educación, pensiones o salud. Tal y como ha señalado en relación a la Ley 12/2008 el Viceconsejero de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, Fernando Consuegra, “del mismo modo que en determinados momentos históricos se comprendió que la protección y promoción de la salud o del aprendizaje que permitía acceder al mercado laboral no eran procesos que pudieran gestionarse únicamente en el ámbito familiar o comunitario, eso mismo está pasando, ya masivamente en nuestra sociedad, en lo que tiene que ver con las necesidades sociales tocantes a la autonomía personal y la integración relacional o microsociedad. Del mismo modo que entendimos que la salud o el aprendizaje son bienes que en sociedades como las nuestras requieren sistemas profesionalizados y públicos que los protejan y promuevan, hoy estamos entendiendo que también necesitamos un sistema profesionalizado y público capaz de prevenir, paliar o corregir desajustes en lo que tiene que ver con la autonomía personal y el soporte informal, que ese

bien valioso que es tener autonomía y disponer de redes de apoyo familiar y comunitario, debe ser complementado y potenciado desde la intervención formal y pública”.

Probablemente, el carácter universal del derecho a los Servicios Sociales sea una de las principales novedades que –en términos filosóficos, organizativos y económicos– plantea la nueva Ley de Servicios Sociales. Pero, en palabras nuevamente del Viceconsejero del ramo, “la Ley responde también a otros retos y necesidades, como el de vertebrar un sistema que merezca tal nombre para toda la CAPV, a la vez que se potencian y dinamizan las competencias y responsabilidades de las diferentes administraciones que concurren en su gestión. De una parte se establecen elementos comunes como el catálogo y la cartera, como el plan estratégico y el mapa de servicios, como el observatorio de la calidad o la alta inspección. De otro, emerge un enorme protagonismo y visibilidad de las instituciones forales y municipales en la provisión de los servicios a la ciudadanía”.

La experiencia nos ha mostrado, en cualquier caso, que la mera aprobación de una norma con rango de Ley no garantiza que se alcancen sus objetivos o que se respete su espíritu (e, incluso, su letra). Por ello es conveniente, además de valorar en su justa medida la importancia de los pasos que se han dado, subrayar los retos y las tareas pendientes: por una parte, el desarrollo normativo que se deriva de la Ley y el desarrollo de los diversos órganos, herramientas e instancias que contempla: plan estratégi-

co, mapa y cartera de servicios, dispositivos de coordinación interinstitucional, observatorio, sistema de información... Por otro, el necesario avance en la creación nuevas de plazas e infraestructuras, única forma de garantizar el derecho universal a los Servicios Sociales. Todo ello al tiempo que se avanza en el despliegue de la Ley de Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y se aplica la nueva Ley vasca de garantía de ingresos e inclusión social.

Muchas son las claves que pueden condicionar el cumplimiento de estas disposiciones: la coordinación y el entendimiento entre las instituciones implicadas, el tipo de liderazgo que se articule desde ellas, las mejoras en la formación y cualificación de los profesionales (así como en sus condiciones laborales), la concreción de los requisitos de acceso a los servicios, el modo en el que se materialice la dimensión comunitaria del sistema (que implicará un esfuerzo suplementario por parte de las entidades locales), o la articulación de un sistema financiación justo y suficiente, capaz de sostener económicamente un dispositivo que sin duda será mucho más caro del que hasta la fecha hemos conocido... Todas pasan, probablemente, por alcanzar un gran acuerdo social, un pacto de país por el cual todos los agentes implicados –institucionales, sociales, pero también la ciudadanía en su conjunto– cumplan con los deberes y responsabilidades que toda ampliación de derechos lleva implícita. Esa será la única forma de que los ambiciosos cambios normativos a los que acabamos de asistir no queden, finalmente, en papel mojado.

**ZERBITZUAN**

# Índice

7

Inmigración y servicios sociales: ¿última red o primer trampolín?  
Gorka Moreno Márquez  
Xabier Aierdi Urza

19

Algunas implicaciones sociales y económicas de la longevidad y la dependencia  
Lluís Bermúdez i Morata  
Montserrat Guillén i Estany

31

Gizarte langintzaren jardute profesionala gaur egun  
Kontxesi Berrío-Otxoa  
Ainhoa Berasaluze

39

Eficiencia en las empresas de inserción y apoyo público  
José Luis Retolaza Ávalos  
Maite Ruiz Roqueñi  
Andrés Araujo de la Mata  
Aitziber Mugarra Elorriaga

55

Adolescentes gitanos vascos: voces y propuestas socioeducativas  
Mikel Arriaga Landeta

65

Contextos explicativos de la reducida fecundidad y el reducido empleo femenino en España en el marco comparado europeo  
Almudena Moreno Mínguez

77

Pobreza y desigualdades sociales en la CAPV: una lectura a partir de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales  
SIIS Centro de Documentación y Estudios

99

Personas con discapacidad afectadas por el sistema penal-penitenciario en España  
Agustín Huete García  
Eduardo Díaz Velázquez

115

Claves en la inserción laboral de personas con enfermedad mental  
Txema Franco

127

II Plan Vasco del Voluntariado: ejes fundamentales  
Elena Ayarza Elorriaga

135

Condiciones de trabajo en el tercer sector de intervención social  
Equipo técnico de Ados Consulting



# Inmigración y servicios sociales: ¿última red o primer trampolín?

Gorka Moreno Márquez y Xabier Aierdi Urraza

Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración

En este artículo se analizan diferentes aspectos relacionados con la inmigración y los servicios sociales. Tras una breve introducción que analiza las principales características de los flujos migratorios en estos últimos años, se parte del concepto de exclusión e integración social para definir el cometido de los servicios sociales. Asimismo, se analiza la utilización que de los servicios sociales hacen las personas inmigrantes de forma que, frente a algunos juicios de valor existentes en la sociedad autóctona, se observa que los inmigrantes usan los servicios sociales sobre todo en el inicio del proceso migratorio, y disminuye la utilización según avanza dicho proceso. Dicho en otras palabras, el empleo de los servicios sociales por parte de los inmigrantes funciona como un **[primer] trampolín de inserción** dentro de un proceso ascendente, no como una **última red de protección**.

## 1. Introducción

El estudio de los flujos migratorios ha tomado en estos últimos años una importante relevancia en toda una serie de disciplinas científicas y académicas. Las ciencias sociales no son ninguna excepción y el incremento de este fenómeno está haciendo que se analicen e investiguen toda una serie de aspectos y problemáticas relacionadas con la inmigración. De hecho, este auge ha sido hasta cierto punto *inesperado* y ha hecho que en muchos casos los dispositivos y mecanismos habilitados para este colectivo vayan en muchas ocasiones por detrás de la realidad y las dinámicas del momento actual.

El mencionado incremento de la inmigración se ve corroborado en las cifras presentadas en la tabla 1. Así, a nivel estatal se pasa de 637.085 personas extranjeras (que suponían en 1998 1,6% del total de la población) a 5.220.577 en 2008 (11,3% del total). Como puede observarse, en diez años se da un incremento de más de cuatro millones y medio de personas extranjeras, exactamente 4.583.492. Dicho de otra forma, la población extranjera se ha multiplicado en estos diez años en más de ocho veces.

En el caso de la CAPV, el aumento es también muy pronunciado, pero con unas cifras sensiblemente menores que a nivel estatal, tanto en términos absolutos como relativos. De este modo, el porcentaje de extranjeros pasa del 0,7% al 5,4% de 1998 a 2008, lo que supone que dicho porcentaje es en la CAPV casi seis puntos porcentuales menor al del Estado –5,9%–. Por territorios históricos, Bizkaia y Gipuzkoa muestran una pauta similar a la evolución del conjunto de la CAPV y tan sólo Álava muestra desde un principio, pero sobre todo a partir del año 2001, un porcentaje de extranjeros mayor al del conjunto de la CAPV y del resto de territorios históricos. De esta forma, en 2008 este porcentaje es de un 7,3% en Álava, cuando en Gipuzkoa y Bizkaia supone un 5,1%.

Tabla 1. Evolución de la población empadronada en España y la CAPV (por provincias). 1998-2008

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
España	Total	39.852.651	40.202.160	40.499.791	41.116.842	41.837.894	42.717.064	43.197.684	44.108.530	44.708.964	45.200.737	46.063.511
	Espanoles	39.215.566	39.453.206	39.575.912	39.746.185	39.859.948	40.052.896	40.163.358	40.377.920	40.564.798	40.681.183	40.842.934
	Extranjeros	637.085	748.954	923.879	1.370.657	1.977.946	2.664.168	3.034.326	3.730.610	4.144.166	4.519.554	5.220.577
	% Extranjeros	1,6	1,9	2,3	3,3	4,7	6,2	7,0	8,5	9,3	10,0	11,3
CAPV	Total	2.098.628	2.100.441	2.098.596	2.101.478	2.108.281	2.112.204	2.115.279	2.124.846	2.133.684	2.141.860	2.155.546
	Espanoles	2.083.430	2.083.648	2.077.456	2.074.040	2.069.873	2.062.973	2.056.113	2.051.952	2.048.142	2.043.336	2.038.896
	Extranjeros	15.198	16.793	21.140	27.438	38.408	49.231	59.166	72.894	85.542	98.524	116.650
	% Extranjeros	0,7	0,8	1,0	1,3	1,8	2,3	2,8	3,4	4,0	4,6	5,4
Álava	Total	284.595	285.748	286.497	288.793	291.860	294.360	295.905	299.957	301.926	305.459	309.412
	Espanoles	282.135	282.947	282.679	283.331	283.829	283.915	283.847	284.816	285.069	286.067	286.678
	Extranjeros	2.460	2.801	3.818	5.462	8.031	10.445	12.058	15.141	16.857	19.392	22.734
	% Extranjeros	0,9	1,0	1,3	1,9	2,8	3,6	4,1	5,1	5,6	6,4	7,3
Gipuzkoa	Total	676.439	677.275	679.370	680.069	682.977	684.416	686.513	688.708	691.895	694.944	700.392
	Espanoles	671.138	670.916	671.467	671.213	671.261	669.538	668.281	667.172	666.605	665.904	664.606
	Extranjeros	5.301	6.359	7.903	8.856	11.716	14.878	18.232	21.536	25.290	29.040	35.786
	% Extranjeros	0,8	0,9	1,2	1,3	1,7	2,2	2,7	3,1	3,7	4,2	5,1
Bizkaia	Total	1.137.594	1.137.418	1.132.729	1.132.616	1.133.444	1.133.428	1.132.861	1.136.181	1.139.863	1.141.457	1.145.742
	Espanoles	1.130.157	1.129.785	1.123.310	1.119.496	1.114.783	1.109.520	1.103.985	1.099.964	1.096.468	1.091.365	1.087.612
	Extranjeros	7.437	7.633	9.419	13.120	18.661	23.908	28.876	36.217	43.395	50.092	58.130
	% Extranjeros	0,7	0,7	0,8	1,2	1,7	2,1	2,6	3,2	3,8	4,4	5,1

Fuente: INE y elaboración propia.

Tabla 2. Evolución de la población extranjera en España y la CAPV y crecimiento porcentual anual. 1998-2008

	España		CAPV		Álava		Gipuzkoa		Bizkaia	
	N	Incr.	N	Incr.	N	Incr.	N	Incr.	N	Incr.
1998	637.085		15.198		2.460		5.301		7.437	
1999	748.954	17,6	16.793	10,5	2.801	13,9	6.359	20,0	7.633	2,6
2000	923.879	23,4	21.140	25,9	3.818	36,3	7.903	24,3	9.419	23,4
2001	1.370.657	48,4	27.438	29,8	5.462	43,1	8.856	12,1	13.120	39,3
2002	1.977.946	44,3	38.408	40,0	8.031	47,0	11.716	32,3	18.661	42,2
2003	2.664.168	34,7	49.231	28,2	10.445	30,1	14.878	27,0	23.908	28,1
2004	3.034.326	13,9	59.166	20,2	12.058	15,4	18.232	22,5	28.876	20,8
2005	3.730.610	22,9	72.894	23,2	15.141	25,6	21.536	18,1	36.217	25,4
2006	4.144.166	11,1	85.542	17,4	16.857	11,3	25.290	17,4	43.395	19,8
2007	4.519.554	9,1	98.524	15,2	19.392	15,0	29.040	14,8	50.092	15,4
2008	5.220.577	15,5	116.650	18,4	22.734	17,2	35.786	23,2	58.130	16,0
1998-2008	4.583.492	819,4	101.452	767,5	20.274	924,1	30.485	675,1	50.693	781,6

Fuente: INE y elaboración propia.

La tabla 2 viene a completar algunos de los datos expuestos en la tabla 1 y presenta la evolución de la población extranjera en España y la CAPV, así como su incremento porcentual tanto anual como en el conjunto de estos últimos diez años. Como puede extraerse de los datos expuestos, el mayor incremento porcentual de 1998 a 2008 se ha dado en Álava, con un aumento de un 924%. A continuación se sitúa el incremento estatal (819%) y a una cierta distancia los de Bizkaia (781%) y Gipuzkoa (675%). En suma, el incremento de la población extranjera en nuestro entorno en los últimos años ha sido intenso y rápido y en el caso de la CAPV dicha población se ha multiplicado por más de siete veces y media.

Si se tienen en cuenta los incrementos interanuales, se observa que a nivel estatal los mayores aumentos se dan sobre todo hasta el año 2005. A partir de este año los porcentajes de crecimiento disminuyen y se sitúan en cifras inferiores al 20%, cuando hasta ese año en todos los anteriores se había sobrepasado esta cifra. En el año 2002 incluso, el incremento fue del 44%, el mayor en este periodo.

En el caso de la CAPV, los incrementos que se dan en los primeros años y hasta el año 2005, son, salvo en el caso alavés, inferiores al estatal. Pero, en cambio, a partir de este año, y aunque no con unas grandes diferencias, el incremento anual de la CAPV es superior a la media estatal, lo que apunta a unos

flujos migratorios más tardíos y paulatinos. Por territorios históricos, los incrementos porcentuales más altos y tempranos se registran en Álava, seguidamente se sitúa Bizkaia y con unos incrementos más moderados se coloca casi en todos los años Gipuzkoa. Aunque en este último año se percibe un cierto repunte, ya que en este territorio se da un incremento del 23%, frente al 17% de Álava o al 16% de Bizkaia. No es descartable la hipótesis de que se estén produciendo reubicaciones intraestatales, algunas de las cuales se dirigen hacia la CAPV, o puede ocurrir que los flujos que han ido asentándose generen nuevas necesidades de inmigración.

Todos estos datos no hacen más que confirmar que la inmigración ha irrumpido con fuerza en el contexto demográfico estatal y no parece que atienda a hechos de carácter coyuntural. En este sentido, la inmigración parece que va a ser un fenómeno que nos acompañará en las próximas décadas. Este escenario afecta a muchos ámbitos de nuestra realidad social. Y como puede pensarse, elementos como el Estado del Bienestar, las políticas sociales o los servicios sociales no son ninguna excepción y necesitan de una revisión y reflexión de sus campos de actuación, para así poder adaptarse al nuevo contexto y a la vez adecuarse a las nuevas necesidades y recursos que demanda un colectivo como el de las personas inmigrantes. A su vez, no puede olvidarse, unido a todo lo anterior, que cada vez son más las personas inmigrantes que se dirigen a este tipo de ámbitos como son las políticas o los servicios sociales (Montagud y Torres, 2002). Además, según datos de encuesta de Ikuspegi, la modalidad de integración preferida por la población extranjera es la que atiende a una pauta bicultural, de forma que en el ámbito público prefieren la sociedad de acogida y, sobre todo, su lógica sociopolítica garantista, mientras que para el ámbito privado prefieren proseguir con sus pautas culturales de origen.

En este contexto, en los últimos años ha aumentado sensiblemente el número de programas y servicios sociales que se dirigen a atender las necesidades de las personas inmigrantes, así como el peso de éstas en programas de carácter general. Este desarrollo se está dando sobre todo en las CC.AA en las que el porcentaje de personas inmigrantes procedentes de países empobrecidos es mayor. De igual modo, es destacable, que muchos de estos servicios sociales están siendo ofrecidos por organizaciones y entidades del tercer sector. Por todo ello, a lo largo de este artículo, se va a profundizar en estos aspectos, haciendo especial hincapié en el papel que juegan y/o pueden jugar los servicios sociales en el proceso de integración e inserción social de las personas inmigrantes.

## 2. Servicios sociales, integración e inserción

El objetivo de este artículo no es el de profundizar y reflexionar sobre la definición y las características de los servicios sociales desde un plano general. Sin embargo, unos breves apuntes sobre los servicios sociales pueden ser un buen punto de partida para las reflexiones que van a presentarse a lo largo de este trabajo.

El Estado del Bienestar se asienta, entre otras, en la premisa de que existe una responsabilidad social y colectiva con respecto a la provisión de las necesidades sociales básicas. Para ello, se establecen diferentes políticas y programas sociales que se centran en este objetivo. En este marco conceptual se sitúan precisamente los servicios sociales, que junto a la educación, la sanidad y la garantía de ingresos conformarían el *núcleo duro* de las políticas sociales.

Pasando a centrarnos en el conocido como cuarto pilar del Estado del Bienestar, los servicios sociales, cabe destacar que son varias las definiciones que pueden encontrarse de los mismos y que frecuentemente tienden a ser definiciones difusas e imprecisas. Para este trabajo, se ha optado por una definición esbozada por Demetrio Casado recientemente, en la que aparecen los principales elementos de los servicios sociales. Así, los servicios sociales son,

“prestaciones técnicas y otras actividades en las que se brinda ayuda o apoyo, fundamentalmente relacional y de proximidad, para la cobertura de carencias y el desarrollo de potencialidades en lo que tiene que ver con la autonomía (o dependencia) personal y la integración (o exclusión) comunitaria y social en general” (Casado y otros., 2005: 11).

En esta definición aparecen ya de forma clara y concisa dos de los elementos que son una constante en todas las definiciones de los servicios sociales: autonomía e integración. De este modo, y de forma general, se puede apuntar que los *elementos base* de los servicios sociales se articulan a través de las dicotomías compuestas por los ejes *exclusión-integración* y *dependencia-autonomía* (Laparra y Aguilar, 1997: 91). Así, los servicios sociales se articulan con el objeto de mejorar y fomentar la integración y la autonomía de personas y colectivos con déficits y dificultades en estos aspectos, para así reducir o limitar los efectos de la exclusión social y la dependencia.

Partiendo de este esquema, hacer frente a la exclusión social y fomentar la integración se convierten en los fundamentos de acción de los servicios sociales y, para ello, éstos actúan, junto a otras políticas sociales, en las tres dimensiones que inciden en la

exclusión social: el ámbito económico, la dimensión política y la dimensión relacional.

1. La primera dimensión, siguiendo la clasificación realizada por Laparra y otros (2007) atiende, por un lado, principalmente a la no participación en la producción, es decir, en el mercado laboral, o una participación no normalizada en el mismo. Y, por el otro, a la participación deficiente en el consumo, sobre todo como carencia de recursos y privaciones en diferentes materias.
2. El segundo componente es el de la dimensión política. En este caso pueden subrayarse las carencias en materia de ciudadanía política –participación activa o pasiva en elecciones y otros procesos políticos– y en el campo de la ciudadanía social, por ejemplo en el acceso deficiente a los diferentes ámbitos de las políticas sociales: sanidad, vivienda, educación, servicios sociales o garantía de ingresos.
3. La tercera dimensión sería la de las relaciones sociales, tanto como consecuencia de la inexistencia de las mismas, como de unas relaciones sociales que produzcan efectos negativos e indeseados sobre la personas.

Tabla 3. Dimensiones de la exclusión social

1. DIMENSIÓN ECONÓMICA
1.1. Participación en la producción (mercado laboral).
1.2. Participación en el consumo (carencia de recursos).
2. DIMENSIÓN POLÍTICA
2.1. Ciudadanía política (participación política).
2.2. Ciudadanía social (acceso a políticas sociales).
3. DIMENSIÓN RELACIONAL
3.1. Ausencia de relaciones (aislamiento social).
3.2. Relaciones negativas (conflictividad social).

Fuente: Laparra y otros (2007) y elaboración propia.

### 3. Inmigración y servicios sociales

A lo largo de este apartado se va a plantear como hipótesis de trabajo que la combinación de estas tres dimensiones de la exclusión social planteadas anteriormente van a determinar en gran parte el acceso de la población inmigrante a los servicios sociales. Para ello, en un primer momento va a analizarse la influencia de estos factores sobre la población inmigrante y las variantes y diferencias que ésta puede mostrar con respecto a la población autóctona.

### 3.1. Inmigrantes e integración social

Con respecto a la primera de las dimensiones, la económica, en el caso de las personas inmigrantes, el mercado laboral se convierte en un elemento fundamental, más aún incluso que en el de la población autóctona. Así, el empleo y el acceso al mercado laboral es uno de los factores más importantes para tomar la decisión de emigrar. De hecho, según los datos de la Encuesta a Extranjeros realizada por Ikupegi, el 43,8% de los inmigrantes residentes en la CAPV, lo han hecho por razones de carácter laboral. Y si a éstos les sumamos los aspectos económicos, que directa o indirectamente están también relacionados con el empleo, podemos observar que un 66,7% ha partido de su país por una motivación económica o laboral. Además, muy probablemente, muchas de las migraciones que originalmente estuvieron motivadas por cuestiones económicas se reinterpretan, tras una inserción exitosa, como si hubieran estado causadas por razones de enriquecimiento personal o de conocimiento de nuevas realidades. Estos datos, unidos a otros factores, hacen patente la importancia del empleo para este colectivo. Es más, y unido al siguiente factor dentro de esta dimensión, en gran parte, la garantía de ingresos para este colectivo se da a través del acceso al mercado laboral.

Los datos sobre la Encuesta de Población Activa (EPA) referidos al tercer trimestre de 2008 ahondan en este aspecto. De esta forma, la tasa de actividad de la población autóctona se sitúa en el 57,67%, frente al 76,36% de las personas extranjeras, una diferencia de más de 18 puntos. Esta diferencia nos indica que hay un escaso número de personas pensionistas entre los inmigrantes y una mayor tasa de actividad y ocupación y una menor de dependencia.

Tomando como referencia la segunda dimensión, la política, puede observarse como la participación política de las personas extranjeras está restringida, ya que tan sólo pueden participar por ahora en los procesos electorales aquellas personas extranjeras de algún país que conforma la UE, los que tengan estatus de reciprocidad, y únicamente para elecciones municipales y europeas. Está por ver, si las propuestas y debates que periódicamente aparecen en los medios de comunicación en estas últimas épocas sobre el derecho a voto en las elecciones municipales de personas extranjeras van tomando consistencia o quedan limitadas principalmente a titulares de prensa. Ahora bien, la restricción más importante en el ámbito de la ciudadanía es la que viene del corte que el principio de soberanía ejerce en la sociedad, dividiendo los residentes en ciudadanos y personas. Esta visión deja *per se* fuera del ámbito de los derechos, de todos los derechos, a la población extranjera. Es más, este esquema de comprensión se transforma asimismo en un esquema moral, de forma que sólo nos creemos vinculados y sólo creemos debernos en términos de solidaridad a los



nuestros. Desde esta comprensión es difícil posteriormente incluir a las personas extranjeras, es desde ahí desde donde surgen los recelos sociales ante la disposición para éstas en pie de igualdad de los mismos derechos y servicios.

En el caso de la ciudadanía social, hay una gran amalgama de situaciones, pero en general tienen acceso a nivel estatal a las prestaciones y servicios sociales, aquellas personas inmigrantes con autorización de residencia, lo que hace que esta parte tan importante del concepto de ciudadanía quede al margen de las personas extranjeras que, aunque empadronadas, no poseen ningún tipo de autorización de residencia.

En el caso de la CAPV, el acceso a la ciudadanía social, en políticas como las de garantía de ingresos, va unida al empadronamiento durante al menos un año antes a la solicitud, por lo tanto la situación administrativa no es un factor excluyente. La futura Ley para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social parece que mantiene este elemento sin modificaciones. De igual forma, la nueva Ley de Servicios Sociales parece que también da una mejor cobertura a los inmigrantes con respecto a la anterior, aunque siguen dándose una serie de restricciones. En todo caso, parece claro que las personas inmigrantes tienen mayores dificultades que las autóctonas para disfrutar de servicios y prestaciones sociales como consecuencia de su estatus legal. Además, en algunos casos la situación administrativa irregular puede incluso hacer que no se atrean a acudir a recursos a los que sí podrían recurrir, ya que tienen derecho a ello (EAPN, 2008; Levoy, 2008). Más concretamente, la protección jurídica de los servicios sociales, en la mayoría de los casos no es tan amplia como por ejemplo para la salud o la sanidad, que son vistos más como derechos universales y por lo tanto no sujetos a tantas restricciones. A nivel estatal, por ejemplo, con respecto a las rentas mínimas, la mayoría de las CC.AA. limita el acceso a la autorización de residencia. En los extremos de esta pauta se situarían, por un lado, la CAPV, Navarra y Baleares, que amplían la cobertura a las personas empadronadas; y Andalucía, por el otro, que deniega el acceso a las rentas mínimas a los inmigrantes extracomunitarios (Laparra, 2008: 25).

Pasando ya a comentar la tercera dimensión, cabe destacar que en la mayoría de los casos el papel de las redes sociales y familiares es muy importante en todo el proceso migratorio, desde la organización inicial del mismo, hasta la llegada, la recepción y el momento de llegada. Una vez establecida la persona, la relevancia de las redes sociales sigue siendo alta. Según los datos de la encuesta de Ikuspegi, por ejemplo, el 59% de las personas encuestadas afirma que sus amistades son mayoritariamente personas de su misma nacionalidad. Por lo tanto, hay que subrayar la importancia de estas redes, sobre

todo en el primer momento de acogida y llegada de los inmigrantes.

De lo expuesto en estos párrafos precedentes puede concluirse, que generalmente la primera y la tercera dimensión son para la mayoría de la población inmigrante los factores que sirven para encauzar un proceso de integración social adecuado en el país de acogida. En el caso de la segunda dimensión, la de la ciudadanía política y social, encuentran más limitaciones, sobre todo por las restricciones legales que muestra la actual legislación en materia de extranjería. Es por ello, que podemos hablar de un claro *handicap* para este colectivo en lo concerniente a la integración, ya que en muchos casos para ellos el proceso de inserción tan sólo puede sustentarse en dos pilares y no en tres como es el caso de la mayoría de la población autóctona.

De hecho, es patente que la situación administrativa y el acceso al estatus de ciudadanía determinan en gran parte la inserción social de este colectivo y también condiciona las potencialidades y la intensidad de inserción de las otras dos dimensiones. En este sentido, podemos hablar de un *continuum de estabilidad*, para definir las diferentes etapas o grados de estabilidad tomando como criterio principal la situación administrativa. Así, en el extremo de este *continuum* se situarían aquellas personas inmigrantes que no están ni empadronadas y que muestran indicadores más negativos en lo tocante a inserción, tanto laboral como social. Avanzando en este *continuum* tendríamos a aquellas personas que sin autorización de residencia sí que están empadronadas. Luego se pasaría a aquellas con autorización de residencia, en sus diferentes modalidades. Y en el otro extremo de esta gradación, tendríamos a las personas con autorización de residencia definitiva o incluso la nacionalidad del país de acogida. En el caso de estos últimos, y siguiendo con resultados de la encuesta, los datos muestran unos indicadores de inserción socio-laborales más altos que en el caso de los otros colectivos.

Por ello, puede decirse que el acceso al mercado laboral y el logro de un empleo, por un lado; y el apoyo y la orientación de las redes sociales y familiares de acogida, por el otro, se convierten quizás en los dos pilares fundamentales para la integración y la inserción de los inmigrantes recién llegados. Y como reverso de la misma moneda, cuando alguno de éstos o ambos elementos falla es cuando más probabilidades hay de que la exclusión y la dependencia de las personas inmigrantes les lleve a una situación de vulnerabilidad social. Es precisamente para este colectivo para el que queda *colgado* y queda fuera del mercado laboral y, sobre todo, de las redes sociales, para el que los servicios sociales deben articular mecanismos de integración. Obviamente, este esquema no se da de forma automática y pura en todos los casos y puede que

haya excepciones, pero si reparamos a los colectivos inmigrantes con más dificultades puede observarse como estos elementos aparecen con más o menos incidencia.

### 3.2. Uso y utilización de recursos y servicios sociales por parte de la población inmigrante: mitos y realidades

A continuación, y tras contextualizar nuestro objeto de investigación a través del apartado precedente, en estas próximas líneas vamos a analizar la relación entre la inmigración y los servicios sociales y sus aspectos más relevantes. Para ello, en un primer momento vamos a comentar algunas afirmaciones que en principio suelen relacionarse con la inmigración y que en ciertos casos no son del todo correctas. Dicho en otras palabras, van a presentarse una serie de aseveraciones que suelen referirse al uso de los inmigrantes de los servicios sociales y de otra serie de políticas públicas también.

#### 3.2.1. ¿Los inmigrantes copan la red de servicios sociales?

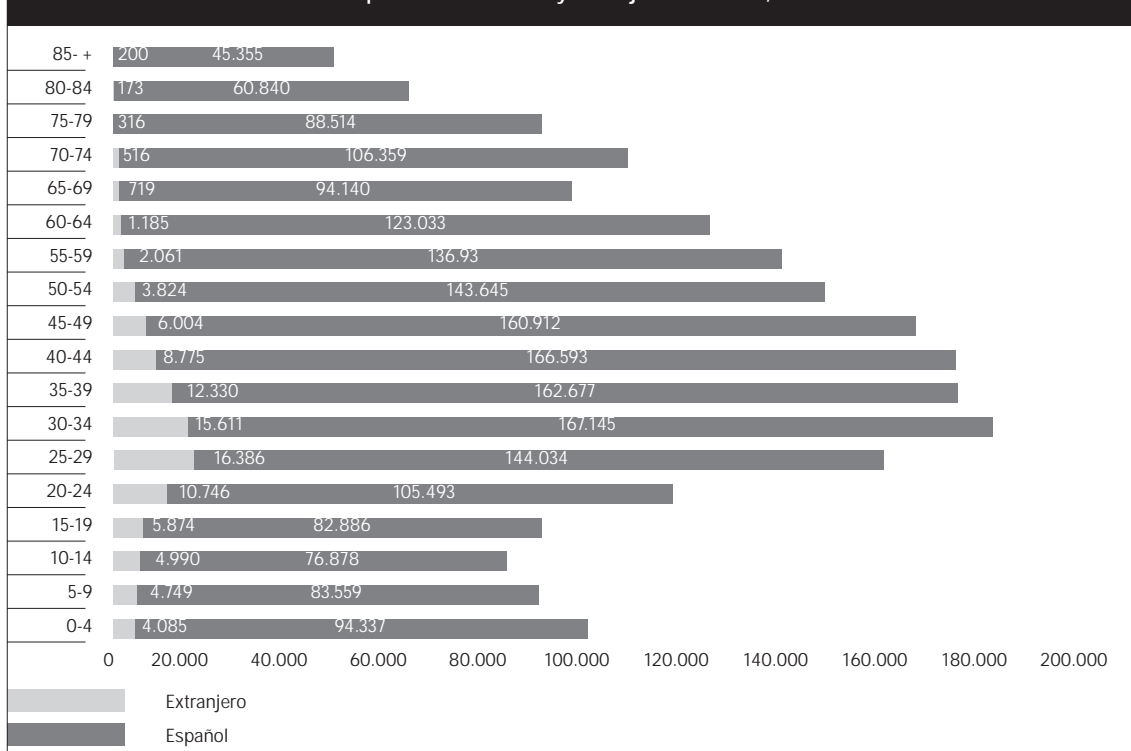
En primer lugar, frecuentemente y sobre todo desde la opinión pública, se esgrime que los inmigrantes están acaparando la mayoría de los recursos sociales, entre otros, los servicios sociales. Al respecto,

no existen muchos datos sobre la utilización de los servicios sociales por parte de los inmigrantes y los que hay frecuentemente suelen mostrar debilidades estadísticas. A nivel estatal, los datos disponibles apuntan a que el 6,98% de los usuarios eran personas extranjeras, cuando el peso de esta población en el año 2006-2007 era de un 8,8% (MTAS, 2007: 82). Siguiendo con datos de este tipo, en la CAPV, el 9,5% de los usuarios de los servicios sociales de base son hogares encabezados por personas extranjeras (Gobierno Vasco, 2007: 183). A su vez, se aprecia en estos últimos años un creciente peso de éstos en los mismos.

Para profundizar en este campo, puede ser interesante también apuntar algunos de los datos que en nuestro entorno más cercano se han analizado sobre esta materia. En el informe realizado por el Gobierno Vasco sobre el impacto económico de la inmigración extracomunitaria (2008), por ejemplo, se analiza el gasto público dirigido al colectivo inmigrante en materia de educación, sanidad, vivienda, atención a inmigrantes y servicios sociales.

En el primer ámbito, la educación, se concluye que el gasto realizado en esta materia en el alumnado inmigrante es similar a su peso dentro de la población total. En el caso de la sanidad, este gasto es inferior a su peso, como consecuencia sobre todo de una distribución de edad sensiblemente más joven que la autóctona. En materia de vivienda no existen

Gráfico 1. Distribución de la edad de la población autóctona y extranjera en la CAPV, 2007



datos diferenciales, aunque algunos condicionantes como, por ejemplo, un mayor peso entre los inmigrantes de la economía sumergida, puede hacer pensar que tengan más dificultades para acceder a las viviendas de protección oficial.

En el caso de los servicios sociales, que son los que realmente nos incumben en este artículo, los servicios sociales dirigidos a las personas mayores tienen un escaso peso dentro del colectivo de inmigrantes, ya que son muy pocos los inmigrantes que tienen más de 65 años. Como puede verse en el gráfico anterior, en el que las franjas grises –que corresponden a la población extranjera– prácticamente desaparecen a partir de dicha edad y se concentran mayoritariamente en los tramos situados entre los 20 y los 45 años. En el caso de las políticas para la familia, infancia y juventud, se percibe un mayor gasto en la población inmigrante, sobre todo por el peso de los menores extranjeros no acompañados –MENA's– en servicios residenciales.

En el caso de la Renta Básica –RB– o las Ayudas de Emergencia Social –AES– también se percibe un mayor peso del colectivo inmigrante, ya que suponen, según los datos del informe citado –datos de 2004–, el 23% del gasto dentro de esta primera prestación y el 26% en la segunda (Gobierno Vasco, 2008: 102). Los datos presentados en el *Estudio de las personas receptoras de Renta Básica* (2008) también inciden en este aspecto y apuntan a que un 30% de las personas receptoras de la RB son extranjeras en el año 2007 (Gobierno Vasco, 2008b: 10).

En todo caso, estos datos ni corroboran ni dan cobertura en ningún modo a la percepción de que la mayoría de las personas inmigrantes viven de las prestaciones sociales. En esta línea, la Encuesta de Ikuspegi apunta a que un 6,6% de la población extranjera recibía la RB en el momento de realizar la encuesta, una cifra algo mayor al peso de la pobla-

ción extranjera sobre la total, pero relativamente baja. Además, este dato no puede esconder que, dando la vuelta al dato, son un 92,6% las que no la recibían. Asimismo, no todas las nacionalidades acceden de igual modo a esta prestación. Según la encuesta realizada a perceptores de la RB, de todos los beneficiarios extranjeros casi un 60% son latinoamericanos, situándose a gran distancia los magrebíes (15,8%), subsaharianos (9,7%) y europeos del este (8,4%). Porcentajes similares se observan en la Encuesta de Ikuspegi, aunque al ser una encuesta más amplia y que no se centra únicamente en la RB puede que los datos tengan una menor fiabilidad.

Volviendo a los datos del informe sobre el impacto económico de los inmigrantes, si se toma el gasto en servicios sociales en su conjunto, la población inmigrante supone un 8,3% del gasto total (Gobierno Vasco, 2008: 107), un porcentaje superior al de su peso en el conjunto de la población total, pero contrario a la idea de que los inmigrantes viven de las ayudas sociales o se quedan con todas ellas. De hecho, y tomando como referente el conjunto del gasto en materia social para la población inmigrante, éste suponía el 4,01% del total, un porcentaje menor a su peso.

Todos estos datos indican que la población inmigrante tiene tan sólo en algunos ámbitos de los servicios sociales un porcentaje mayor a su peso dentro de la población total. Además, en ningún caso podríamos hablar de un sistema de servicios sociales copado por inmigrantes. Tampoco se sostiene la creencia de que todos los inmigrantes viven de las prestaciones sociales, ya que la mayoría participan activamente en el mercado laboral y poseen un empleo. De hecho, y como puede observarse en la tabla 6, según la estimación que hemos realizado siguiendo como pauta el incremento ocurrido en el año 2007, a julio de 2008 habría en la CAPV unas 126.000 personas extranjeras empadronadas. De éstas, unas 105.840 estarían en edad de trabajar –84% del total tendrían entre 18 y 64 años–. Las personas regularizadas serían 86.823, casi un 70% del total de las empadronadas, y casi 76.000 personas –75.805– regularizadas tendrían entre 18 y 64 años.

Pasando a comentar datos laborales para esta misma estimación, es destacable que de las 86.823 personas regularizadas, 54.063 están afiliadas a la Seguridad Social, lo que supone un 71% del total. Si tenemos en cuenta los datos de la EPA, unas 84.672 personas extranjeras estarían ocupadas para julio de 2008. Por lo tanto podemos estimar que en torno a 30.609 personas trabajarían en la economía sumergida. De igual forma, las personas paradas serían 12.701 –12%–, la inactiva 8.467 –8%– y podríamos estimar que en torno a un 80% de la población extranjera en edad de trabajar lo está haciendo. Unas cifras, por lo tanto, que indican una alta ocupación dentro de la población extranjera.

Tabla 5. Perceptores extranjeros de Renta Básica por área geográfica de procedencia

	Encuesta Gobierno Vasco		Encuesta Ikuspegi	
	N	%	N	%
Magreb	87	15,8	38	18,4
Subsáhara	53	9,7	25	12,1
Europa del Este	46	8,4	33	15,9
América Latina	329	59,9	104	50,2
Otros	34	6,2	7	3,4
Total	549	100,0	207	100,0

Fuente: Estudio de las personas receptoras de Renta Básica y Encuesta a personas Extranjeras del Observatorio Vasco de Inmigración-Ikuspegi.

**Tabla 6. Estimación para julio de 2008 de la población extranjera en la CAPV empadronada, regularizada, afiliada a la Seguridad Social y población ocupada, parada e inactiva**

Estimación laboral	N	%
Empadronados*	126.000	
Empadronados 16-64 ños (84%)	105.840	
Regularizados	86.823	0,69
Regularizados 16-64	75.805	0,87
Afiliados	54.063	0,71
Población empleada según EPA	84.672	0,80
Población parada según EPA	12.701	0,12
Población inactiva	8.467	0,08
Economía sumergida (empleada EPA- Afiliados SS)	30.609	0,29

\* Estimación a julio de 2008 con base en incremento de 2007.

Fuente: INE, MTIN, Seguridad Social, EPA y elaboración propia.

### 3.2.2. ¿Los inmigrantes piden mucho y dan poco?

Otra creencia generalizada suele atender a la idea de que aportan muy poco económicamente al sustento del Estado del Bienestar y los servicios sociales y que, en cambio, reciben mucho. De lo comentado en el punto anterior puede ya extraerse que esta afirmación muestra algunas debilidades. Pero además si analizamos los datos existentes veremos como esta tesis puede ser puesta en duda. Así, y prosiguiendo con el informe sobre el impacto económico de los inmigrantes en la CAPV, si tenemos en cuenta el gasto social en la población inmigrante y su aportación fiscal, podremos observar que este colectivo aporta 1.021 euros más que la población autóctona (Gobierno Vasco, 2008: 120), como consecuencia, entre otras, de unas mayores aportaciones porcentuales a la Seguridad Social de los inmigrantes.

A nivel estatal, también se dispone de datos que inciden en esta misma idea. El informe realizado por la Oficina Económica del Presidente en el año 2006, apunta a que gran parte del superávit español, el 50% para ser exactos, corresponde a la inmigración (Oficina Económica del Presidente, 2006: 35), por lo tanto el balance fiscal es positivo. De igual modo, el 30% del crecimiento del PIB español en la última década corresponde a la inmigración, una cifra que asciende hasta el 50% para los cinco últimos años (Oficina Económica del Presidente, 2006: 27). Trabajos posteriores que toman los datos de este informe como referente también inciden en este aspecto, indicando, por ejemplo, que el gasto público en la población inmigrante se sitúa en un 5,4%, cuando los ingresos fiscales para el Estado a través de este colectivo ascienden a un 6,6% del total de los ingresos (Malgesini, 2008: 45).

Para entender estos datos no pueden olvidarse aspectos como el menor peso de los inmigrantes en el gasto de las partidas de sanidad o servicios sociales para la tercera edad. En el caso de la Seguridad Social es también manifiesta esta tendencia. El gasto en pensiones para inmigrantes es muy bajo, y

en cambio, sus aportaciones a través de las cotizaciones son mucho mayores. Por lo tanto, la afirmación apuntada en el título de este epígrafe, no parece sostenerse en datos y en todo caso se puede hablar de un mayor peso de personas inmigrantes en ciertas partidas, pero no si se toman todas en su conjunto. Como afirmaba el documento de la Oficina Económica del Presidente, "Por lo que respecta a las cuentas públicas, en la actualidad los inmigrantes están contribuyendo favorablemente al superávit público, frente a la idea errónea de que los inmigrantes reciben más de lo que aportan, debido a la progresividad de nuestro sistema fiscal. Se estima que, en 2005, un superávit de unos 5.000 millones de euros, el 0,5% del PIB, puede deberse directamente a la inmigración, lo cual supone la mitad del total del superávit de las AA.PP. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que todavía no hay muchos inmigrantes pensionistas aunque los que trabajan generan derecho a pensión. En la actualidad los inmigrantes cotizan a la Seguridad Social por 8.000 millones de euros y reciben pensiones por valor de 400 millones de euros. Así, cabe esperar que en los años venideros este impacto positivo sobre el superávit vaya reduciéndose e incluso cambie de signo en el largo plazo" (2006: 32).

### 3.2.3. ¿Los servicios sociales funcionan como efecto llamada para las personas inmigrantes?

Esta es otra de las ideas que suelen esgrimirse cuando se habla de la relación entre servicios sociales e inmigración. Al respecto, en las diferentes investigaciones disponibles la cobertura de prestaciones y servicios sociales no aparece entre las principales motivaciones para partir del país de origen. Como ya se ha visto en otro apartado de este trabajo, según los datos de la Encuesta de Ikuspegi, en más de dos tercios de los casos son los aspectos económicos y laborales los que influyen en esta decisión. De esta forma, y tal como apunta Laparra, el verdadero efecto llamada es el mercado de trabajo y las redes sociales que transmiten dicho efecto (Laparra, 2003).

### 3.3. El acceso de las personas inmigrantes a los servicios sociales

Partiendo de la base expuesta en el primer apartado de este punto, los servicios sociales toman relevancia para el colectivo inmigrante sobre todo en el momento de llegada y en el inicio del proceso migratorio (Rodríguez Cabrero, 2003), más aún si encuentran dificultades –del tipo que sea– para acceder al mercado laboral –sea de forma regulada o no– o no disponen de redes sociales y familiares amplias que puedan facilitar el *aterrizaje* y el posterior *despeque* del proceso de inserción. Es en este contexto, por lo tanto, donde pueden tomar relevancia los servicios

sociales, especialmente los de base, que suelen ser de carácter municipal en su gran mayoría.

Como ya se ha apuntado, los servicios sociales intervienen sobre todo para cubrir necesidades y/o responder a diferentes problemas sociales para así facilitar la inserción y la integración de personas, colectivos o comunidades. Entendidos los servicios sociales de esta forma, estas situaciones *críticas* se dan en el caso de los inmigrantes justamente en el momento de llegar al país de acogida.

De este modo, para algunos inmigrantes los servicios sociales se convierten en la puerta de acceso para su proceso de inserción, más si cabe aún si como hemos visto tienen algún déficit con respecto al acceso al mercado laboral o las redes sociales. Pero también suponen la puerta de acceso o la primera puerta de entrada en muchos casos para el resto de servicios públicos y políticas sociales (Giménez, 2002: 24; Pérez Yruela y Rincken, 2005: 173) y también en el punto de información y asesoramiento para materias como la gestión de aspectos legales, el empadronamiento, el aprendizaje del idioma, la orientación para el empleo, la atención sanitaria o la educación para menores (Pajares, 2005: 169).

Algunos de los pocos estudios que se han hecho sobre esta temática inciden en estos aspectos. Así, según la investigación dirigida por Torres, los inmigrantes que acuden a los servicios sociales lo hacen en el primer año de estancia, suelen tener ingresos inferiores al Salario Mínimo y, sobre todo, se dirigen para recabar información o asesoramiento sobre temas como la sanidad, la educación y el empleo (Torres, 2004).

En esta misma línea, parece percibirse que entre la población inmigrante residente en la CAPV, el mayor porcentaje de usuarios de servicios sociales se da precisamente en este primer momento del proceso migratorio. Siguiendo los datos de la Encuesta de Ikuspegi, el caso de la RB, las AES u otro tipo de ayudas –ofrecidas por entidades sociales–, nos muestra y nos ilustra esta pauta.

**Tabla 7. Perceptores de servicios sociales y año de llegada**

		Recibe ahora	Recibía antes	No ha recibido nunca	NS/NC
Menos de dos años	RB	15,5	7,2	33,7	28,6
	AES	19,2	6,0	32,3	27,3
	ONG's	35,3	27,5	30,4	22,7
Entre dos y seis años	RB	71,4	79,3	52,4	57,1
	AES	72,1	79,7	53,6	63,6
	ONG's	44,1	60,8	55,8	63,6
Más de seis años	RB	13,1	13,5	14,0	14,3
	AES	8,7	14,3	14,1	9,1
	ONG's	20,6	11,8	13,8	13,6
Total		100	100	100	100

Como puede observarse en la tabla, entre los perceptores extranjeros de RB, AES y ayudas ofrecidas por ONG, la mayoría ha llegado a la CAPV entre hace dos y seis años. De este modo, en el caso de la RB y de las AES –dos prestaciones que suelen ir de la mano–, algo más de un 70% del total ha llegado en ese periodo. En el caso de las ayudas de ONG's, aún siendo también mayoría éstos, muestran un porcentaje inferior a las dos prestaciones anteriores, un 44,1% exactamente.

Si tenemos en cuenta que la población que llegó hace entre 2 y 6 años en la encuesta es el 55,8% del total, podemos observar que este grupo recibe más que su peso en el total la Renta Básica y las Ayudas de Emergencia Social, y que en cambio, son menos entre los que reciben ayudas por parte de ONG's. A continuación entre estos perceptores se situarían aquellos que llevan menos de dos años, que siendo el 30,3% del total, supondrían el 15,5% para de los perceptores de RB, el 19,2% de AES y el 35,3 en el caso de las ayudas de ONG's. Por lo tanto, este colectivo estaría sub-representado entre los perceptores de RB y AES y mostraría un leve porcentaje superior a su peso en las ayudas ofrecidas por ONG's. Por último, aquellos que llevan más de seis años en la CAPV, que componen el 13,9% del total de las personas encuestadas, son los que menos solicitan la RB (13,1%), las AES (8,7%) o algún tipo de ayuda de ONG's (20,6%).

Estos porcentajes ilustran lo mencionado en líneas precedentes. Este tipo de prestaciones se utilizan sobre todo en el primer momento del proceso migratorio. En este sentido, no puede olvidarse que el requisito de estar empadronado al menos durante un año en la CAPV hace que aquellos que llevan menos de dos años tengan mayores dificultades para poder solicitar la RB y muestran así un porcentaje menor, por ejemplo, a los que llevan entre dos y seis años. De hecho, en el caso de las AES, en el que el requisito es de seis meses, se aprecia un mayor porcentaje –aunque leve– para los que llevan menos de dos años, un 15,5% para la RB y un 19,2% para las AES. En esta misma línea, frecuentemente, y fruto de estas condiciones para acceder a estas prestaciones públicas, una de las opciones más utilizada para satisfacer sus necesidades suele ser la de acudir a organizaciones u ONG's, como por ejemplo Cáritas. Esta afirmación se ve corroborada en los datos, ya que un 35,3% de los perceptores de ayudas de este tipo son inmigrante que han llegado hace menos de dos años.

Como ya se ha apuntado, en párrafos anteriores, aquellos que llevan entre dos y seis años, es decir, aquellos que han iniciado el proceso de integración y pueden ya solicitar servicios sociales, son los que muestran un mayor peso entre los perceptores de este tipo de prestaciones sociales. En cambio, los que llevan más tiempo, muestran los porcentajes

más bajos y son entre los perceptores inmigrantes los que tienen un menor peso. Este último dato, nos indica en gran parte, que una vez puesto en marcha el proceso integrador, las prestaciones y servicios sociales son utilizadas en un primer momento como herramienta para avanzar en la inserción, sobre todo a través del empleo, y que según se avanza en este proceso, la utilización de los servicios sociales disminuye sensiblemente. Es más, el porcentaje de receptores de RB que llevan más de seis años (13,1%) y el de su peso dentro de la encuesta (13,9%) son muy similares y pueden hacernos pensar que según transcurre el tiempo de estancia de los inmigrantes sus pautas de utilización de recursos se asemeja más al de la población autóctona. No parece pues que se esté dando un uso abusivo de este tipo de prestaciones por parte de este colectivo (Gaitan, 2005: 11). Asimismo, estos datos son indicadores de que la cronificación de las personas inmigrantes dentro de los perceptores de RB o AES tiende a ser más bien escaso.

En esta línea, los datos sobre receptores de Renta Básica en el Ayuntamiento de Donostia inciden en esta idea de un menor índice de cronicidad por parte de la población extranjera con respecto a la autóctona. Así, mientras que el 56,7% de los receptores autóctonos que cobraban la RB en el año 2007 lo hacían también en el año 2005, este porcentaje desciende hasta el 33,8% para los extranjeros. Puede pensarse, que a lo largo de los próximos años, si la inmigración en la CAPV se estabiliza y se da un proceso paulatino de inserción, estos porcentajes entre autóctonos y extranjeros tiendan a acercarse. De todos modos, habrá que ver cómo se desarrollan dichos procesos en los años venideros. A su vez, y aunque pudiera ser contradictorio, un acercamiento entre estos dos porcentajes podría ser interpretado como un indicador de normalización y de inserción para la población inmigrante, en la medida en que pudieran afectarles de la misma manera los mismos procesos sociolaborales. No obstante, también en la formas y en los instrumentos de medición hay un largo trecho a recorrer teórica y analíticamente para establecer comparaciones aceptables.

### 3.4. Servicios sociales e inmigración: ¿última red de seguridad o primer trampolín de inserción?

De lo descrito anteriormente puede extraerse una conclusión: los servicios sociales son utilizados sobre todo en un primer momento, pero según avanza el proceso de inserción el peso de éstos disminuye. De esta afirmación parece percibirse, por lo tanto, que la utilización de los servicios sociales de la población inmigrante es diferente al de la autóctona.

En este contexto aparece una pregunta que creemos que es fundamental para entender el significado de los servicios sociales dentro de los procesos y flujos

migratorios. ¿El acceso de los inmigrantes a los servicios sociales se debe a una situación de precariedad o vulnerabilidad social o a su condición de personas inmigrantes? El inmigrante viene a buscar un empleo, pero el hecho de encontrarse en la mayoría de las ocasiones en una situación administrativa más o menos precaria hace que no pueda acceder al mercado laboral de forma regularizada –contrato y alta en la Seguridad Social– y, que en muchos casos las opciones se sitúen entre la economía sumergida y/o el acceso a algunos servicios sociales que no dependen de una situación administrativa regular. De hecho, esta situación, en cierto modo, hace que el proceso de inserción se vea en parte *descarrilado* y que personas que en principio en otras circunstancias no utilizarían los recursos sociales, accedan a éstos como punto de partida dentro de su proceso migratorio y de inserción en el país receptor.

En este sentido, no parece que el acceso a los servicios sociales esté relacionado tanto con una carencia de recursos sociales sino más bien con el momento y la situación que se viven en el primer momento del proceso migratorio. Es más, la visión de las personas inmigrantes como colectivo marginado no parece ceñirse a la realidad, ya que más bien es un grupo con una buena salud, con amplios recursos personales y con una clara intención de participar activamente en el mercado laboral. Es por lo tanto, un perfil que se aleja sensiblemente de otros grupos que acceden a los recursos de la red de servicios sociales (Cuadros, 2005: 61).

Y éste es precisamente un elemento muy importante. Si comparamos las características y las trayectorias de la población autóctona y extranjera que acude a los servicios sociales, podremos observar que muestran importantes diferencias. Mientras, que para los autóctonos el sistema de servicios sociales funciona a modo de última red de seguridad y de protección ante el riesgo de la vulnerabilidad y la exclusión social. En el caso de los inmigrantes parece percibirse que el proceso y la trayectoria es totalmente opuesta y más que de una *última red de protección* para evitar la exclusión podemos hablar más bien de un *primer trampolín de inserción*. De igual modo, frente a un itinerario en muchas ocasiones descendente para los autóctonos, éste es de carácter ascendente para los inmigrantes.

## 4. A modo de conclusión

A lo largo de estos últimos años parece apreciarse cada vez una mayor utilización de la red de servicios sociales por parte de los inmigrantes, sobre todo en el caso de los de base. En todo caso, y como ya hemos visto, de esta afirmación no puede extraerse que los inmigrantes se hayan apropiado de la red de servicios sociales, ya que entre los usuarios de ésta, aún mostrando un porcentaje mayor a su peso den-

tro de la población total, siguen mostrando unas cifras relativamente bajas e incluso en algunos campos sensiblemente más bajas a su peso.

De todas formas, no puede olvidarse que el colectivo inmigrante presenta en muchas ocasiones un mayor riesgo de vulnerabilidad social que otros grupos de nuestra sociedad. Por lo tanto, no es de extrañar que su peso sea mayor que otros dentro de los servicios sociales. Más aún cuando se está observando que éstos están funcionando en cierto sentido como un sistema de atención que cubre las deficiencias y las limitaciones que se dan en otros campos, como por ejemplo la legislación de extranjería (SIIS, 2007: 133). La necesidad de la expedición de un certificado de arraigo social por parte de los servicios sociales para así poder optar a ciertas modalidades de autorización de residencia, por ejemplo, es un claro exponente de esta situación.

Sin embargo, y aunque parezca que la idea de que han copado el sistema de servicios sociales está más cerca del mito que de la realidad, no es menos cierto que este tipo de críticas han de ser tenidas en cuenta y que incluso para algunos colectivos los inmigrantes pueden convertirse realmente en competidores potenciales por unos recursos que frecuentemente son limitados y finitos.

Este es el caso, por ejemplo, de colectivos autóctonos que se sitúan en situación de vulnerabilidad y precariedad social. De hecho, se estima que un 49% de las familias pobres o excluidas han recurrido en algún momento a los servicios sociales (Rodríguez Cabrero, 2003: 275). En los diferentes barómetros realizados por el Observatorio Vasco de Inmigración hemos podido observar a su vez, que son justamente las personas autóctonas con menores ingresos y mayor precarización las que muestran opiniones más desfavorables a que los inmigrantes tengan los mismos derechos que los autóctonos en el acceso a servicios o políticas sociales. Lógicamente, el factor competitivo es determinante en esta opinión.

Estas dinámicas sobre todo pueden surgir en zonas geográficas con un importante peso de inmigrantes o en prestaciones o servicios sociales en la que éstos son usuarios usuales. Para estos colectivos de autóctonos más vulnerables, el *riesgo* causado por los inmigrantes puede que no sea tan ficticio e incluso de cara al futuro puede ser interesante analizar si en algún tipo de recurso social la población extranjera puede llegar incluso a *desplazar* a la autóctona. Esta afirmación, en mayor o menor medida, parece que se está dando en ciertos lugares, por ejemplo, en los recursos dirigidos a las personas sin hogar. En todo caso habría que profundizar mucho más en esta idea.

Sin embargo, no parece adecuado extraer como conclusión de este párrafo anterior que las responsabilidades de algunas deficiencias del sistema público

de servicios sociales deban *achacarse* a los inmigrantes. Más bien, la inmigración ha puesto de relieve dichas debilidades, que estaban latentes y que en muchos casos ya se daban para la población autóctona antes de los flujos migratorios de estos últimos años. Es más, y aunque tan sólo sea a modo de apunte y no directamente relacionado con la red pública de servicios sociales, no está de más comentar que en el caso de los servicios sociales, entendidos en su globalidad, los inmigrantes más que receptores son suministradores de dichos servicios, en materias como el cuidado personal relacionado con la dependencia este aspecto es más que patente. E, incluso, en aspectos fiscales.

A lo largo de este artículo se han aportado algunas reflexiones y datos sobre los servicios sociales y las personas inmigrantes. El debate sobre los diferentes elementos relacionados con ambos conceptos está hoy en día en plena vigencia, más aún en un momento como el actual para los servicios sociales, que están viviendo una situación de reflexión y transformación (Fantova, 2008). En un contexto como éste, puede resultar interesante introducir en estos debates la variable inmigración, para así ver cuáles son las diferencias y similitudes que este colectivo muestra en el acceso a los servicios sociales o en las pautas de uso de éstos con respecto a la población autóctona. Siempre teniendo como horizonte de trabajo que los servicios sociales deben fomentar y mejorar la inserción de la ciudadanía, tanto de personas autóctonas como inmigrantes.

De hecho, nos surgen una serie de dudas que de cara al futuro pueden ser muy interesantes de tratar y profundizar: ¿hasta qué punto pueden utilizarse los mismos criterios de valoración y evaluación para analizar el uso de los servicios sociales por parte de los inmigrantes y autóctonos? Como ya hemos visto a lo largo de este artículo, partiendo de lógicas y objetivos tan dispares, ¿pueden utilizarse los mismos indicadores para unos y otros? Por poner sólo un ejemplo, el índice de cronicidad nos da cierta información sobre la población autóctona. Pero, ¿nos aporta lo mismo en el análisis de la población inmigrante? ¿Qué nos enseña dicho índice en cada uno de los colectivos? ¿Puede que con el tiempo esta utilización desigual y el diferente significado de los servicios sociales con el transcurso del tiempo y una mayor estabilidad de los inmigrantes tienda a reducirse hasta llegar a un punto en el que tanto autóctonos como inmigrantes muestren pautas similares? Hay toda una serie de cuestiones y preguntas que necesitan de una importante y serena reflexión en torno a estas temáticas. Igualmente, son muchos y muy amplios los debates que surgen en torno a estos aspectos. En definitiva, creemos y percibimos que habría que repensar el qué y el cómo medir el uso y el significado de los servicios sociales en el colectivo inmigrante, para ver si realmente cumplen adecuadamente la labor de inserción e integración.

## Bibliografía

- CASADO, D. y otros (2005): *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dossier para el debate*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, en <www.fantova.net>.
- CUADROS, A. (2005): "Red de recursos sociales en el ámbito de la inmigración", en APARICIO, R. y RODRÍGUEZ, J.L. (Eds.): *La intervención social en colectivos inmigrantes*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.
- EAPN (2008): "La inmigración en la UE" en *Noticias de la red*, nº 127, julio-septiembre, en <www.eapn.es>.
- FANTOVA, F. (2008): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- GAITAN, L. (2005): "El marco institucional para la intervención social", en APARICIO, R. y RODRÍGUEZ, J.L. (Eds.): *La intervención social en colectivos inmigrantes*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.
- GIMÉNEZ, C. (2002): "Estado de Bienestar y migraciones internacionales: Cuestiones, debates y tendencias", en CLAVIJO, C. y AGUIRRE, M. (Eds.): *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España: las migraciones*, Fundación Hogar del Empleado, Madrid.
- GOBIERNO VASCO (2007): *Estadística de demanda de servicios sociales*, Gobierno Vasco, en www.juslan.ejgv.euskadi.net/r4519077/es/contenidos/informe\_estudio/demanda\_2006/es\_demanda/adjuntos/Informe%20provisional\_sep%202007\_correcciones.doc>.
- GOBIERNO VASCO (2008): *El impacto económico de la inmigración extracomunitaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (2008b): *Estudio de las personas receptoras de Renta Básica*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- LAPARRA, M. (2003) (Ed.): *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*, Bellaterra, Barcelona.
- LAPARRA, M. (2008): "Las políticas de integración social de inmigrantes en España", en VV.AA.: *VI. Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. 2008*, Fundación Foessa, Madrid.
- LAPARRA, M. y AGUILAR, M. (1997): "Intervención social y exclusión social", en VV.AA.: *Políticas sociales contra la exclusión social* (Actas Simposio, Madrid, 5-7 junio), Cáritas, Madrid.
- LAPARRA, M. y otros (2007): "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas", en *Revista Española del Tercer Sector*, nº 5, enero-abril, pp. 15-57.
- LEVOY, M. (2008): "¿Qué desafíos y políticas plantea la cuestión de los derechos sociales de los inmigrantes ilegales?", en *Noticias de la red*, nº 127, julio-septiembre, en <www.eapn.es>.
- MALGESINI, G. (2008): "Inmigración y economía" en COLECTIVO IOÉ: *Inmigrantes, nuevos ciudadanos. ¿Hacia una España plural e intercultural*, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007): *Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2007*, en <www.mtin.es/es/migraciones/Integración/Foro/docs/Informe-situacion-integracion-inmigrantes2007.pdf>.
- MONTAGUD, X. y TORRES, F. (2002): "Inmigración y servicios sociales. Entre el estereotipo y la realidad", en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, nº 6, en <www.uv.es/CEFD/6/montagud.doc>.
- MORENO, L. (2000): *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*, Ariel, Barcelona.
- OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE (2006): *Inmigración y economía española, 1996-2006*, Oficina Económica del Presidente, en <www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/OA0CB2F0-97AB-4F7D-8915-136A678022AE/78630/INMIGRACIONYECONOMIAESPA%C3%91OLA15noviembre.pdf>.
- PAJARES, M. (2005): *La integración ciudadana. Una perspectiva para la inmigración*, Icaria, Barcelona.
- PEREZ YRUELA, M. y RINKEN, S. (2005): *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2003): "Protección social de los inmigrantes extranjeros", en IZQUIERDO, A. (Dir.): *Inmigración: Mercado de trabajo y protección social en España*, Consejo Económico y Social (CES), Madrid.
- SIIS (2007): "Dependencia y demanda de servicios sociales en Euskadi: una lectura a partir de la Estadística de Demanda de Servicios Sociales, en *Zerbitzuan*, nº 42, diciembre, pp. 115-137.
- TORRES, F. (2004): "La inmigración en la Comunidad Valenciana. Proceso de inserción", en *Jornadas Análisis y propuestas sobre políticas de inclusión* (26 y 27 de febrero de 2003), Cáritas, Valencia, pp. 115-155.



# Algunas implicaciones sociales y económicas de la longevidad y la dependencia<sup>1</sup>

Lluís Bermúdez i Morata<sup>2</sup>  
Montserrat Guillén i Estany<sup>3</sup>

RFA-IREA, Institut de Recerca en Economia Aplicada, Regional i Pública  
Universitat de Barcelona

El aumento de la longevidad puede medirse como un incremento en los años esperados de vida, pero también se puede evaluar en términos de la capacidad de poder llevar una vida autónoma. Este trabajo se centra en las personas a partir de los 65 años, analiza las perspectivas de longevidad de nuestro entorno y las implicaciones de las situaciones de dependencia. Se calcula la esperanza de vida a partir de 65 años, separando la duración esperada de la vida en el periodo en que se disfruta de un estado de salud aceptable de los años en que se necesita la asistencia de una tercera persona. El artículo presenta una estimación del coste medio de atención a las personas con dependencia y muestra que las ayudas públicas previstas en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia podrán cubrir una parte del colectivo, pero que los individuos o sus familias deberán implicarse en la financiación o en la prestación de los servicios. El sistema público en España podría cubrir, aproximadamente, sólo un 15-17% de los costes esperados de asistencia de larga duración para los mayores.

## 1. Antecedentes y entorno

Las crecientes perspectivas de longevidad plantean interrogantes sobre la calidad de vida de las personas mayores durante los años adicionales de esperanza de vida que se han ganado gracias a los adelantos científicos y a las prácticas preventivas. Aunque satisfechos por poder vivir más años, los ciudadanos tenemos inquietudes contrapuestas sobre cómo nos gustaría llegar a una edad anciana, y en general nos preocupa cómo la longevidad y la dependencia nos podrían afectar a nivel individual. Una de las preguntas que se plantean es si hay suficientes servicios de atención en la cobertura pública, si es necesario recurrir a la ayuda de la familia, o si el único recurso posible es hipotecar el patrimonio acumulado durante toda una vida.

El aumento de la esperanza de vida en los países europeos ha alertado a las instituciones gubernamentales, también a las organizaciones privadas, sobre la necesidad de adoptar políticas que garanticen la ayuda y la atención de las personas mayores. La Ley de la Dependencia (tal como se conoce al texto de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia) es el marco legal acordado en España para cubrir dichas necesidades. Con la aprobación de la Ley se ha conseguido un paso muy importante: el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a vivir con dignidad y a percibir ayudas por atender las necesidades cotidianas a nivel individual. Sin embargo, tras ese adelanto en bienestar, la implementación de las acciones concretas no está exenta de numerosas dificultades. En algunos sectores, ha causado un gran desconsuelo, puesto que las ayudas tardan en otorgarse y atienden inicialmente sólo a casos extremos. Además, como no todo el mundo requiere una asistencia del mismo grado o nivel, la sociedad sufre una enorme incertidumbre derivada de la gran diversidad de situaciones particulares

<sup>1</sup> Este trabajo está basado en una versión previa publicada en catalán en la revista *Barcelona Societat*. Agradecemos al consejo editor y en especial al director de la revista D. Carlos Salanova, su amabilidad en autorizarnos la utilización de gran parte del contenido inicial del artículo. Los autores agradecen el apoyo a la investigación proporcionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto SEJ2007-63298 / FEDER.

<sup>2</sup> lbermudez@ub.edu

<sup>3</sup> mguillen@ub.edu

que genera la dependencia. La cobertura pública, tal y como se ha planteado actualmente, no puede afrontar los costes de asistencia a todas las personas en todos los grados de severidad de la dependencia. Finalmente, el contexto actual de crisis económica puede comprometer la asignación de los recursos públicos necesarios para el pleno funcionamiento de la Ley. En definitiva, parece que el despliegue íntegro del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD) será sostenible sólo si se cuenta con el concurso de la cobertura privada. Como veremos, los recursos privados (de la propia persona o de su familia) no pueden dejarse en un segundo plano, sino que son imprescindibles para atender situaciones de dependencia leve o moderada e incluso situaciones de dependencia grave que las ayudas públicas no logren a cubrir.

Para poder visualizar la realidad sobre el coste económico de la atención a la dependencia y la financiación de la Ley vigente, podemos ayudarnos de grandes cifras sobre el número de personas con dependencia que hay en nuestro ámbito geográfico inmediato (España). También daremos algunas cifras concretas sobre Barcelona, donde confluyen grandes desigualdades en una extensión territorial pequeña. Dichos datos bastan para valorar la suficiencia de recursos y diagnosticar cómo se puede adecuar la gestión de los servicios sociales de atención a la autonomía personal que deban prestarse a través de la comunidad. El índice de cobertura de centros residenciales, que es el número de plazas de residencia (públicas, privadas o mixtas) por habitante de 65 años o más actualmente es muy bajo. España tiene un índice de cobertura del 4% (2,23% si contamos sólo plazas privadas). Desgraciadamente, estas cifras indican que más del 95% de la población de más de 65 años no podría tener acceso a una plaza incluso aunque quisiera y pudiera pagárselo, sencillamente porque no existe. Por otra parte, haría falta tener en cuenta el coste de las plazas y las modalidades de servicios alternativos que se podrían ofrecer para ayudar a tomar las decisiones más adecuadas para cada individuo.

Para tratar aspectos más particulares, se deben valorar las perspectivas de calidad de vida y el coste económico que representa la atención a las personas mayores en el nuevo contexto que se plantea tras la aprobación de la Ley. Interesa ver a qué edad empieza a presentarse la dependencia con más intensidad y qué coste supone afrontar una etapa de la vida donde la mayor parte de las actividades cotidianas pueden ser difíciles de realizar en soledad (como por ejemplo ir a comprar, limpiar, preparar la comida, cuidarse de un mismo, o hechos tan imprescindibles, como por ejemplo, lavarse, vestirse o seguir una pauta simple de medicación). Es necesario conocer qué servicios están disponibles para los ciudadanos y aquello que se puede esperar de las políticas sociales. En este estudio no se pueden con-

templar todos los casos particulares, pero los resultados pueden ayudar a la planificación. En realidad, no importan sólo los jóvenes dependientes (que supone un colectivo muy pequeño), los ancianos sin familia ni recursos (los más desfavorecidos), sino que también cuentan los que disponen de suficientes medios para poderse cuidar, hacerse cuidar e, incluso, pueden pensar en donar una herencia a sus allegados.

Algunas cifras básicas que presentamos aquí permiten cuantificar la esperanza de vida, la esperanza de vida en diferentes grados de dependencia y definir algunos criterios socio-económicos que como todas las medidas estadísticas son potencialmente críticas porque responden a comportamientos medios y a supuestos sobre la evolución futura de precios, pero que hacen posible una visión integrada del problema.

## 2. Algunos conceptos clave

### 2.1. Longevidad y calidad de vida

El indicador de longevidad más conocido es la esperanza de vida al nacer, pero la esperanza de vida a partir de una cierta edad es otra medida alternativa al anterior, aunque mucho más desconocida. España, que ocupa uno de los primeros lugares en longevidad al nacer, se halla en la novena posición de países del mundo en esperanza de vida a partir de los 80 años (7,51 años para los hombres y 9,01 para las mujeres según datos extrapolados del *Human Mortality Database*, 2005). Contrariamente a lo que se podría pensar, la esperanza de vida a partir de los 80 años no ha cambiado demasiado en las últimas décadas, puesto que de hecho, los aumentos espectaculares en esperanza de vida al nacer que se han experimentado a lo largo del siglo XX se han debido fundamentalmente a la disminución de la mortalidad infantil, y por lo tanto han modificado esencialmente la esperanza de vida al nacer, pero no la esperanza de vida a partir de edades avanzadas.

Para tener en cuenta la calidad de los años vividos, hace falta combinar la medida de la longevidad con alguna noción que refleje el estado de salud de los individuos. Dado que la longevidad no implica necesariamente vivir en condiciones óptimas, se incorpora la noción de años vividos sin dependencia y con dependencia, la cual se entiende como la imposibilidad de realizar ciertas tareas autónomamente. Este concepto es confuso porque no está claramente delimitado a qué actividades se hace referencia cuando se habla de dependencia ni cómo se puede establecer una escala objetiva de la dificultad en el desarrollo de tareas. A pesar de que existen sistemas internacionales de valoración, no se ha establecido un instrumento consensuado en la comunidad científica mundial, y en consecuencia, es difícil realizar comparaciones rigurosas entre diferentes países.

La forma de medir la duración esperada de la dependencia a nivel individual, distinguiendo por grados de severidad, depende fuertemente de cómo se defina el elemento clave que es el umbral que separa la dependencia de la autonomía. ¿Cuándo entendemos que un individuo se encuentra en situación de dependencia? Es complejo responder porque hay que poder distinguir entre una situación donde hay dificultades, pero todavía existe la posibilidad de realizar las tareas sin la ayuda de otra persona, y aquella situación en la que es imprescindible que una tercera persona intervenga. La misma barrera la encontramos entre el cálculo del coste de cuidados de larga duración en la vejez (vinculado a las dificultades que se van presentando en las personas mayores) y el coste de la ayuda en situación de dependencia (que llega cuando hay imposibilidad de realizar autónomamente hechos vitales). Los costes de atención a las personas, tanto en la vejez como en las situaciones de dependencia, crecen conforme aumentan las discapacidades, pero cuando se presentan las situaciones más graves, la intensidad de ayuda tiene una duración en media más corta que en los casos donde hace falta una ayuda más moderada.

La Organización Mundial de la Salud, a través de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (OMS, 2001), define la discapacidad como un término genérico que contempla tanto las deficiencias a nivel físico (problemas en las funciones fisiológicas o en las estructuras corporales de la persona), las limitaciones en la actividad (dificultades que el individuo puede experimentar para realizar actividades, tanto cualitativa como cuantitativamente hablando) y las restricciones en la interacción con otros individuos (problemas del individuo en sus relaciones con la sociedad). La dependencia se puede entender como la necesidad de ayuda de terceras personas ante la presencia de una discapacidad, pero en la Ley española, como requisito para percibir esta ayuda, es determinante la valoración de la intensidad. Por esta razón, las estadísticas basadas en la presencia de discapacidades no tienen la misma orientación que el espíritu de la legislación vigente, donde se pone el acento en la necesidad de apoyo externo.

Cuando el Instituto Nacional de Estadística (INE) realizó la Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud (EDDES) en 1999, obtuvo una fuente de información muy exhaustiva sobre la población española, que más tarde derivó en el desarrollo del Libro Blanco de la Dependencia (2005) y en la Ley de Dependencia. La EDDES se centró en aquellas limitaciones que afectaban a las actividades del individuo durante periodos superiores a un año y contempló 36 actividades y una valoración subjetiva de la capacidad de llevarlas a término. Muchas de las cifras que hoy se manejan están basadas directa o indirectamente en la muestra de la EDDES y en varias

encuestas de salud que hacen una definición de dependencia amplia (entendida como la presencia de alguna discapacidad) y en sintonía también con la definición que se propuso en el Libro Blanco de la Dependencia (2005). En esencia el procedimiento de valoración asignaba puntuaciones a las discapacidades para realizar las actividades de la vida diaria (AVD). Finalmente, los grados y niveles que se han contemplado en la reglamentación de la Ley de Dependencia han resultado ser ligeramente diferentes y en cierta medida más estrictos, puesto que no todas las actividades sujetas a baremación tienen el mismo peso a la hora de computar la valoración total y las puntuaciones altas sólo se alcanzan en estados muy graves o de discapacidad total. Es decir, lo que se podría considerar de forma amplia como una persona con dificultades de autonomía personal no es exactamente lo mismo que una persona con dependencia cuando se aplica el baremo de la Ley de Dependencia.

## 2.2. Esperanza de vida y dependencia

La esperanza de vida se calcula como una media estadística que permite reflejar el número esperado de años de vida de un individuo. Se deduce a partir de los años vividos por otros individuos (de generaciones anteriores) sin tener en cuenta la situación en la cual han sobrevivido. El objetivo de la segmentación de la esperanza de vida es cuantificar la duración esperada y la gravedad de las situaciones de dependencia. Introducir niveles de calidad de vida permite obtener una valoración más rica y cualitativa de la longevidad. Otro de los objetivos que se persiguen mediante la desagregación es estimar la duración esperada de cada nivel de dependencia y posteriormente extrapolar los costes de los servicios del SAAD.

Cada individuo tiene una trayectoria vital diferente, suponiendo que inicialmente se encuentra en un estado de salud óptimo, su evolución puede seguir caminos muy diversos. Por ejemplo, puede adquirir alguna discapacidad moderada durante algunos años y seguidamente recuperarse y volver al estado activo, o también puede pasar del estado de discapacidad moderada a una discapacidad agravada y a una dependencia, cuando su situación empeora. Las tablas de múltiples estados son instrumentos estadísticos que permiten sintetizar el número de individuos que se encuentran en cada uno de los niveles de salud considerados y dan lugar a índices sintéticos que, aunque no coincidan con la pauta experimentada por ningún individuo concreto, resumen el comportamiento en media de la población. En el estudio de la longevidad y la dependencia, se debe tener en cuenta que las transiciones entre los posibles estados no se dan con la misma intensidad en todas las edades, ni igual para los dos sexos. En su evolución intervienen numerosos factores como los

hábitos saludables, los estilos de vida y otros muchos componentes (como la predisposición genética o los antecedentes clínicos). Igualmente influyen acontecimientos completamente accidentales.

También existen algunos estudios que con el objetivo de adecuar las políticas de apoyo a la dependencia a los perfiles de cada sociedad analizan los factores socioeconómicos que inciden tanto en la longevidad como en la aparición de discapacidades. Por ejemplo, en Bermúdez *et al.* (2008a) se detalla, para el caso de Cataluña, que factores como sexo, nivel de educación, región de residencia o tipo de cobertura médica son factores que inciden en la edad a partir de la cual una persona puede ser considerada dependiente. La mayoría de los factores analizados están fuertemente correlacionados con el estatus económico de cada individuo. En resumen, los individuos con mayores recursos económicos (asociados a niveles de estudios superiores, residentes en regiones más ricas, y con cobertura médica privada) no tan sólo disponen de más recursos para afrontar los costes de la dependencia, sino que además tardan más en necesitarlos porque alcanzan el estado de personas dependientes unos años más tarde.

El Cuadro 1 muestra para hombres y mujeres como la esperanza de vida a partir de los 65 años discurre parcialmente sin dependencia y en estado de dependencia, incluyendo los tres grados de severidad que se definen en el Libro Blanco de la Dependencia (2005). La esperanza de vida sin dependencia (que excluye los tres grados: moderado, severo y gran dependencia) supone el 92% de los años restantes a los 65 años para los hombres y el 87% para las mujeres. A los 85 años el 77% de los años restantes para los hombres y el 69% para las mujeres todavía se estiman sin dependencia si parten de un estado activo. Como se ve, la dependencia es de un 8% de la duración esperada de la vida a partir de los 65 años para los hombres y un 13% para las mujeres. Este porcentaje crece con la edad hasta llegar a ser aproximadamente el 50% de los años de vida restantes a los 95 años.

La fuente estadística que se ha usado para sustentar los cálculos anteriores es la EDDES (1999). Esta encuesta se realizó con una muestra muy amplia y casi sin precedentes de 70.500 hogares (218.185 individuos a toda España) y cubrió las grandes carencias de información oficial que existían sobre los fenómenos de la discapacidad y de la dependencia. La EDDES se fundamenta en el marco de la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacitados y Minusvalías (CIDDM). En el cuestionario de la encuesta y para cada persona del hogar de 6 o más años se recogieron todas las discapacidades que manifestaba, ya fueran independientes o no entre sí. Para cada discapacidad se pidió información sobre la persistencia de la discapacidad en el tiempo y sobre cuál era su nivel de dificultad a la hora de llevar a cabo cada actividad. Las categorías de discapacidades consideradas estaban relacionadas con las actividades de la vida diaria (AVD) de la visión (4 actividades), el oído (3), la comunicación (4), el aprendizaje, la aplicación de conocimientos y el desarrollo de tareas (4), los desplazamientos dentro de la vivienda (3), la utilización de brazos y manos (3), los desplazamientos fuera del hogar (3), el cuidado de uno mismo (4), la realización de tareas del hogar (5) y la relación con otras personas (3). En total el cuestionario estableció un total de 36 actividades.

Para fijar los niveles de severidad de la dependencia, considerando para ello la capacidad de realizar estas AVD, en los cálculos presentados aquí se utiliza el criterio definido por el Libro Blanco de la Dependencia (2005). El Libro Blanco antes de definir los niveles de dependencia (capítulo 12, páginas 6-7) considera sólo las nueve actividades siguientes como Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD): 1) lavarse y cuidar del propio aspecto; 2) controlar las necesidades y utilizar el servicio; 3) vestirse y arreglarse; 4) comer y beber; 5) cambiar y mantener las diversas posiciones del cuerpo; 6) levantarse, acostarse y permanecer de pie o sentado; 7) desplazarse dentro del hogar; 8) reconocer personas y objetos y orientarse; 9) entender y ejecutar órdenes y/o tareas sencillas.

**Cuadro 1. Años (y porcentajes) de esperanza de vida sin dependencia y con dependencia (moderada, severa o grave) por sexos y a partir de cada edad**

A partir de la edad	Hombres						Mujeres			
	Esperanza de vida	Esperanza de vida sin dependencia		Esperanza de vida con dependencia		Esperanza de vida	Esperanza de vida sin dependencia		Esperanza de vida con dependencia	
		AÑOS	%	AÑOS	%		AÑOS	%	AÑOS	%
65	16,61	15,27	91,9	1,33	8,0	20,58	17,94	87,2	2,64	12,8
70	13,16	11,84	90,0	1,32	10,0	16,35	13,82	84,5	2,52	15,4
75	10,08	8,80	87,3	1,28	12,7	12,44	10,10	81,2	2,34	18,8
80	7,51	6,25	83,2	1,27	16,9	9,01	6,88	76,4	2,13	23,6
85	5,41	4,15	76,7	1,25	23,1	6,21	4,31	69,4	1,90	30,6
90	3,85	2,64	68,6	1,21	31,4	4,14	2,45	59,2	1,69	40,8
95+	2,43	1,46	60,1	0,97	39,9	2,44	1,10	45,1	1,34	54,9

**Fuente:** elaboración propia a partir de Guillén *et al.* (2006), INE (1999), Human Mortality Database y definiciones de grados de severidad del Libro Blanco de la Dependencia (2005).

El modelo de clasificación que se planteó en el Libro Blanco considera tres niveles o grados de dependencia. En el nivel de mayor gravedad, se sitúa la gran dependencia, donde el individuo requiere de ayuda para realizar diferentes ABVD, diversas veces al día, y debido a su pérdida total de autonomía mental o física, necesita la presencia continua de otra persona. A continuación, la dependencia severa, donde el individuo es ayudado en varias ABVD dos o tres veces al día, pero no requiere la presencia continuada de una persona encargada de su cuidado. Finalmente, la dependencia moderada, en la cual, hace falta ayudar al individuo a realizar una o varias ABVD, al menos una vez al día. De este modo, el Libro Blanco propone un indicador sintético de la severidad muy vinculado a la necesidad de asistencia personal, que tiene en cuenta el número de actividades básicas de la vida diaria (ABVD) que se pueden realizar y el grado de dificultad para realizar cada una de ellas sin ayuda. A través de la asignación de puntos se puede reflejar la gravedad de la discapacidad en la realización de las ABVD, y por lo tanto, se asigna un punto por actividad que presenta una discapacidad moderada, dos puntos por actividad con una discapacidad severa y tres puntos, por la presencia de discapacidad total en una actividad.

Considerando este criterio de asignación, la puntuación máxima alcanzable es de 27 puntos, cuando el individuo no puede realizar ninguna de las nueve ABVD. Por otro lado, la puntuación mínima es de 2 puntos, puesto que la definición de dependencia del Libro Blanco exige la discapacidad severa en alguna de las nueve ABVD consideradas. Con estas puntuaciones, la categorización de las personas con dependencia se hace de la forma siguiente: más de 15 puntos significa gran dependencia (o dependencia grave), entre 7 y 15 puntos significa dependencia severa y menos de 7 puntos significa dependencia moderada.

Conviene señalar que este indicador de severidad no es equivalente estrictamente a la noción que usualmente podemos entender cuando nos referimos a personas con dependencia en un sentido muy amplio, puesto que en particular no incluye la situación de dependencia ligera. Además la escala antes mencionada tampoco coincide con la finalmente empleada en la reglamentación posterior a la Ley de Dependencia. El Índice de Valoración de la Dependencia (de ahora en adelante, IVD) se aprobó en el año 2007 y determina las situaciones de dependencia moderada, dependencia grave y de gran dependencia que se recogen en la Ley, pero empleando un criterio nuevo, pese a haberse inspirado en el Libro Blanco. Según el baremo del IVD, la clasificación se divide en:

**a)** Grado I. Dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar algunas actividades

básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal. Se corresponde a una puntuación final del IVD de hasta 49 puntos.

**b)** Grado II. Dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere el apoyo permanente de un asistente o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal. Se corresponde a una puntuación final del IVD de hasta 74 puntos.

**c)** Grado III. Gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal. Se corresponde a una puntuación final del IVD de hasta 100 puntos.

Los puntos se obtienen a través del IVD y con menos de 40 puntos tiene el nivel 1 del Grado I, entre 40 y hasta 49 puntos el nivel 2 del Grado I, entre 50 y 64 puntos el nivel 1 del Grado II, entre 65 y 74 puntos el nivel 2 del Grado II, entre 75 y 89 puntos el nivel 1 del Grado III y más de 90 puntos el máximo nivel (nivel 2 del Grado III).

La carencia de equivalencia entre las puntuaciones del Libro Blanco y las del IVD origina confusión en las cifras que se acostumbra a emplear. Por lo tanto, conviene prestar atención a la definición de las categorías de dependencia y a las diferencias de criterio según se emplee la clasificación del Libro Blanco o del baremo del IVD. Las diferencias se deben a un menor detalle en las tareas consideradas en este último y en una diferenciación en la importancia de cada una de las actividades a través de la asignación de pesos para obtener la puntuación final del baremo.

Otro aspecto que merece nuestra atención, y que podría constituir una crítica a los resultados aquí presentados, se deriva del hecho que la fuente estadística utilizada (EDDES) data del año 1999. Dado el flujo migratorio que se ha producido desde 1999 en España, las tasas de discapacidad y dependencia que se derivan de dicha encuesta deberían ser revisadas para contemplar el impacto de la inmigración. En Bermúdez *et al.* (2008c) los resultados obtenidos, basados en los escenarios más negativamente extremos, constatan que el impacto de los inmigrantes en la esperanza de vida en salud es insignificante. Por consiguiente, se desprende que la incorporación de la población extranjera residente a la población española no dará lugar a un incremento relativo sustancial de los costes asociados a la dependencia.

### 3. Población con discapacidades y con dependencia

El Cuadro 2 muestra el número de personas a partir de 65 años con alguna discapacidad o grado de dependencia por Comunidades Autónomas en España. Como se trata de comunidades con distinta proporción de población a partir de 65 años, también se muestra el porcentaje de población de 65 años o más sobre el total de población y el porcentaje que representan las personas que sufren una discapacidad o algún grado de dependencia, sobre este segmento. Las cifras del Cuadro 2 ponen de manifiesto que hay diferencias por territorios y que estas diferencias se pueden explicar en buena parte por un diferente grado de envejecimiento de las diferentes zonas. Andalucía, Cataluña y la Comunidad Autónoma de Madrid son las comunidades dónde hay un número más elevado de personas de 65 años o más que tienen dependencia de Grado III. En dichas comunidades, que por sí mismas ya tienen mucha población, también es donde hay más personas con alguna discapacidad o con algún grado de dependencia. Castilla y León, Asturias y Galicia son las comunidades que tienen un porcentaje más elevado de personas de edad superior o igual a 65 años sobre el total de población y son, por lo tanto, las comunidades más envejecidas. Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y los archipiélagos son las comunidades más jóvenes.

Una comparación entre las comunidades autónomas señala dos hechos relevantes. Por un lado se observa que prácticamente en todas las comunidades alrededor del 2,4% de la población mayor de 65 años se estima que tiene dependencia de Grado III. Por otro lado, aproximadamente el 11% de la población mayor de 65 años se ve afectada con algún grado de dependencia. Las variaciones que se observan entre comunidades se pueden atribuir a la propia singularidad de la pirámide demográfica interna y a la irregularidad estadística: las diferencias porcentuales debidas a errores no se pueden considerar significativas dadas las fuentes de información empleadas. Las discapacidades afectan aproximadamente un tercio de la población igual o mayor de 65 años. Finalmente, de las cifras del Cuadro 2 se desprende que pese a que la dependencia de Grado III es la más grave, afecta a un grupo de población reducido.

En la ciudad de Barcelona se puede aplicar una definición amplia de dependencia y analizar los datos de la Encuesta de Salud de Barcelona (ESB) del año 2006, como se presenta en el Cuadro 3. En este caso la definición de dependencia está inspirada en el Libro Blanco y contempla cuatro niveles a partir de la respuesta a 10 preguntas sobre realización de actividades habituales. Los resultados permiten concluir que de la población de 65 años y más (334.101 habitantes de Barcelona en total), aproximadamente

Cuadro 2. Población (y porcentajes) a partir de 65 años por Comunidades Autónomas. Presencia de alguna discapacidad o de algún grado de dependencia

Comunidad Autónoma	Número de personas a partir de 65 años (% sobre población a partir de 65 años)							
	Población a partir de 65 años (% sobre total)		Con alguna discapacidad*		Con cualquier grado de dependencia		Con dependencia de grado III	
Andalucía	1.172.276	14,7	381.348	39,4	142.009	12,1	27.629	2,4
Aragón	261.515	20,5	64.055	26,8	30.457	11,6	6.640	2,5
Asturias (Principado de)	236.526	22,0	62.446	30,0	28.485	12,0	5.870	2,5
Baleares (Islas)	138.512	13,8	29.118	26,0	15.879	11,5	3.350	2,4
Canarias	246.399	12,3	49.047	27,2	26.133	10,6	5.026	2,0
Cantabria	106.136	18,7	29.416	31,5	13.254	12,5	2.864	2,7
Castilla y León	570.312	22,6	190.088	37,3	68.930	12,1	14.237	2,5
Castilla La Mancha	363.110	18,8	106.657	34,0	44.637	12,3	8.820	2,4
Cataluña	1.175.519	16,5	319.041	32,9	133.402	11,3	26.640	2,3
Comunidad Valenciana	781.186	16,3	183.941	30,1	86.316	11,0	17.350	2,2
Extremadura	208.808	19,2	66.544	35,7	26.187	12,5	5.050	2,4
Galicia	594.496	21,5	168.336	32,4	72.469	12,2	14.764	2,5
Madrid (Comunidad de)	870.077	14,5	193.786	26,3	93.410	10,7	19.198	2,2
Murcia (Región de)	189.046	13,8	62.376	40,5	23.153	12,2	4.476	2,4
Navarra (Comunidad Foral de)	104.987	17,4	25.512	28,8	12.478	11,9	2.703	2,6
País Vasco	393.287	18,4	78.960	23,9	41.491	10,5	8.095	2,1
Rioja(La)	56.403	18,4	8.661	18,3	6.858	12,2	1.328	2,4
Ceuta	8.490	11,2	n.d	n.d	888	10,5	202	2,4
Melilla	7.307	10,9	n.d	n.d	770	10,5	173	2,4
Total	7.484.392	16,7	n.d	n.d	867.207	11,6	174.415	2,3

Fuente: IMSERSO resolución de 23 de mayo de 2007 (BOE 2 de junio de 2007), estimación según Libro Blanco de la Dependencia.

\*Guillén *et al.* (2006) referida a población 2005, n.d. significa no disponible.

un 12% son personas con dependencia grave o gran dependencia. Se estima que 163.079 personas mayores de 65 años necesitan ayuda debida a la dependencia en algún grado, y que de éstas, 39.707 tienen un nivel de severidad grave o muy grave. El número de personas con gran dependencia (que equivaldría aproximadamente al nivel más alto del Libro Blanco y sería un colectivo más amplio que el Grado III del baremo del IVD) supone el 4% de la población de edad igual o superior a 65 años.

Este porcentaje es superior al observado en el análisis territorial por Comunidades Autónomas en España y, pese a que puede ser en parte fruto de la propia clasificación de los niveles de gravedad y del error de estimación, también podría explicarse por el elevado nivel interno de envejecimiento en la pirámide de edades de la ciudad. Si bien en España el porcentaje de personas de 80 años o más representa el 26,39%, en la ciudad de Barcelona este colectivo es más amplio y representa el 29,45%. Como ya pasaba en el caso de las Comunidades Autónomas, las diferencias por distritos (Cuadro 4) obedecen igualmente al tamaño de los mismos y una vez más a la estructura de edades de su población. Las personas de 65 años o más que prioritariamente deberán recibir apoyo, deberán ser las que tengan el nivel más alto de dependencia y se estima que alcanzan un total de 13.364 personas.

**Cuadro 3. Personas a partir de 65 años en Barcelona, según la severidad de la dependencia**

Severidad	Población a partir de 65 años	
	Número de personas	Porcentaje
Sin dependencia	171.060	51,20%
Dependencia leve	87.534	26,20%
Dependencia moderada	35.749	10,70%
Dependencia grave	26.394	7,90%
Gran Dependencia	13.364	4,00%
Total	334.101	100,00%

Fuente: estimaciones a partir de la Encuesta de Salud de Barcelona (2006), definiciones inspiradas en el Libro Blanco de la Dependencia.

**Cuadro 4. Personas con dependencia a partir de 65 años en Barcelona (por distritos)**

Distrito	Población a partir de 65 años	
	Dependencia leve y moderada	Dependencia severa y grave
Ciutat Vella	10.033 87,3%	1.460 12,7%
Eixample	16.754 68,7%	7.632 31,3%
Sants-Montjuic	16.120 75,8%	5.145 24,2%
Les Corts	5.657 81,7%	1.268 18,3%
Sarrià-Sant Gervasi	11.500 81,9%	2.549 18,1%
Gràcia	8.360 78,8%	2.254 21,2%
Horta-Guinardó	13.078 72,6%	4.932 27,4%
Nou Barris	13.451 71,8%	5.290 28,2%
Sant Andreu	10.607 70,1%	4.526 29,9%
Sant Martí	17.812 79,3%	4.651 20,7%
Total	123.372 75,7%	39.707 24,3%

Fuente: estimaciones a partir de la Encuesta de Salud de Barcelona (2006), definiciones inspiradas en el Libro Blanco de la Dependencia.

## 4. Costes de atención a las personas mayores y a la dependencia

Desde que se realizaron los primeros análisis globales de la financiación que prevé la Ley de Dependencia, se puso en evidencia que la cobertura pública prevista inicialmente sólo podría afrontar una parte de los costes del SAAD. A los dos años de su aprobación se aprecia que no se puede cubrir con presupuesto público todo el coste de asistencia a las personas mayores, es decir, lo que denominaremos las ayudas de larga duración (ALD), que consisten en el SAAD en los casos de dependencia. Diferentes estudios apuntan a que las aportaciones presupuestarias previstas en la Ley cubrirán escasamente el 30% del coste estimado y que serán los gobiernos de cada comunidad autónoma y los organismos locales los que tendrán que garantizar la prestación de servicios y complementar la financiación, a la hora que compartir la responsabilidad de la gestión del SAAD. La Ley dicta que la administración central y la autonómica deben hacerse cargo a partes iguales de dos tercios del coste, mientras que el usuario debe afrontar el otro tercio. Recientemente, desde algunos gobiernos autónomos y locales, se oyen críticas sobre la cofinanciación otorgada desde la administración central. A modo de ejemplo, desde la Generalitat catalana, se constata que este último año la proporción es del 67,8% sufragado por la Generalitat y el 22,2% por la Administración central. En todo caso, estas discusiones sobre la financiación en nada ayudan al correcto desarrollo del SAAD.

La estimación del esfuerzo económico individual esperado de las ALD y del SAAD puede apuntar cómo diseñar políticas sociales de dependencia que ofrezcan un margen de cobertura suficiente, teniendo en cuenta los fondos públicos previstos desde el Estado. Igualmente puede servir para estimar las dotaciones necesarias a los mencionados fondos para que la cobertura sea efectiva y sostenible. La estimación económica de los costes individuales que veremos seguidamente permite, además, el diseño de productos privados (como por ejemplo pólizas de seguros) y ayuda a la planificación de las decisiones individuales sobre cómo afrontar el complemento a la cobertura social. El método de estimación de los costes de asistencia de larga duración propuesto está basado en principios actuariales básicos, pero es sencillo conceptualmente. Sólo se tienen en cuenta los siguientes aspectos: el número de años que se espera que un individuo viva en cada nivel de discapacidad o dependencia, las probabilidades de supervivencia y las necesidades de apoyo asociadas a cada uno de los niveles de dependencia con su coste correspondiente.

Para calcular el coste, se ha supuesto una modalidad de asistencia mixta, que combina atención en el propio domicilio del afectado, con prestación de servicios en centros de día y en centros residenciales,

en función de la severidad de la discapacidad. Desde este punto de vista, se ha supuesto que las personas con dependencia moderada reciben atención domiciliaria tres horas al día; las personas con dependencia severa asisten a un centro de día y reciben una hora de atención domiciliaria, y las personas con gran dependencia son atendidas en una residencia. Esta modalidad de atención se ha definido teniendo en cuenta las conclusiones obtenidas en diferentes estudios previos, en los que se evaluó cuáles son las mejores alternativas de atención para las personas mayores con dependencia. El coste individual anual de las ALD que se ha tomado como referencia, según el grado de severidad, y teniendo en cuenta los servicios ofrecidos en cada caso, se presenta en el Cuadro 5. Este coste base se ha actualizado y proyectado adelante con una evolución de la inflación y un aumento de precios en línea con lo que se ha observado en los últimos años (ver más detalles en Bolancé *et al.* 2007). En el Cuadro 5, la opción presentada corresponde a la que minimiza el coste de prestación de asistencia.

**Cuadro 5. Coste individual anual de la Atención a la Dependencia, para cada grado de severidad**

Grado de severidad	Coste de las opciones de atención	
	Anualmente en euros	Servicio supuesto
Dependencia moderada	13.198	3h/diarias a domicilio
Dependencia severa	13.198	Centro de día y 1h/día a domicilio
Dependencia grave	18.600	Residencia
Media* (en euros 2007)	15.168	

Fuente: IMSERSO, 2001 y elaboración propia.

\*Ponderado según la prevalencia observada en la EDDDES, 1999.

El Cuadro 6 muestra una estimación del coste individual esperado de la ALD, es decir, contemplando que se requiere un servicio de apoyo cuando aparece alguna discapacidad y efectuando una proyección de las duraciones esperadas para cada nivel de severidad (teniendo en cuenta las proyecciones de mortalidad, suponiendo tasas de prevalencia decrecientes e incluyendo factores de evolución de los precios). Estas cifras se han de entender a partir de una edad de partida hasta el deceso y no se pueden sumar por edades. Más detalles sobre la metodología utilizada, pueden encontrarse en Artís *et al.* (2007). Para los hombres, el coste individual medio esperado de la asistencia en atención de larga duración, desde los 65 años hasta su muerte, supone 91 mil euros aproximadamente, y para las mujeres 144 mil euros. Si se considera la asistencia desde los 85 años hasta la muerte el coste esperado es de 42 mil euros para los hombres y 62 mil para las mujeres, considerando que el individuo alcanza dicha edad sin dependencia.

El coste del SAAD y la atención a la dependencia proporcionaría las cifras de las dos últimas columnas del Cuadro 6. En este caso la diferencia con las

columnas anteriores es que sólo se atenderían los casos que mostraran necesariamente el requerimiento insustituible de una tercera persona. En este caso, para un hombre de 65 años el coste estimado sería de unos 32 mil euros y aproximadamente unos 64 mil para una mujer de la misma edad. Las diferencias entre hombres y mujeres en el coste de atención se deben fundamentalmente a la mayor longevidad de las mujeres y a una mayor duración de su estado de discapacidad y de dependencia.

**Cuadro 6. Coste individual esperado. En euros, desde la edad de inicio**

Edad de partida	ALD Atención de Larga Duración		SAAD (sólo para la dependencia)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
65	91.706	144.257	31.833	64.219
70	72.956	113.110	27.081	51.833
75	56.557	85.976	23.153	41.118
80	41.885	62.533	19.581	31.495
85	29.082	42.931	15.395	22.733
90	18.273	29.414	10.328	16.326
95	10.964	20.198	6.682	11.703
99	4.791	8.588	7.200	8.143

Servicios: Discapacidad moderada (3h/día Servicios de Atención a Domicilio); Discapacidad severa (Centros de día + 1h/día Servicios de Atención a Domicilio); Discapacidad grave (Residencias).

Fuente: Elaboración propia.

De los resultados se desprende que el coste esperado de la atención a la dependencia (SAAD) y de la asistencia de larga duración (ALD) siempre es mayor para las mujeres que para los hombres, dada su mayor esperanza de vida en el estado de discapacidad. Además, el coste asociado a la atención a los mayores o la asistencia genérica siempre es mayor que el asociado a los servicios exclusivamente dedicados a la dependencia porque se inicia en los estados más leves, lo cual puede ofrecer una idea aproximada del coste de oportunidad asumido por las familias que se encargan del cuidado de sus familiares que, pese a que no sufran dependencia, pueden necesitar un apoyo personal y particularizado. Concretamente, para un individuo entre 65 y 85 años, si la Ley atendiera exclusivamente la dependencia de Grado III (la más grave, que incluye dos niveles) y un porcentaje parcial de los costes de la dependencia de Grado II (la severa), se estaría cubriendo un coste que equivaldría aproximadamente sólo a un 15-17% del coste esperados de la ALD o bien a un 50-60% del coste del SAAD vinculado a la dependencia.

Las necesidades de ALD son proporcionales al grado de discapacidad del individuo. Una mayor duración de la demanda de servicios implicará también un mayor coste de asistencia. En consecuencia, a mayor probabilidad de discapacidad más esperamos la necesidad de ayuda e incremento de la demanda de este tipo de servicios y por ello la estimación de los costes que supone la ALD es elevada, pese a que



decrece con la edad por la disminución de las expectativas de vida y el tiempo durante el cual se requerirá cada tipo de asistencia.

Para afinar más en la determinación del coste individual anual, y consecuentemente en la adecuada asignación de los recursos disponibles, es necesario estudiar con más detalle los perfiles sociodemográficos de los dependientes en España. Con este objetivo, en Bermúdez *et al.* (2008b), a partir de los datos que ofrece la EDDDES y mediante técnicas de estadística multivariante, se analizan las distintas tipologías de individuos con dependencia. En primer lugar, se determinan cuáles son los factores sociodemográficos que establecen diferencias entre los individuos con dependencia; y en segundo lugar, se segmenta la muestra para definir grupos o perfiles de personas con dependencia. Las características que mejor diferencian a los individuos con dependencia están relacionadas con el estado civil, los cuidados que reciben, la situación económica-laboral y el nivel de estudios que poseen. A modo de ejemplo, la administración pública no debe considerar el mismo tipo de ayuda al perfil de mujeres viudas, sin estudios, jubiladas por invalidez, que sólo reciben cuidados por residentes en el hogar y que no poseen cobertura sanitaria privada, que al perfil de individuos casados, con estudios y que cuentan con ayuda externa para la atención de sus necesidades.

## 5. Discusión

En los próximos años, el aumento en el número de personas con dependencia comportará una mayor demanda de prestaciones sociales y/o sanitarias, que deben ser coordinadas para poder ofrecer una adecuada respuesta socio-sanitaria.

El desarrollo del SAAD será gradual, con objeto de acompasar el despliegue de prestaciones con la creación de la infraestructura necesaria. Está previsto que la oferta de prestaciones (debido a la planificación de infraestructuras de servicios) se realice de forma progresiva durante ocho años, pero puede que la propia dinámica demográfica imponga un ritmo superior al inicialmente planificado. Por ello es posible que pese a los esfuerzos realizados, el porcentaje de población que sea elegible para las prestaciones públicas no crezca. La Ley de la Dependencia preveía un desarrollo para el primer año tal que el derecho a acceder a las ayudas alcanzara a quienes fueran valorados en el Grado III (niveles 1 y 2); el segundo y tercer año, a quienes fueran valorados en el Grado II, nivel 2; el tercero y cuarto año, a quienes se hallaran en el Grado II, nivel 1; el quinto y sexto año, a quienes se encontraran en el Grado I, nivel 2. Finalmente; el séptimo y octavo año tras la aprobación de la Ley, los valorados en el Grado I, nivel 1 podrían acogerse al programa de ayudas. El desarrollo previsto en la Ley choca frontalmente, tal

y como hemos advertido anteriormente, con las dificultades reales y financieras de ponerlo en práctica. Lo más probable es que aquellas personas con menor nivel de dependencia sean especialmente vulnerables, puesto que no tendrán prioridad suficiente para acceder al apoyo del sistema público del SAAD y en general buscarán la ayuda económica en su entorno inmediato.

En la mayoría de casos son las familias, y en especial las mujeres, las que se hacen cargo de atender a la población que se encuentra en situación de dependencia. Actualmente poco más del 10% de los recursos presupuestarios dedicados a las personas mayores se destina a la ayuda a domicilio, mientras que los recursos institucionalizados (residencias y centros de día) suponen más del 80% (hay además un 10% dedicado a servicios de tele-asistencia o complementarios). Se debería dar mayor protagonismo al papel de la atención domiciliaria, no solamente por tener en cuenta las preferencias de los ciudadanos, sino también para mantener el máximo grado de autonomía de los afectados.

Cuando los costes de atención a la dependencia son los asociados a una combinación de servicios (atención a domicilio, centros de día y plaza en residencia) se obtiene un coste individual notablemente inferior a la opción basada exclusivamente en servicios de atención a domicilio. Este último caso serviría de referente para aproximar el coste del apoyo informal, normalmente asumido por las familias, y que en muchas ocasiones implica la renuncia del cuidador al participar en el mercado laboral.

El tramo de edad de los 65 a los 70 años es muy importante de cara a la previsión personal y privada ligada a los costes de la dependencia, porque los costes esperados son elevados en este momento (la esperanza de vida residual todavía es muy alta para estos individuos) y la cobertura pública sólo se producirá si existe gran dependencia o asumirá únicamente parte del coste económico. Entre los 70 y los 80 años, aunque el coste esperado de la ALD y el SAAD es menor en términos absolutos, los productos privados de cofinanciación pueden ser competitivos porque no se requiere cubrir cantidades demasiado elevadas. A partir de los 80 años, al disminuir la esperanza de vida residual y aumentar la probabilidad de gran dependencia y por lo tanto el acceso a la prestación del sistema público, el coste a asumir por el individuo es notablemente inferior. En el caso de las mujeres, la distinción entre los diferentes periodos de edad no es tan clara como en los hombres, aunque igualmente el coste esperado de cofinanciación va disminuyendo con la edad. El descenso es más lento a partir de los 80 años.

Las consecuencias inmediatas del aumento de la longevidad y del desarrollo del SAAD hacen prever una demanda creciente de servicios y por lo tanto,

un incremento del mercado de trabajo en este sector, como ya se ha venido anunciando en los últimos años. Pese a ello, la generación que se incorpora al colectivo de mayores actualmente está menguada por los efectos de la Guerra Civil y puede dar la impresión pasajera de que disminuye el crecimiento de la demanda de servicios a corto plazo. Es decir, en las actuales circunstancias, puede dar la impresión de que existe un retardo en la dinámica del mercado de servicios especializados en mayores.

Actualmente persiste un gran debate sobre el uso del patrimonio o la vivienda como generador de rentas para cubrir los costes de la dependencia. En este trabajo no hemos querido entrar en ésta ni en otras opciones de financiación. Desde el punto de vista de la financiación de las alternativas de ALD y SAAD, las rentas basadas en hipotecas inversas sobre la vivienda pueden reportar beneficios considerables, pero sólo en casos muy concretos, tanto para los interesados como para los prestamistas de la operación. Esencialmente la ventaja de dichos productos financieros se deriva de mantener el uso de la vivienda como residencia habitual, pero en contra juegan las incertidumbres sobre la evolución de precios de la vivienda y una situación de gran endeudamiento por parte de las familias que debilita las expectativas de recuperación del mercado inmobiliario. La contratación de una hipoteca inversa de tipo vitalicio está sujeta a una gran cantidad de factores exógenos al individuo y, sobre todo, a la valoración de su patrimonio, puesto que si éste no es suficiente, no podrá proporcionarle una renta lo suficientemente importante. En grandes ciudades como Barcelona o en zonas residenciales de elevado nivel de

precios, el hecho de que haya inmuebles bien valorados y que el porcentaje de propietarios sea elevado, dan posibilidades a esta opción, pero el estado de conservación y la desaceleración del sector inmobiliario le restan potencial y por lo tanto no se puede decir que ésta sea la solución definitiva para afrontar los costes de la dependencia.

Analizando los diferentes resultados, concluimos que en las edades más avanzadas es cuando se dan situaciones de gran fragilidad. A la mayor probabilidad de vivir en soledad se une una menor liquidez del individuo y su propia vulnerabilidad. Como el sistema público del SAAD priorizará a los dependientes más graves y desfavorecidos, es a las personas sin grandes dificultades de dependencia, pero que requieren una atención personal moderada, por quien se tendrían que idear instrumentos adecuados y algunas políticas particulares. Desde aquí, cabe advertir que una errónea percepción social sobre las bondades de la Ley de Dependencia y su injustificada capacidad de poder alcanzar a todos los ciudadanos en cualquier nivel de necesidad de apoyo, puede llevar a que las familias transfieran al sistema público demasiada responsabilidad e ignorando las actuales debilidades de la Ley no tomen las medidas de ahorro necesarias para hacer frente al coste futuro de la dependencia. Además, no debemos olvidar la dramática circunstancia de quienes teniendo ya una situación de dependencia han confiado en que la Ley solucionaría todos sus problemas, y que una vez pasados todos los límites burocráticos para requerir la ayuda prometida sienten una enorme frustración al ver reducidas sus primeras expectativas.

## Bibliografía

- ARTÍS, M., AYUSO, M., GUILLÉN, M. y MONTEVERDE, M. (2007) "Una estimación actuarial del coste individual de la dependencia en la población de mayor edad en España" *Estadística Española*, 49, 165, 373-402.
- BERMÚDEZ, LI., BLAY, D. y GUILLÉN, M. (2008a) "Análisis de la aparición de discapacidades en personas mayores de Cataluña" *Revista de métodos cuantitativos para la economía y la empresa*, 5, 3-16.
- BERMÚDEZ, LL., BOLANCÉ, C., MUSTAFA-GONDOLBEU, K. y GUILLÉN, M. (2008b) "Tipologías sociodemográficas de individuos con dependencia en España y su supervivencia en estado de salud" *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, 43, 1, 19-31.
- BERMÚDEZ, LL., GUILLÉN, M. y SOLÉ, A. (2008c) "Escenarios del impacto de la inmigración en la longevidad y dependencia de los mayores en la población española" Próxima publicación en *Revista Española de Geriatria y Gerontología*.
- BOLANCÉ, C. (dir) (2007) *Alternativas de cofinanciación de los costes de la dependencia en España*. IMSERSO. Madrid.
- EDAD&VIDA (2005) "Posicionamiento de Edad&Vida para un marco regulador en la provisión de servicios y financiación de la dependencia", *Edad&Vida*, Madrid.
- GUILLÉN, M. (dir) (2006) *Longevidad y dependencia en España. Consecuencias sociales y económicas*. Fundación BBVA. Madrid.
- GUILLÉN, M. (2008) "Longevitat i dependència. Implicacions socials i econòmiques" *Barcelona Societat*, 14, 45-58.
- HUMAN MORTALITY DATABASE (2005) <[www.mortality.org](http://www.mortality.org)> University of California, Berkeley, USA, Max Planck Institute for Demographic Research in Rostock, Germany.
- IMSERSO (2006) *Informe sobre personas mayores*, Madrid.
- INE (2002) *Metodología de las tablas de mortalidad de la población española 1998-1999*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (2005) *Encuesta sobre discapacidad, deficiencias y estado de salud. Informe General* Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- LEY 39/2006 DE 14 DE DICIEMBRE (BOE 15 de diciembre de 2006) de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- LÓPEZ-CASASNOVAS, G. (2005) *Envejecimiento y dependencia. Situación actual y retos de futuro*", *Estudios Caixa Catalunya*, Barcelona.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2005) *Libro Blanco de la Dependencia*, MTAS, Madrid.



# Gizarte langintzaren jardute profesionala gaur egun

**Kontxesi Berrio-Otxoa**  
**Ainhoa Berasaluze**

UPV/EHU-ko Gizarte Langintza Eskola

Artikulu honetan biltzen dira gizarte langintzaren profesioaren eta gizarte langileen egoeraz burututako ikerlanak agerian utzitakoak. Ikerlan hau Euskadiko Autonomia Erkidegoko gizarte langileen elkargo profesionalak sustatu dute eta berriki argitaratu da Espainiako elkargoen Consejo Generalaren eta Euskal Herriko Unibertsitateko Gizarte Langintza Eskolaren laguntzari esker ere.

## 1. Lehen ikerketa Euskadiko errealitate profesional hontaz

Gizarte Langintzaren bilakaera nolakoa izan den gure ingurunean jakin nahian begirada analitikoarekin erreparatzen duen hark argi antzemango du azken hamarkadetan errotze eta sendotze prozesu bat bizi izan duela. Sendotze hori posible izan bada hiru eremutan garatuz joan delako izan da. Alde batetik, Ongizate Estatuaren garapenak eraginda, gizarte langile andanaren kontratazioak –bereziki gizarte zerbitzuen sistema publikoan– profesioa hedatzea ekarri du. Gainera, Gizarte Langintzarako formazioa unibertsitate mailakoa bihurtzeari esker, disziplina hau garatze bidean jartzeaz batera, profesioari errekonozimendu soziala eta prestigio gehiago eman dio. Azkenik, hirurogeigarren hamarkadan Asistente Sozialen Elkarteetatik eta Estatuko Federazioetatik, eta azken hamarkadetan Elkargo Profesionaletatik eta Kontseilu Orokorretik egindako lan mar-dulak ere zeresan handia izan du lanbidearen indartzean.

Hala eta guztiz ere, aurreratze nabarmena eman bada ere, urria da errealitate profesional honen berri jakiteko egin den ikertze ahalegina<sup>1</sup>. Ikertu dena lanbide honetatik jorratzen diren errealitate eta problematika sozialetaz ikertu da, alde batera utziaz profesioaren eta bere profesionalen beharren azterlana.

Hain justu aipatutako ikerketa hutsune honi heltzea izan zen EAEko gizarte langileen elkargo profesionalen beharrezkotzat jo zutena 2005ean. Elkargoei premiazkoa baitzaie errealitate profesionalaren berri

<sup>1</sup> Gizarte Langintzaren profesioari buruz egindako azterlanen berri izateko kontsulta daiteke: BERSALUZE, Ainhoa eta BERRIO-OTXOA, Kontxesi (2008): "Gizarte Langintzaren lanbideari buruzko ikerketen errebisioa", in *Uztaro*, 59, 25-39.

izatea, ondoren, profesionalen beharrak ezagututa, beraiek asebetetzeko planak eta neurriak bideratu ahal izateko. Xede horrekin EAEko gizarte langintza-aren errealitate profesionalari buruzko lehen ikerketa bultzatu zuten, hain zuzen ere, ikerketaren egileok zenbait emaitza esanguratsu agertuz artikulua hone-tan aurkezten duguna.

## 2. Gizarte langileei esker egindako azterlan kuantitatiboa

Ikerketa honen helburu tematikoa lanbidea bera izan da, eta gizarte langileen beharrak eta balorazioak agerian jartzearekin batera, kolektibo profesiona-la deskribatzea eta ezaugarritzea izan da gure asmoa. Profesioarekin izandako harremanetik eta gaiari buruzko literatura esanguratsuenaren errebi-siotik sortutako hipotesiak kontrastatu ditugu iker-lan honetan. Profesioaren egungo egoeraren erra-diografia lezkotzea osatu nahian, ugariak izan dira beraietaz informazioa bildu ditugun dimentsioak eta alderdiak (funtzioak, esku-hartze mailak, asebetetz profesionala, arrisku egoerak, besteak beste).

Ikerketa egiteko jarraitu dugun ikusmolde metodolo-gikoa kuantitatiboa izan da, aztergaiaren izaerak eta ikerketaren helburuak horrela eskatzen baitzuten. Sei dimentsio nagusitan bilduta (soziodemografi-koa, formaziozkoa, profesionala, lan arriskuak, sos-lai kolegiala eta ikasketen balorazioa) berrogeita hamasei aldagai aztertu dira. Beraietaz informazioa biltzeko baliatu dugun teknika galdesorta izan da, EAEn kolegiatutako gizarte langile guztiei<sup>2</sup> helarazi zitzaiena, hain zuzen ere. Laginaren tamainari dago-kionez, 370 gizarte langileren erantzunak lortu dira, eta beraiei esker, estatistikoki esanguratsuak<sup>3</sup> dira ikerlan honen emaitzak.

Azken txostenean bildu dira, Gustavo Garcíaen pro-ologoarekin batera, ikerketak jarraitutako bidea eta sortutako emaitzak. *Gizarte Langintzaren jardute profesionala gaur egun*<sup>4</sup> izenburuarekin txosten hau berriki argitaratu dute EAEko Elkargo Profesionalek, Espainiako Consejo Generalaren eta UPV/EHUko Gizarte Langintza Eskolaren laguntzarekin.

<sup>2</sup> EAEn kolegiatutako gizarte langileak 1349 dira, era honetara banatuta Lurralde historikoka: 375 Araban, 421 Bizkaian eta 553 Gipuzkoan.

<sup>3</sup> Laginketa ausazko laginketa sinpletzat hartuz, %95eko konfi-dantza mailarekin %±4,3koa da errore margina lagin osoarentzat.

<sup>4</sup> BERASALUZE, Ainhoa eta BERRIO-OTXOA, Kontxesi (2008). Argitalpen lebiduna.

## 3. Hainbat emaitza esanguratsu

Landu ditugun aldagaien zein beraietako hainbaten arteko elkarreraginen azterketak emaitza iradokitzaileak agertu dizkigu; batzuk abiapuntuko hipotesien norabide berean, beste batzuk ordea aurreikusigabe-ko ildoan, aurrerantzean egin daitezkeen ikerkete-tarako hortzmuga berriak sortzeko modua eginaz. Etorkizuneko ekinbideak irudikatzen lagun dezakete-lakoan, bildutako zenbait datu agertuko ditugu emaitza hauen berri emateko, beraiek sortarazitako balorazioekin batera, eta guztia lau dimentsio nagu-sitan egituratuta:

- Soziodemografikoa
- Formaziozkoa
- Laboral-profesionala
- Kolegiala

### 3.1. Soslai soziodemografikoa: emakume gazteak eta helduak

Sexua aldagaiari dagokionez bildu den informazioak adierazten du gehiengo zabal-zabala emakumeak direla: %95 dira emakumezkoak eta %5 gizonezko-ak. Desoreka hori bat dator guztiz lanbidearen erre-alitatearekin, bai ikuspuntu historikotik begiratuta, bai eta gaur egun ere.

#### 1. Taula. Lagineko gizarte langileen sailkapena sexuaren arabera

	SEXUA	
	Maiztasuna	Ehunekoak
Emakumezkoak	350	94,6
Gizonezkoak	20	5,4
Guztira	370	100,0

Iturria: Egileek sortua.

Hirurogeita hamarreko hamarkadan Juan Estruch eta Antonio M. Güell-ek (1976: 59) adierazitakoa: “rara vez cabe encontrar un ejemplo tan paradigmático de monopolio femenino”, gaur egun ere, berrogei urte pasa eta gero, horrela dela esan daiteke. Sexuagati-ko desoreka (garai hartan uneko sozializazio proze-suetan kokatua ulergarria zena) gaur egun paradoxi-koa da. Hala da: gaur egun deigarria da egiaztatzea, gizartean sexuaren araberako lanaren zatiketa gain-ditzean izan diren aurrerapenak gorabehera, hizketa-gai dugun lanbidearen kasuan sexuaren araberako banaketa duela lau hamarkadako ehunekoan egoera berdintsuan dagoela. Onarpen handiena jaso duen azalpenetako bat da egoera hori eta generoaren sozializazioaren eragina lotzen dituen, hau da, emakumeek tradizioz etxeko esparruan garatu dituzten eginkizun eta gaitasunekin lotura handiena duten lanbideak aukeratzen dituztela. Dena dela, profesio-nal taldearen ezaugarri definitzailea delaz ohartzen gara, eta azterketa espezifikoak eskatuko luke, gene-roaren ikuspuntutik egina, batetik, lanbidea gizez-

koentzat ere erakargarri bihurtuko luketen elementuak identifikatzeko, eta bestetik, agerian uzteko kolektibo profesionalaren ezaugarri honek zernolako zailtasunak dakartzan praktika profesionallean eta funtzioen gauzatzean (Fombuena, 2007: 87).

Adinaren arabera banaketari erreparatu, beronek etorkizun profesional oparoa erakusten du giza baliabideei dagokienez. Hori horrela dela esan genezake kolektibo profesionallean ugari direlako (%45) profesional gazteak –35 urtez azpikoak–, eta helduagoak diren profesionalen multzoak ere –36 urte eta 50 bitartekoak– pisu beretsua dutelako (%43); azken hauek esperientzia profesional pilatua dute eta oraindik jardute profesionallean aritzeko urte asko aurretik.

### 3.2 Formazioaren esparrua: errebisio eta eraldaketa momentuan

Formazioaren dimentsioaren azterlanak erakusten digu jasotako formazioaz batez beste balorazio ona egiten dutela, hala ere, ez dira baztergarriak formazioaren alderdi batzuei eman dizkieten hala-holako balorazioak eta balorazio negatiboak. Azken gai horri dagokionez, elkarrizketatutako pertsonak adierazi dute ahultasunak daudela eduki teorikoetan eta praktikoetan, espezializazioan eta baita egungo gizarteko eta lanbideko errealitatera egokitze arloan. Antzerako balorazioa egiten dute Joseph Manuel Barberok, Montserrat Feuk eta Alain Vilbrodek egindako ikerketan parte hartutako gizarte langileek, zera adierazten dutenean: "...buena parte de los trabajadores sociales entrevistados consideran que es débil la formación que han recibido. Esa debilidad se debe a que se trata bien de una formación demasiado básica, de carácter introductorio, bien de una formación academicista o abstracta, sin referentes en el ejercicio profesional" (2007: 121).

Gizarte Langintzan diplomatura izateaz gain, EAEko profesionalen %16k beste diplomatura edo lizentziatura<sup>5</sup> bat egina du eta, Gizarte Langintzaren diplomatura egin ondoren formazio unibertsitario egin dutenetatik, %40k graduondoko ikasketak egin ditu. Diplomadunek oro har batez beste urtean formazio ikastaro bat edo bi egiten dituzte. Adierazle hauek erakusten badute ere etengabeko formazio dinamika kontuan hartzeko modukoa dela, hirugarren zikloko ikasketak edota tesi doktoralak salbuespen hutsak dira; galdetutako pertsonen %2 soilik dira egin dituztenak. Edozelan ere, ikerketan parte hartu duten tituludun gehienak prest daude gradu mailako titulazioa eskuratzeko egin beharreko egokitzapen formatiboa egiteko.

<sup>5</sup> Kataluinako Gizarte Langintzan diplomatutako Elkargo Ofizialak egindako ikerketaren arabera kolegiatutako pertsonen %11k goi mailako unibertsitate titulua zuen eta %12,5 zen erdi mailako titulazio unibertsitarioa zuena.

Formazioaren harira, unibertsitateko titulazioak birdefinitzeko egungo kontestuan aukerak sortu daitezke profesionalak adierazten dituzten formaziozko hutsune eta ahuleziak osatzeko. Hori posible izan liteke beti ere kolektibo profesionalaren beraren eskaerak kontuan hartzen badira Gizarte Langintzako Gradu mailako tituluaren eraketa berrian.

### 2. Taula. Gizarte langintzako gradu mailarako egokitzapena egiteko prestutasuna

	Maiztasuna	Ehunekoak
Bai	261	70,5
Ez	43	11,6
Ed/Ee	66	17,8
Guztira	370	100

Iturria: Egileek sortua.

Egungo formaziozko hutsuneak gainditzeko beste bide bat izan daitezke etorkizuneko Master eta Doktorego ikasketak, prestakuntza profesional espezifiko zuzenduak zein ikerketara zuzenduak.

### 3.3. Soslai laboral-profesionala: hala eta guztiz ere, lanbideko asebetetzea

Dimentsio laboral-profesionala aztertu ondoren dakigu diplomadunen %80k esperientzia duela gizarte langile gisa, eta horien artean %90 baino gehiagok lanbide horretan dihardu gaur egun. Gizarte langileak enplegatuta dauden lan entitateei dagokionez, administrazio publikoan egiten du lan %67k (udaletan nagusiki), %23k hirugarren sektorean eta enpresetan gainerako %10ak. Hala, gizarte langintzan diharduten profesional gehienek gizarte zerbitzuen sistemaren esparruan egiten dute lan, oinarriko gizarte zerbitzuetan (%54) eta gizarte zerbitzu espezializatuetan (%45) banatuta. Babes sozialerako gainerako sistemetan enplegatuta dauden gizarte langileak gutxi dira. Horrela izanik, etorkizunean lan egin beharko litzateke handitzeko profesionalen presentzia beste sistemetan, bereziki hezkuntza eta osasun sistemetan.

Beraiekin esku-hartze profesionala egiten den biztanleria sektore garrantzitsuenen arabera aztertuz, hauek dira gizarte langile kopururik handienari lana ematen dioten biztanleria sektoreak, hurrenkera honetan: biztanleria oro har (%50), pertsona nagusien sektorea (%16), ezgaitasunak eta gaixotasun kronikoak dituztenena (%13), eta haurrak eta familia (%9). Banaketa hau bat dator gizarte zerbitzuen sistemaren garapenaren oinarrian dauden gizarte politikekin. Politika horiek gizarte-arreta unibertsala bihurtzera eta biztanleria sektore zaurgarriei arreta espezializatua ematera bideratu dute beraien baliabide ekonomikoen zati handia. Etorkizunari begira, etorkinen beharrei eta mendekotasunezko egoerei erantzuna ematen jakitea da erronka.

Profesioaren Kode Deontologikoan jasotako funtzioak kontuan hartuz, gizarte langileei galdetu zaie zeintzuk diren gauzatzen dituzten eginkizunak eta hauek dira lortu ditugun erantzunak:

3. Taula. Gauzatutako eginkizuna

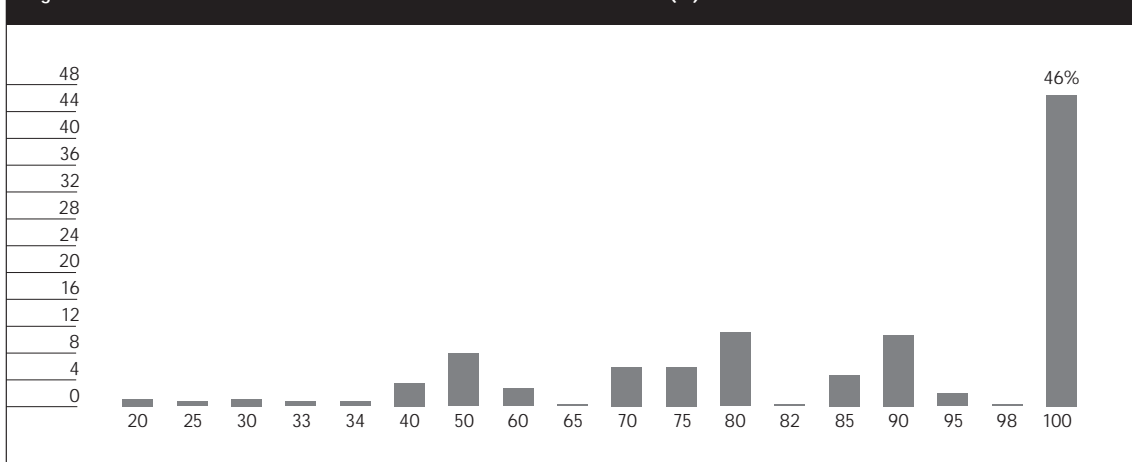
	Gauzatzen dituzten gizarte langileen %
Informazioa	95,6
Laguntza	87,8
Bitartekotza	67,6
Plangintza	67,2
Ebaluazioa	67,2
Prebentzioa	60,5
Sustapena	56,1
Gainbegiraketa	42,2
Ikerketa	26,7
Zuzendaritza	20,6
Irakaskuntza	17,6

Iturria: Egileek sortua.

Esku-hartze sozialaren maileri erreparatuz, ia gizarte langile guztiek banakako-familiako mailan esku hartzen dute, eta haietako askok horretan soilik jarduten dute. Horren aurreran, profesionalen erdiak baino gutxiagok garatzen ditu talde maila eta komunitate maila. Gaur egun, jardute profesionalaren errealitatearen inguruko ikerlanek edo hurbilketek egiaztatu dituzten ebidentzietako bat da Gizarte langileek gehien garatzen duten maila banakako-familiako esku-hartze maila dela.

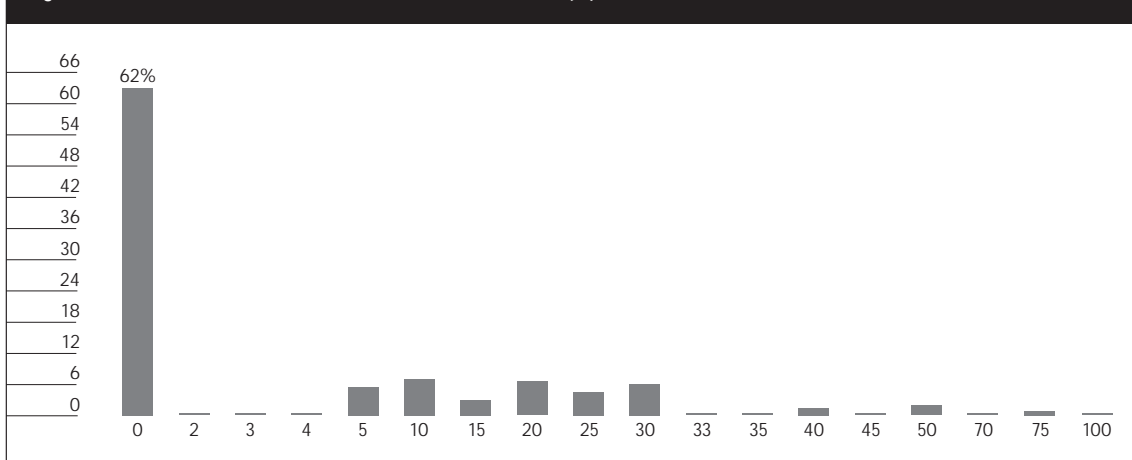
Fenomeno hori azaltzen duten arrazoitzat jotzen dira ondorengoak: gizarte zerbitzuen antolaketa eredu, beste disziplina batzuetako profesionalen komunitate- eta talde-mailak garatu izana, denbora falta eta lanbidean erosotzea. Pentsatzen dugu lanbide honen garapena laguntzeko beharrezkoa dela esku-hartze maila ezberdinei eskainitako dedikazioaren eta bere ondorioen azterlan kritikoa gitea.

1. grafikoa. Banakako-familiako esku-hartze mailari eskainitako denbora (%)



Iturria: Egileek sortua.

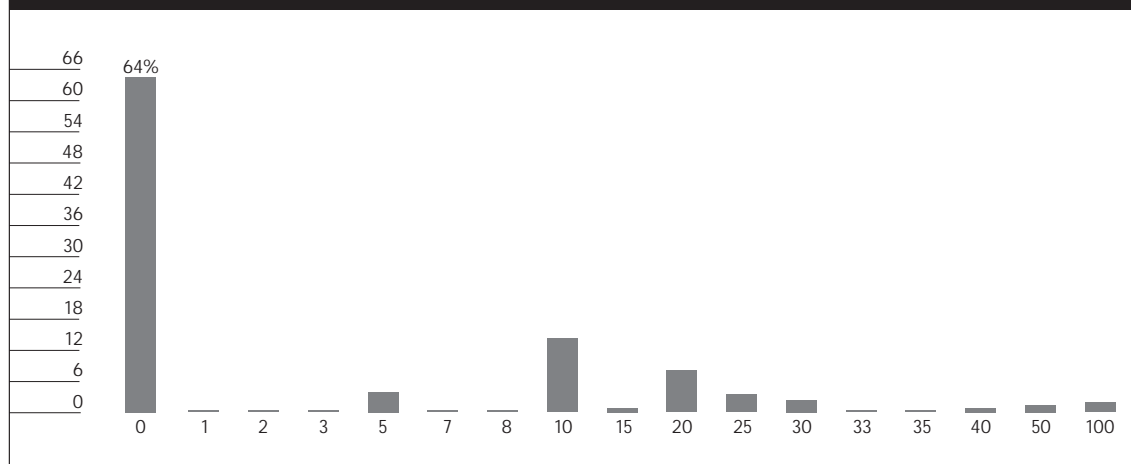
2. grafikoa. Taldeko esku-hartze mailari eskainitako denbora (%)



Iturria: Egileek sortua.



3. grafikoa. Komunitateko esku-hartze mailari eskainitako denbora (%)



Iturria: Egileek sortua.

Esku-hartze modalitateari dagokionez, gizarte langile gehienek (%91) zuzeneko esku-hartzea zein zeharkakoa garatzen dituzte; dena den, modalitate bakoi-tzari eskaintzen dieten denbora nabarmen aldatzen da; hartara, laneko denboraren %56 bideratzen da zuzeneko esku-hartzera eta %43 zeharkako esku-hartzea egitera.

4. Taula. Zeharkako esku-hartzeari eskainitako denbora

	Maiztasuna	Ehunekoak
Inoiz edo oso gutxitan	70	23,6
Noiz behinka	147	49,6
Hainbatetan	51	17,2
Normaltasunez	11	3,7
Ed/Ee	17	5,7
Guztira	296	100

Iturria: Egileek sortua.

Zuzeneko esku-hartzea egiteko, aurretik zein ondoren, zeharkako eginkizunak ere landu behar direla jakinda, zeharkako esku-hartzeari eskainitako denbora zuzeneko eginkizunei eskainitakoak baino handiagoa beharko luke. Ikuspuntu honetatik, harritzekoa da bildutako datuek kontrako egoera erakustea. Datuok pentsarazten dute jardun profesional zorrotza eta eraginkorra izateko beharko lirakeen prestaketa eta sistematizazio lanik gabe egiten dela zuzeneko esku-hartzea. Agian kontzientzia hartzea falta da, profesionalak beraiek, zein erakunde kontratatzaileek; batzuek zein besteek konturatzea eskuhartze sozialerako zein beharrezkoa den aurrez denbora eskaintzea esku-hartzearen prestaketa-lanei, horiek gabe jardute profesionalak hausnartugabeko aktibismoa izateko arriskua baitauka.

Aztertutako beste aldagai bat izan da jardute profesionalari erantsitako laneko arriskuena. Gizarte langile gehienek (%70) arrisku egoeraren bat bizi izan duten arren beraien ibilbide profesionalan, bizi izandako egoera kopurua ikusita –batez beste 4 egoera bizitza laboral guztian zehar–, ondoriozta daiteke arrisku egoerak ez direla eguneroko lanbideko errealitatea. Arrisku egoera mota ohikoena pertsona erabiltzaileei loturikoa da (%92); eta arrisku egoeraren batean murgilduta ikusi diren profesionalen portzentaje handiena administrazio publikoan lana egiten dutenen artean aurkitzen da (%80), zehazki, oinarritzko gizarte zerbitzuetan dihardutenen artean (%82). Datu hauek kontuan hartuz, aztertu beharrekoa litzateke laguntza harremanetan oinarritutako esku-hartze profesionalak (esku-hartze teknokratagoak izan beharrean) zein neurritan lagun dezaketen erabiltzaileen oldarkortasun adierazpenei aurre hartzen.

Gizarte langileen %45ak lanbideak gaur egun duen egoera hala-holakoa dela uste du, eta arazo nagusiztat jotzen dituzte lan-gainkarga, baliabideen urritasuna, lanbidearen aintzatespen falta eta birziklatzeko aukera urriak. Hala eta guztiz ere, harrigarria bada ere, adierazi duten asebetetze profesionalaren maila altua da; %77k adierazi du pozik edo oso pozik dagoela profesionalki. Datu hau ez dator bat estresari eta zeregin burokratikoari lotutako lanbidearen irudi sozialarekin. Profesionalak beraiek balorazio positiboagoa egiten dute herritarrek kanpotik egiten dutena baino (Barbero, Feu eta Vilbrod, 2007: 34); horrela izateak barne indargune oso garrantzitsua uzten du agerian, gizarte langintzan diharduten pertsonen konpromisoarekin eta inplikazioarekin harremanetan egon daitekeena.

**5. Taula. Lanbideko asebetetzea gizarte langile gisa**

	Maiztasuna	Ehunekoak
Oso asebeteta	45	15,2
Asebeteta	183	61,8
Ez oso asebeteta	63	21,3
Batere asebeteta	5	1,7
Guztira	296	100,0

**Iturria:** Egileek sortua.

**3.4 Elkargoaren dimentsioa: elkarri laguntzeko esparrua**

Kolegiatze maila handituz joan da eta kolegiatze bolumen handiena laurogeiko hamarkadatik aurrera gertatu zen, hain zuzen ere dagoeneko elkargo-erakundearen forma juridikoa Elkargo Profesionala bihurtu zenean, eta ordutik aurrera gorunzko joerarekin jarraitu du. Consejo Generalak bildutako datuen arabera, Estatu Espainiarrean 42.000 gizarte langile inguru daude eta hauetatik 25.000 (%60) elkargokide dira dauden 36 Elkargo Profesionaltako batean. Kolegiatzearen inguruan, Juan José Llovet eta Ricardo Usietok diozkue: "La colegiación se señala como obligatoria en la ley de creación de los Colegios y Consejos profesionales, no obstante, la tradición de adscripción voluntaria, cierta resistencia a los signos externos del corporativismo y sobre todo, la baja proporción de ejercicio libre frente al alto número de puestos ocupados en las Administraciones públicas, para cuyo acceso el requisito es simplemente estar en posesión del título, hacen que el número de profesionales colegiados se estime solamente en el 50% del total de titulados" (1990: 165).

Gizarte langileek kolegiatzeko aukeratutako Elkargo Profesionala beraien bizilekua den Lurralde Historikoaren arabera da eta baita, neurri txikiagoan, lana egiten dutenaren arabera. Kolegiatutako gizarte langileen erdiek titulua lortzen duten urte berean egiten dute, eta lautik hiruk bi urte<sup>6</sup> pasa baino lehenago kolegiatzen dira. Kolegiatutako erdia ikasketak bukatzearekin batera kolegiatzea, ahaztu gabe ere diplomatutako %20 esperientzia profesionala eduki ez arren kolegiatuta dagoela, adierazten du kolegiatzea estrategia bat dela lana bilatzeko prozesuan. Kolegiatutako pertsonen %20 honek interes eta behar espezifikoak ditu, eta lan mundura sartzeko beraien prozesuetan laguntza emateko moduak asmatu beharko lituzkete Elkargo Profesionalek.

<sup>6</sup> Juan José Llovet eta Ricardo Usietok madrilgo profesionalei buruz egindako ikerketan aldagai honen azterketa planteatzen da ere. Egileek zera diote: "aproximadamente la mitad declara haberse colegiado dentro de los seis meses después de titularse" (1990: 169).

Profesionalek hainbatetan planteatzen duten eskaeretakoa bat da kolegiatutako pertsonen elkargo profesionalen jardunean parte hartzea. Zehazki, kolektiboaren pasibitatea da agerian jartzen dena eta inplikazio gehiago eskatzen da. Kontuan hartuz azterlan honetan agertu diren ahuleziak (formazioan eta jardun profesionalen) zein indarguneak (asebetetasun profesionala), elkargo profesionalak, aldi berean antolamendu formalaz gain hurbiltasuna ere eskaintzen duten guneak izanik, aukera ematen dute gizarte langileen elkarlanerako eta elkarlaguntzarako espazioak bihurtzeko, hartara erreibindikazio eta behar profesionalen alde lan egiteko. Norabide bereko adierazpena da Lucia Peña eta Nieves Aranguren egiten dutena: "Pensamos que la Colegiación, más allá de una mera pertenencia a una estructura y el pago a una cuota, defiende una serie de aspectos que redundan directamente en el bienestar de todo un colectivo, tanto a nivel profesional como personal, así como en aquel ámbito que atiende y concretado en las personas a las que pretendemos ayudar" (2007:15).

**4. Azken ohar gisa**

Ikerlan honetan aztertutako dimentsioak eta aldagaiak jardun profesionalaren egungo egoera zertzelatzen laguntzen dute. Era berean, ikerketa honetan lortutako emaitzak azken urteetan gaiaren inguruan egindako beste ikerketenekin kontrastatuz ikusi dugu antzekotasun esanguratsuak ageri direla. Profesioari buruzko behar eta balorazioekin harremana duten alderdietan sakontzeko azterlan kualitatibo baten beharra badago ere, jardun profesionalaren erradiografia edo panoramika orokor bat eskuratu dugula esan genezake.

Sarrerako atalean aurkezten genuen bezala, gizarte langintzaren eremuan egin ohi diren ikerketetan bezala, ikerketa honetan ere lanaren azken helburua ez da izan soilik ikergaiari buruzko azterlana egitea. Ikerketa aplikatua izan nahi du honek, alegia, eza-gutza berriak eskuratzeko pausua eman eta geroko ekinbideak orientatzen eta planifikatzen lagundu nahi duen ikerlana. Hortaz, ikerketa honetatik erotritako erronkari bidea emateko unea da hemendik aurrerakoa. Ikerlan hau gauzatzeko ireki den elkarlan bideari jarraipena emanez, garaia da, lortutako emaitzek agerian utzitakotik abiatuta, gizarte langintzaren esparrua ongarrizteko eremu kolegiatetik eta formazioaren eremutik planak lantzea. Besteak beste, honetan datza ikerketa honen interesa, eta aurrerantzean lan honen emaitzei norbere lan eremuan etekina ateratzeko gaitasuna erakutsi beharko genuke.

## Bibliografía

- BERASALUZE, Ainhoa eta BERRIO-OTXOA, Kontxesi (2008): *Gizarte Langintzaren jardute profesionala gaur egun / El ejercicio profesional del Trabajo Social hoy*. Colegios Oficiales de Diplomados/as en Trabajo Social de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. Vitoria-Gasteiz.
- ESTRUCH, J. eta GÜELL, A. M. (1976): Sociología de una profesión, los asistentes sociales. Península. Barcelona.
- FERNANDEZ, B. (koord.) (2003): Estudio sobre los/as trabajadores/as sociales que ejercen la profesión en Navarra. Colegio Oficial de Trabajadores/as Sociales y Asistentes Sociales de Navarra y la Universidad Pública de Navarra. [publikatugabea]
- COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE LA RIOJA (2007): Situación laboral de las trabajadoras sociales en La Rioja: nuevos retos y propuestas de futuro. Logroño.
- BARBERO, J. M.; FEU, Montserrat eta VILBROD, Alain (2007): La identidad inquieta de los trabajadores sociales. Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Cataluña. Barcelona.
- COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE CATALUÑA (1997): Els diplomats en treball social i assistents socials de Catalunya: situació, perfil i expectatives. Hacer. Barcelona.
- LLOVET, J. J. eta USIETO, R. (1990): Los trabajadores sociales, de la crisis de identidad a la profesionalización. Editorial Popular. Madrid.
- FOMBUENA, J. (2007): "Trabajo social y género, un resumen de la investigación-Trabajo social: ideología, práctica profesional y sociedad.", en: Servicios Sociales y Política Social; 77, 83-92; Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados/as en Trabajo Social; Madrid.
- PEÑA, L. eta ARANGUREN, N. (2007): "La colegiación, una opción de autoayuda y responsabilidad profesional", en: Servicios Sociales y Política Social; 80, 11-17; Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados/as en Trabajo Social; Madrid.



# Eficiencia en las empresas de inserción y apoyo público

**José Luis Retolaza Ávalos**

AURKILAN Business Ethics Research Institute<sup>1</sup>

**Maite Ruiz Roqueñi**

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea<sup>2</sup>

**Andrés Araujo de la Mata**

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea<sup>3</sup>

**Aitziber Mugarra Elorriaga**

Instituto de Estudios Cooperativos. Universidad de Deusto<sup>4</sup>

El objetivo del conjunto de las investigaciones que subyacen al presente artículo es intentar identificar las variables estratégicas y de gestión que pueden influir en el éxito o fracaso de las empresas de inserción. A partir del análisis de un grupo de expertos, se han identificado cinco tipos de factores que pueden incidir en su rendimiento. Dichos factores, que básicamente coinciden con los estudiados genéricamente para el conjunto de empresas, son: la comunidad autónoma en la que se ubican (efecto localización), el sector en el que desarrollan su actividad (efecto sector), las características estructurales de la empresa, las capacidades específicas de gestión (*resource based view*) y los activos intangibles de los cuales dispone (estas tres últimas configuran el efecto empresa).

## 1. Introducción

En los últimos cinco años, en el Estado español se ha vivido una importante eclosión en lo que a las empresas de inserción se refiere. Por una parte, diversas comunidades autónomas han regulado esta figura<sup>5</sup> y la han dotado de reconocimiento y subvenciones específicas; además, el número de empresas ha crecido exponencialmente. Sin embargo, se han realizado pocos estudios sobre este fenómeno emergente y se constata, además, que estas aproximaciones se han orientado básicamente desde el ámbito descriptivo, pedagógico o social, habiendo una ausencia casi total de investigaciones sobre el tema desde las ciencias económicas.

El objetivo del conjunto de las investigaciones que subyacen al presente artículo es intentar identificar las variables estratégicas y de gestión que pueden influir en el éxito o fracaso de las empresas de inserción. A partir del análisis de un grupo de expertos, se han identificado cinco tipos de factores que pueden incidir en su rendimiento. Dichos factores, que básicamente coinciden con los estudiados genéricamente para el conjunto de empresas, son: la comunidad autónoma en la que se ubican (efecto localización), el sector en el que desarrollan su actividad (efecto sector), las características estructurales de la empresa, las capacidades específicas de gestión (*resource based view*) y los activos intangibles de los cuales dispone (estas tres últimas configuran el efecto empresa). La posible relación de este conjun-

<sup>1</sup> <retolaza@integracooperativa.com>.

<sup>2</sup> <maite.ruiz@ehu.es>.

<sup>3</sup> <andres.araujo@ehu.es>.

<sup>4</sup> <amugarra@iec.deusto.es>.

<sup>5</sup> Las siguientes comunidades autónomas han regulado en alguna medida las empresas de inserción: País Vasco (Decreto 305/2000, de 26 de diciembre), Aragón (Decreto 305/2002, de 5 de febrero), Navarra (Decreto 34/2002, de 18 de marzo), Cataluña (Ley 27/2002, de 20 de diciembre), Canarias (Decreto 32/2003, de 10 de marzo), Madrid (Decreto 32/2003, de 13 de marzo) y La Rioja (Ley 7/2003, de 26 de marzo).

to de variables con el éxito se ha estudiado a través de los datos del Registro Mercantil y de un cuestionario telefónico que se ha realizado al total de entidades inscritas en el mencionado Registro.

Por otra parte, se aborda uno de los principales problemas de las empresas de inserción, como es la búsqueda, consecución y fidelización de clientes. Basándonos en el modelo de las cinco fuerzas de Porter (1982), se pueden identificar un conjunto de problemas competitivos inherentes a estas empresas, las cuales se diferencian por su orientación al mercado o su orientación a la Administración. El apoyo de la Administración a este tipo de empresas se justifica tanto desde las teorías de base social como desde el análisis coste-beneficio, y se circunscribe a dos ámbitos diferenciados de intervención: el legislativo y el de mercado. En el presente trabajo planteamos, desde la teoría de los *stakeholders*, el impacto que la Administración puede tener en su rol de cliente a través de diferentes mecanismos, como son los contratos programa, los mercados tutelados o las cláusulas sociales. Mediante una matriz de análisis, se han identificado posibles escenarios, los cuales se analizan, a través de la técnica de grupo de expertos, para generar una serie de recomendaciones tanto para las empresas de inserción orientadas a la Administración, como para la propia Administración.

## 2. Especificidad de las empresas de inserción

Las empresas de inserción pueden definirse como empresas cuyo objetivo fundamental es la integración sociolaboral de personas con dificultades de acceso al mercado laboral. Su característica fundamental es la dualidad de su objeto social: por una parte, la realización de la actividad económica para la que la empresa se haya constituido; por otra, la inserción socio-laboral de personas pertenecientes a colectivos en riesgo de exclusión (Coque y Pérez, 2000; CC.OO. y FEDEI, 2003; Retolaza, Mugarra y Enciso, 2004b; Marcuello *et al.*, 2005).

Las empresas de inserción se articulan en torno a tres ejes fundamentales: 1) el objeto social, 2) los destinatarios y 3) el proceso de inserción socio-laboral, y, a una característica diferenciadora del resto de las empresas, su carácter no lucrativo<sup>6</sup>. Aunque se traten de empresas en su forma jurídica, en sus

estatutos tienen estipulado la imposibilidad de repartir beneficios, que deben utilizar, si los hubiera, para incorporarlos al fondo de reserva. Esta característica tendrá especial incidencia, tanto a la hora de determinar el capital social de la empresa y, por tanto, su estructura económica y financiera, como por el hecho de que no nos permita utilizar la rentabilidad como indicador del éxito empresarial.

## 3. El éxito en las empresas de inserción

El *leit motiv* del conjunto de la investigación hace referencia a los factores o variables que influyen en que una empresa de inserción tenga o no éxito, por lo que, en último término, se refiere al concepto de éxito. El éxito empresarial, en general, ha sido un tema bastante estudiado y, aunque se han propuesto multitud de indicadores, parece haber cierto consenso en que el parámetro más adecuado para su constatación pudiera ser la rentabilidad económica (González *et al.*, 2002: 396 ss.). Sin embargo, de la especificidad de las empresas de inserción como entidades sin ánimo de lucro, con prohibición estatutaria expresa de reparto de beneficios, pudiera derivarse un menor interés por la rentabilidad en aras de otras variables, tales como el número de personas contratadas o el menor nivel productivo de las personas incorporadas como trabajadores. Consecuentemente, la rentabilidad no podría considerarse de forma natural un indicador del éxito en las empresas de inserción, por lo que es necesario analizar con mayor profundidad dicho concepto.

En primer lugar, cuando hacemos referencia al éxito de las empresas de inserción, debemos identificar una doble dimensión: por una parte, el éxito referido al objeto social específico de estas empresas, consistente en la incorporación al mercado laboral de personas en riesgo de exclusión; por otra parte, el referente al objeto social de la actividad mercantil que sirve de sustento a este proceso colectivo de inserción. Esta doble dimensión de éxito, donde el resultado social se antepone al económico, siendo éste un mero recurso del primero, se asemeja a la dinámica de las entidades públicas, donde el objetivo social se antepone a la gestión de los recursos, aun cuando cuenten con ingresos externos a la propia Administración, obtenidos por facturación. En este ámbito metafórico, podemos encontrar diversos grados de implicación en actividades económicas: así, tendríamos, desde un hospital, donde la financiación fundamentalmente es contra presupuesto público, hasta los consorcios de agua que autofinancian su actividad, pasando por casos mixtos, como el de la propia Universidad. No obstante, a pesar de que el grado de implicación de la facturación en la financiación total de la actividad marca diferencias importantes en la gestión, resulta evidente que el objeto social primordial no se encuentra en la gestión económica, sino en el servicio social que prestan.

<sup>6</sup> Aunque en alguna comunidad autónoma se puede distribuir un porcentaje del beneficio, lo cierto es que se haya fuertemente limitado, y la regla general, así como el planteamiento subyacente, es que en ningún caso este tipo de empresas tengan un carácter lucrativo para sus accionistas.

Podemos considerar la eficacia como la evaluación del resultado final de las empresas de inserción, consistente en la incorporación al mercado laboral de personas en riesgo de exclusión. Evaluar este éxito finalista haría referencia a la evaluación de la eficacia de las empresas de inserción como herramienta en los procesos de inserción; sin embargo, la evaluación que se pretende abordar en esta investigación no es la referida al éxito en sentido finalista, sino la que hace referencia al buen funcionamiento de la actividad mercantil que sirve de soporte a los procesos de inserción; es decir, la eficiencia en la gestión de los recursos utilizados.

Como en el caso que nos ocupa la gestión de los recursos adopta la forma de empresa, la evaluación de la eficiencia pasa por valorar el éxito de la actividad empresarial, y por lo tanto, de la empresa de inserción en cuanto empresa. La especificidad fundamental se encuentra en que, para el conjunto de empresas con actividad mercantil, evaluaríamos la eficacia, en cuanto que el resultado final esperado se identifica con un resultado de carácter económico; mientras que en las empresas de inserción, debido a que son un medio –recurso–, no evaluaremos la eficacia, sino la eficiencia. Sin embargo, una empresa de inserción eficiente podría no ser eficaz, pero para ser eficaz necesita simultáneamente ser eficiente. En otras palabras, podríamos decir que la eficiencia de las empresas de inserción es condición necesaria, pero no suficiente, para que sean eficaces.

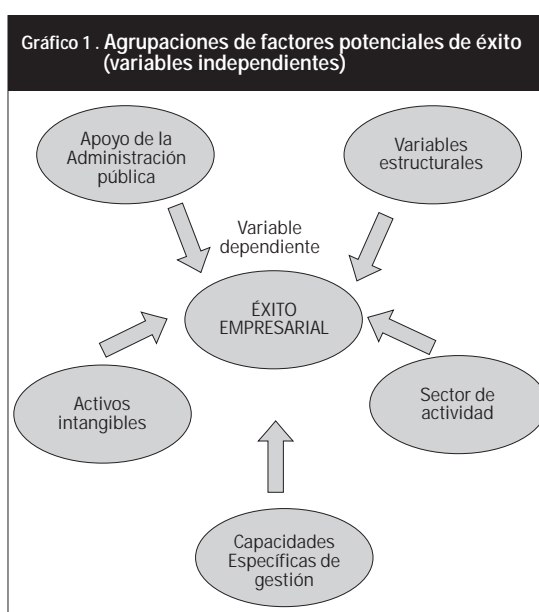
La imposibilidad de identificar una vinculación positiva entre rentabilidad y éxito en las empresas de inserción nos orienta a abordar una vía alternativa, la del fracaso. Habida cuenta de que las empresas de inserción, para desarrollar su fin social a través del empleo, necesitan ser sostenibles en el tiempo, esto exige la no existencia de rentabilidades negativas de forma consecutiva. La acumulación de pérdidas en la empresa la situaría en una situación de insolvencia financiera, que, en su caso extremo, podría conducir a la quiebra, lo que parece contrapuesto con la necesidad de permanencia de la empresa en el tiempo para realizar su labor social.

A efectos de nuestro estudio, vamos a considerar tres grados de éxito, basándonos, como ya hemos señalado, en el contrapunto de la insolvencia financiera. Consideramos empresas no exitosas aquellas cuyo patrimonio neto sea inferior al capital social estructurado, o lo que es lo mismo, aquellas empresas cuyas pérdidas en años sucesivos no hayan sido compensadas con beneficios de otros ejercicios. Consideraremos empresas exitosas aquellas que, manteniendo los puestos de trabajo, se encuentren en una situación cuyo patrimonio neto iguala o supera al capital social escriturado. Por último, consideraremos empresas altamente exitosas a aquellas cuyo patrimonio neto sea igual o superior al capital social escriturado y, en los últimos tres años, hayan tenido un incremento de personal superior al 25%.

Así pues, la variable dependiente, denominada éxito empresarial, será de carácter ordinal con los valores 1, 2 y 3, siendo este último el que corresponde a las altamente exitosas.

#### 4. Metodología

A fin de identificar potenciales variables independientes, se recurrió a un grupo de expertos compuesto por nueve miembros, todos ellos con responsabilidad en la promoción, gestión o asesoramiento a empresas de inserción. Se tuvo una sesión presencial de dos horas de duración con un moderador que introdujo una batería de preguntas diseñadas a tal efecto y un secretario que recogía las aportaciones de los participantes, que también fueron grabadas. La síntesis de las aportaciones se pasó a todos los miembros del grupo por correo electrónico, los cuales hicieron las aportaciones complementarias que creyeron oportunas. A partir de este material se identificaron cinco tipos de variables independientes: 1) las referidas a las diferentes condiciones generadas por las distintas administraciones autonómicas; 2) las referidas a diversos aspectos de la propia estructura de la empresa, como pueden ser antigüedad, tamaño, volumen de activos o forma jurídica 3) las referidas al sector de actividad en el que la empresa desarrollaba su actividad mercantil; 4) las referidas a factores específicos en la calidad de la gestión; y 5) las referidas a la disponibilidad de activos intangibles por parte de la empresa o de la entidad promotora, entre los que destacaban las relaciones con la Administración o con clientes potenciales.



Fuente: Elaboración propia.

La valoración de la variable dependiente se obtuvo a partir de los datos suministrados por las empresas al Registro Mercantil obtenidos a través de la base de datos SABI. En cuanto a los datos de las variables independientes, los relativos a ubicación (comunidad autónoma), variables estructurales y sector de actividad, se obtuvieron de los datos del Registro Mercantil de la misma forma. Por su parte, la ponderación de las variables relacionadas con las capacidades específicas de gestión y los activos intangibles se obtuvo mediante un cuestionario telefónico a la totalidad de las entidades inscritas en el Registro.

En su conjunto, las hipótesis hacían referencia a la existencia de una relación significativa entre cada uno de los factores analizados y al éxito de empresa tal y como lo hemos descrito, aunque en el caso de la orientación al cliente frente a la orientación a la Administración, hacían también de variables moduladoras, ya que se podría pensar que los factores asociados al éxito son diferentes en ambos grupos.

La metodología utilizada para correlacionar las variables fue la regresión logística, y se trabajó con un nivel de significación del 95%. En aquellos casos en que  $\alpha$  era superior a 0,05, se descartó la hipótesis propuesta y se aceptó la hipótesis nula.

## 5. Resultados

### 5.1. Efecto de la ubicación territorial

En el Estado español, el reconocimiento de las empresas de inserción y las posibles ayudas vinculadas a ellas se encuentran regulados desde las administraciones autonómicas, lo que conlleva un grado importante de diversidad en función del territorio donde se ubique la iniciativa. Las diferencias fundamentales no se encuentran tanto en los requisitos solicitados para su calificación, sino en las ayudas que las administraciones de las diversas comunidades autónomas ponen a su disposición. Cabe pensar que estas condiciones diferenciales de ayudas puedan constituir un factor importante a la hora de definir el éxito de las empresas de inserción. En este sentido, se podría formular la hipótesis de que el éxito de las empresas de inserción va a estar condicionado por las ayudas públicas de las que pueden disponer, lo cual debería dar lugar a que las empresas de inserción tuvieran un éxito diferencial relacionado con el nivel de ayudas ofertadas por las diversas comunidades autónomas.

A efectos de contrastar la hipótesis anteriormente enunciada, se ha tomado como variable dependiente el éxito, medido como ya se ha explicado anteriormente, y, como variable independiente, la comunidad en la que la empresa se ubica. Hay que señalar que sólo se ha podido trabajar con datos de aque-

llas comunidades en las que había un número mínimo de empresas (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Madrid y País Vasco). Sin embargo, en ningún caso parece que exista diferencia significativa en el éxito de las empresas de inserción en función de su ubicación, por lo que parece que el acceso diferencial a ayudas no es un factor fundamental para la eficiencia de este tipo de empresas, aun cuando podrían ser un factor importante en el momento de crearlas.

### 5.2. La influencia del factor sector

En nuestra investigación, lo que nos proponemos es intentar identificar en que medida los factores provenientes del sector de actividad explican la variabilidad en los resultados de las empresas de inserción, ya que, si en la línea propuesta por la teoría del posicionamiento, el sector en el que se posiciona la empresa es relevante para su resultado, la creación de nuevas empresas exigirá fundamentalmente un buen estudio de las oportunidades de desarrollo de los posibles sectores de actividad en las que ésta se plantea ubicarse. Si, por el contrario, la selección del sector no resultara significativa, los esfuerzos del plan de viabilidad se deberían orientar a definir las especificidades organizativas que pueden optimizar los resultados de la empresa.

Como variable independiente se va a considerar el sector de actividad, para lo cual se han agrupado las 134 empresas por sectores de actividad. Para identificar el sector en el que desarrollan su actividad, se han considerado tres cifras de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) de la empresa. En los casos de empresas que cuentan con varios CNAE no concurrentes, se ha seleccionado aquel que responde a su actividad principal. Por otra parte, se ha procedido a la agrupación de CNAE similares que se ubicaban en el mismo sector, habida cuenta de que el número de empresas disponibles no posibilita hacer divisiones excesivamente exhaustivas manteniendo la significación estadística de los análisis.

Así, se han clasificado inicialmente las empresas en 12 sectores. No obstante, en función del muestreo disponible, los sectores de actividad se han de reducir a siete, ya que de los cinco restantes no se dispone de los datos contables de ninguna empresa<sup>7</sup>.

En el estudio realizado hemos analizado la influencia que tiene el sector en esta variabilidad de los resultados. El análisis de los datos nos obliga a

<sup>7</sup> En relación con el estudio de FEEDEI (2003), se reducen los diez sectores a siete, ya que no se disponen de datos sobre hostelería, ni de servicios múltiples –denominada por nosotros mantenimiento/repación–; asimismo, fabricación de muebles y fabricación metálicas se han incluido en un único apartado.



mantener la hipótesis nula y a concluir que el sector de actividad elegido carece de influencia en el éxito de las empresas de inserción.

### 5.3. Influencia de las variables estructurales de la empresa

Para el estudio se han tenido en cuenta los siguientes factores como variables independientes: 1) años de antigüedad de la empresa, 2) número de trabajadores, 3) volumen de activos, 4) facturación, 5) beneficios, y 6) forma jurídica.

Los resultados muestran que tanto la obtención de beneficios como la antigüedad se correlacionan positivamente con el éxito empresarial. En el caso de los beneficios, aunque no son un objetivo de las empresas de inserción, parece claro que su obtención facilita el mantenimiento del patrimonio neto, por lo que es totalmente coherente el resultado obtenido; en el caso de la antigüedad es previsible que las empresas que muestran insolvencia financiera hayan tenido que cerrar en mayor medida que el resto, por lo que la correlación entre antigüedad y éxito no sería sino una manifestación del "fenómeno del superviviente".

Por su parte, las variables facturación, número de trabajadores y volumen de activos se correlacionan entre ellas, lo que resulta lógico, ya que es normal que una empresa con mayor número de trabajadores tenga una facturación mayor y viceversa, así como que haya generado un mayor volumen de activo. Lo que no resulta tan esperable es que esta mayor dimensión no se correlacione con el éxito, ni sea, en cierta medida, consecuencia de la antigüedad de la empresa.

Respecto a la forma jurídica encontramos, en relación con el patrimonio neto, diferencias significativas positivas entre las cooperativas y las empresas mercantiles y fundaciones, no así en relación con las sociedades laborales. Cabe plantearse, para posteriores investigaciones, intentar identificar las causas de este mayor éxito de las empresas con forma cooperativa, que podría deberse a diversos factores, como la reducción de los costes de agencia, la distribución de los resultados negativos entre los propios trabajadores, la consecución de subvenciones complementarias, o a la posibilidad de disponer de capital social no permanente.

### 5.4. Influencia de variables específicas vinculadas a la gestión de la empresa

La teoría de los recursos y capacidades ha puesto sobre la mesa la importancia de las capacidades específicas de cada empresa, contraponiéndolas a aquellas más genéricas, atribuidas a la ubicación o

al sector de actividad. En esta línea de trabajo, existen diversos trabajos de referencia sobre los diferentes factores que se pueden incluir en este apartado (Camisón, 2001; Rubio y Aragón, 2002: 559; Aguirre *et al.*, 2006). Habida cuenta de que nuestro interés es identificar factores potenciales, hemos realizado una síntesis de los propuestos por los tres trabajos citados, unificando aquellos que resultaban similares o redundantes. El resultado ha sido la identificación de los siguientes once factores.

- El primero es la orientación comercial de la empresa, donde se ha diferenciado entre a) orientación al mercado, b) orientación a la Administración y c) orientación a los trabajadores. Aunque las orientaciones propuestas no son necesariamente contrapuestas, basándonos en las propuestas realizadas por el grupo de expertos y en trabajos anteriores (Retolaza y Ruiz; 2006c), se partía del supuesto de que, al menos, la orientación al mercado y a la Administración eran planteamientos divergentes. A fin de evaluar la orientación de las empresas de inserción, se elaboró un cuestionario de nueve ítems, más uno de control, basado en el cuestionario MKTOR de orientación al cliente, desarrollado por Naver y Slater (1995, 1998). Los datos obtenidos muestran que la mayoría de las organizaciones (51%) se encuentran orientadas claramente al mercado, aunque un porcentaje también significativo (35%) se orienta simultáneamente a la Administración y el mercado; por el contrario, las empresas con alta orientación hacia la Administración y baja hacia el mercado sólo alcanzan el 7%, cifra similar a las que tienen baja orientación tanto hacia el mercado como hacia la Administración. Resulta significativo que la orientación hacia el mercado no afecte a la preocupación por los trabajadores, ya que un 88% de las empresas tenían una orientación al trabajador alta o muy alta.
- La variable calidad de la gestión se ha identificado mediante la existencia y utilización en la empresa de cuatro instrumentos comunes a la mayoría de los planteamientos de estrategia planificada (Mintzberg, 1998): a) plan estratégico, b) plan anual de gestión, c) plan de tesorería, d) sistema de control de gestión. Como puede observarse en el gráfico 2, los porcentajes de las empresas que utilizan los diferentes instrumentos señalados se sitúan entre el 60% y el 85%.
- La tercera variable contemplada ha sido la calidad, vinculada a la existencia o no de protocolos de calidad en la empresa, así como a su utilización habitual. En este caso, el porcentaje de empresas que utilizan dichos protocolos se sitúa en el 26,3%.
- La cuarta variable, la capacidad de marketing, se ha valorado mediante la existencia o no de un plan de marketing, así como mediante la concre-

ción de sus objetivos en estratégicos implícitos, estratégicos explícitos y cuantitativos mensuales. Asimismo, se ha tenido en cuenta también la utilización habitual de dicho plan. Algo más de la mitad de las empresas (52,6%) disponen de un plan de marketing con objetivos cuantificables y periodificados.

- La posición tecnológica, entendida, a criterio del gerente, en función de si la tecnología utilizada por la empresa es inferior, similar, o superior a la utilizada habitualmente en el sector, mayoritariamente (56%) se considera que es una tecnología similar, que se distribuye en dos grupos de peso parecido: los que la consideran superior (21%) e inferior (23%).
- La sexta variable considerada ha sido la gestión y capacitación del personal, donde se analiza la formación del conjunto de trabajadores, a través de la existencia o no de un plan de formación y de la realización de cursos en función de las necesidades detectadas, así como de las condiciones laborales de los trabajadores: 1) retribución, 2) horario de trabajo, 3) estabilidad laboral, 4) calidad del trabajo, 5) conciliación de la vida laboral y familiar, siempre en comparación con los habituales del sector. Esta variable adquiere una relevancia particular en las empresas de inserción, habida cuenta del carácter necesariamente temporal de muchos de los puestos de trabajo, y de la situación de asimetría de la que se parte. La valoración tanto de la formación como de las condiciones laborales son muy positivas.
- En séptimo lugar se ha considerado la variable innovación, valorada a través de la introducción de nuevos productos/servicios en la empresa en el año anterior, o la posibilidad de introducirlos al año siguiente. De acuerdo al análisis realizado se aprecia que casi el 80% de las empresas de inserción resultan innovadoras, aunque no se ha analizado si esta innovación se soporta en algún tipo de ventaja competitiva, y menos aún si esta ventaja se podría mantener en el tiempo.
- En relación con la estructura organizativa, considerada como una combinación de liderazgo y organigrama explícito, se han obtenido unos resultados muy positivos, en cuanto que el 94% de las empresas decía contar con un organigrama explícito y con un claro liderazgo, mientras que sólo el 2% carecía de liderazgo y organigrama. Es de destacar que ninguna entidad manifestó disponer de un liderazgo sin organigrama explícito.
- La novena variable recibe la denominación de accesibilidad a la información, y en ella se valora la posibilidad de acceso a la información por parte de la organización en tres ámbitos: a) la dirección, b) los centros de interés, c) la totalidad de la orga-

nización. Asimismo, se valoró la disponibilidad de un sistema de información y su funcionamiento real. Los resultados obtenidos en el análisis muestran cómo en la mayoría de las organizaciones, la información está disponible para el conjunto de la organización, y sólo en un 18% está limitada al equipo de dirección. Aunque estas cifras muestran una importante transparencia, es de suponer que cause problemas a la hora de discernir sobre la utilidad de la información. Parece que la información por centros de interés, que posiblemente sea la práctica más eficiente, no se ha generalizado en este tipo de empresas.

- En cuanto al acceso a financiación, entendido como la facilidad para acceder a préstamos, no parece ser un problema para la mayoría de las empresas. Hay que señalar que una pregunta de control introducida en este apartado sobre la situación patrimonial de la empresa manifiesta que los gerentes no suelen valorar este aspecto de manera realista.
- La última variable ha sido la referente a las alianzas y el trabajo en red por parte de las empresas de inserción, valorados a través de los acuerdos de colaboración establecidos por la entidad, así como por el número de redes en las que participa. El porcentaje de empresas que colaboran de forma efectiva tanto con otras empresas de inserción como con empresas mercantiles es muy alto.

Los resultados obtenidos nos llevan a mantener la hipótesis nula<sup>8</sup> para la totalidad de las variables estudiadas, salvo para dos de las variables: las condiciones laborales y la calidad de la gestión.

- En el primer caso, la combinación de tres de los factores que componen la variable definida como condiciones laborales, a saber, la flexibilidad de horario, la seguridad en el trabajo y la calidad del trabajo, son capaces de predecir con un alto nivel de significación<sup>9</sup>, el éxito de las empresas de inserción. Se han eliminado de la regresión el salario y la compatibilidad de la vida laboral y familiar, ya que no aportaban mayor nivel de correlación.
- Por otra parte, encontramos una regresión con mayor grado aún de significación<sup>10</sup> entre el conjunto de factores que componen la variable calidad de gestión —existencia de una planificación estratégica, existencia de un plan de gestión anual, exis-

<sup>8</sup> En todos los casos la hipótesis nula se formula como la no existencia de diferencia significativa entre las empresas de inserción clasificadas por su nivel de éxito en relación a la variable estudiada.

<sup>9</sup> Error de 0,024 y una pseudos  $R^2$  de Cox y Snell de 0,337.

<sup>10</sup> Error de 0,009 y pseudos  $R^2$  de Cox y Snell de 0,462.

tencia de una planificación financiera, y existencia de un sistema de control de gestión— y el éxito. Lo curioso es que, contrariamente a la hipótesis de partida, la correlación que se establece es de carácter negativo, es decir, el fracaso se correlaciona con la utilización por la empresa de instrumentos de planificación y control de gestión, siendo especialmente significativa la existencia de un plan estratégico y de un plan de gestión anual. Este resultado no esperado podría encontrar su explicación en los supuestos que adoptados para definir la calidad de gestión, que han sido los propios de la estrategia planificada, por lo que cabría suponer que, en realidad, las estrategias de carácter emergente y no planificado se adaptarían mejor a la gestión de las empresas de inserción.

### 5.5. El efecto de los activos intangibles

Un tema que en este momento es de gran actualidad en la empresa en general, y en las entidades de base social en particular, es el de los activos intangibles, entendidos como aquellas capacidades que posee la empresa que, siendo muy valiosas, son de muy difícil negociación en el mercado, porque no se pueden segregar de ella, porque son de carácter idiosincrásico, o porque el mercado es muy imperfecto. Estos activos tienen una incidencia positiva en la empresa, a través de efectos significativos en sus parámetros de explotación.

En esta investigación, aunque no nos hemos atrevido a plantear hipótesis de correlación entre la tenencia de activos intangibles y el éxito de la empresa, sí hemos querido investigar cuáles son los principales activos intangibles de que disponen este tipo de empresas, e identificar los principales mecanismos a través de los cuales se integran en la explotación. Se han identificado nueve tipos diferentes: 1) red social, 2) financiación alternativa, 3) imagen, prestigio y reputación, 4) participación de voluntariado, 5) relaciones previas con potenciales clientes, 6) relaciones con la Administración, 7) cohesión del personal, 8) relación con prescriptores y 9) valores compartidos. Por su parte, las principales ventajas de explotación obtenidas mediante activos intangibles son las siguientes: 1) financiación, 2) reducción del coste de la financiación, 3) reducción de costes, 4) incremento de ingresos, 5) cohesión social, 6) innovación y 7) oportunidades de mercado.

## 6. Competitividad de las empresas de inserción

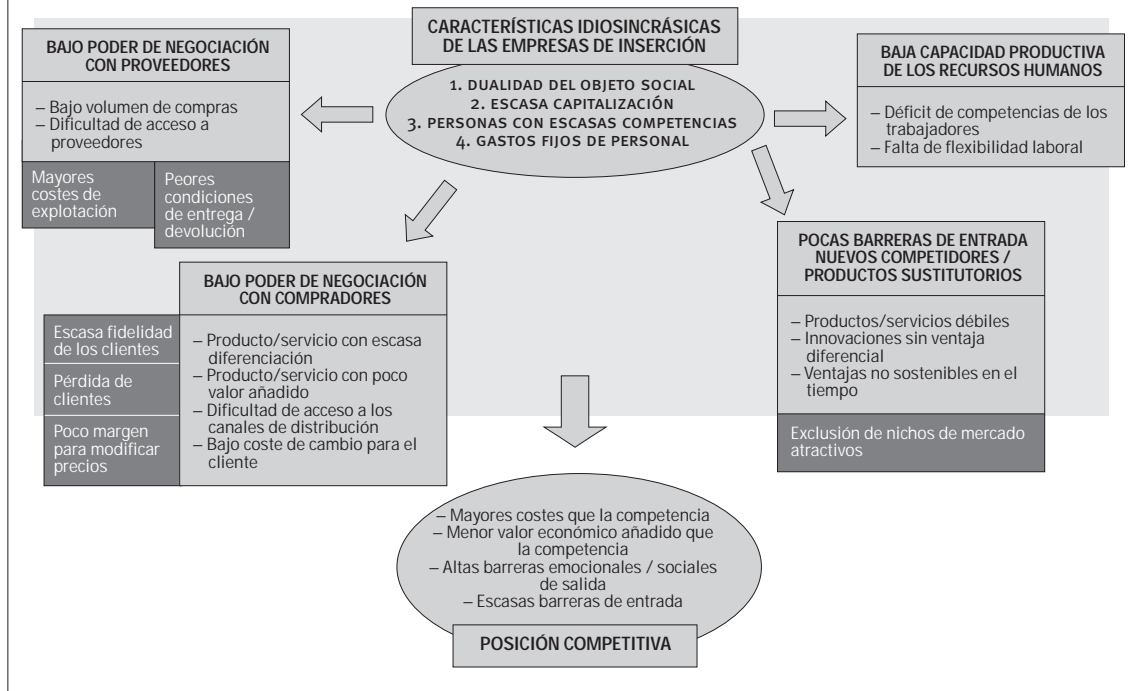
Basándonos en el modelo de Porter (1982), conocido como “el modelo de las cinco fuerzas”, se pueden identificar un conjunto de problemas competitivos inherentes a las empresas de inserción cuando

se enfrentan a su actividad productiva en el libre mercado. Este modelo identifica cinco fuerzas competitivas básicas: la rivalidad entre competidores existentes, la posibilidad de entrada de nuevos competidores, la amenaza de productos sustitutos, el poder de negociación de los compradores y de los proveedores.

El análisis de estas fuerzas pone de manifiesto que la mayoría de las empresas de inserción se centran en sectores con una elevada intensidad competitiva y en sectores de escaso valor añadido. Así, estas empresas suelen actuar en industrias muy fragmentadas, con prueba la existencia de un gran número de empresas medianas y pequeñas con participaciones no muy significativas en el mercado. Igualmente suelen operar en sectores maduros o en declive, con escasas barreras de movilidad, de salida y de entrada y con escasa diferenciación de los productos, entre otros rasgos. La pervivencia de las empresas de inserción, en estos sectores de elevada intensidad competitiva, se enfrenta a una dificultad añadida derivada de una serie de características inherentes a ellas:

- Escasa capitalización de la empresa: al tratarse de entidades sin ánimo de lucro que no posibilitan el reparto de beneficios ni cuentan con mecanismos que permitan la recuperación del capital, es difícil que estén dotadas de un capital adecuado. Así, son las entidades promotoras las que aportan el capital, pero éstas son entidades sin ánimo de lucro, y normalmente las actividades que realizan difícilmente dejan remanentes importantes.
- Mano de obra con carencias en competencias laborales: en general, esto se traduce en la imposibilidad de introducirse en sectores o negocios con necesidades de mano de obra cualificada, en un posible déficit de productividad, y un retraso de la curva de experiencia.
- Imposibilidad de trasladar los costes fijos de personal a costes variables. El objetivo de inserción de las personas trabajadoras y, por ende, la vinculación de estas últimas a la empresa no resulta compatible con una posible contratación de personal en función de las cargas de trabajo. Así, independientemente de la carga de trabajo que soporte la empresa, se mantendrán los gastos de personal.
- Dualidad del objeto social (actividad económica e inserción laboral): la propia actividad de inserción laboral requiere unos recursos, especialmente de personal y tiempo, que conllevan un gasto para la empresa. En los casos en los que la actividad empresarial no genera beneficios o éstos son escasos, la empresa no dispondrá de fondos para abordar correctamente los procesos de acompañamiento a la inserción.

Gráfico 2. Características idiosincrásicas de las empresas de inserción



Fuente: Elaboración propia.

Estas particularidades que presentan las empresas de inserción, así como su ubicación en sectores maduros, altamente segmentados, conllevan una serie de problemas, que, aunque no específicos de este tipo de empresas, sí que en ellas adquieren carácter estructural:

- Escasa diferenciación de los productos ofrecidos, lo que da como resultado una intensa competencia en precio y servicio. Esto se deriva en gran medida del escaso conocimiento de la industria y del mercado del personal gestor del negocio, así como de la ya mencionada baja capitalización de la empresa.
- Escasa capacidad de negociación con proveedores, debida a transacciones comerciales de compra de escaso volumen, lo que conlleva un mayor coste de las materias primas y suministros, así como unas peores condiciones de entrega y garantía.
- Escasa capacidad de negociación con clientes, debida a transacciones comerciales de escaso volumen, venta de productos no diferenciados o productos poco importantes para el cliente y/o la existencia de productos sustitutos.
- La falta de flexibilidad de la plantilla y la dificultad de recurrir a la externalización conlleva en muchas ocasiones el descenso de los precios por debajo de los costes soportados, debido al coste de oportunidad.

- Escasa capacidad de reacción ante la entrada de nuevos competidores en el mercado.
- Elevadas barreras de salida derivadas, en su práctica totalidad, de cuestiones emocionales, tales como la identificación personal con el negocio, lealtad hacia los empleados o posibles repercusiones de tipo social o político que pueda tener la decisión de abandono de dicha actividad empresarial por parte de la entidad promotora. Esta situación suele verse, no obstante, compensada por el elevado nivel de movilidad de un sector a otro que muestran estas empresas.

Todo ello redunda en la imposibilidad de incrementar los precios por encima de la competencia, habida cuenta de la falta de diferenciación de la oferta y de la inexistencia de mayor valor añadido. Asimismo, los gastos de estas empresas son superiores a los de las empresas del sector, debido a la existencia de unos costes superiores de transformación, vinculados a la ausencia de sinergias de volumen y al cumplimiento de la legalidad laboral vigente, así como a los gastos ocasionados por los procesos de inserción.

Dada la posición competitiva de las empresas de inserción, éstas difícilmente pueden seguir ninguna de las estrategias genéricas. No pueden ser líderes en precios, ya que este liderazgo debe soportarse

en una estructura de costes menor, justo lo contrario de lo que ocurre en las empresas de inserción. Tampoco pueden seguir la estrategia de diferenciación, debido a la dificultad para generar innovaciones soportadas en alguna ventaja sostenible en el tiempo. Así, la única estrategia factible parecería la de segmentación: identificar nichos de mercado a los que se les pudiera ofertar productos/servicios capaces de mejorar la satisfacción de los clientes pertenecientes a ese segmento. Sería lo que podríamos denominar una estrategia de nicho. El problema fundamental estriba en que, una vez identificado el nicho de mercado, la ausencia de barreras de entrada permitiría la irrupción de nuevos competidores con una menor estructura de costes o con un mayor potencial de desarrollo.

Esta competencia desigual entre empresas a la que se enfrentan las empresas de inserción al realizar una misma actividad comercial y competir por clientes en el libre mercado se compensa tradicionalmente mediante dos líneas distintas de actuación. La primera, por aportaciones de la administración pública, vía subvención, a este tipo de empresas, destinadas a equilibrar su estructura de gastos respecto a las empresas mercantiles que operan en el mismo ámbito de actividad. La segunda, mediante

la táctica competitiva de nicho seguida por la empresa para intentar estabilizar la demanda, aspecto necesario, a su vez, para poder dar estabilidad a los puestos de trabajo.

## 7. Justificación del papel de la Administración en la dinamización de la comercialización de las empresas de inserción

De forma genérica se puede establecer que la Administración tiene un doble interés en las empresas de inserción. El primero, referido a su acción de gobierno, en cuanto que este tipo de empresas se perfilan como instrumentos adecuados para apoyar y potenciar los procesos de inserción sociolaboral y, por tanto, como herramientas para el cumplimiento de los objetivos de la propia Administración. En segundo lugar, se configura un interés claramente económico, ya que, como han señalado investigaciones recientemente realizadas (FEEDI, 2003; Retolaza y Ramos, 2005), las empresas de inserción suponen un importante ahorro para la Administración en la realización de estas acciones.

Gráfico 3. Análisis coste-beneficio de las empresas de inserción

	CONVENIO BAJO		CONVENIO ALTO		CONVENIO BAJO		CONVENIO ALTO	
	< 3 años T anual	> 3 años / F anual	< 3 años T anual	> 3 años / F anual	10 años temporal	10 años finalista	10 años temporal	10 años finalista
<b>OUTPUTS</b>								
Subv. Estudios	500,00		500,00		6.000,00	6.000,00	6.000,00	6.000,00
Sub. Inversiones	4.000,00		400,00		12.000,00	12.000,00	12.000,00	12.000,00
Subv. Puesto Inserción	12.300,00		12.300,00		123.000,00	36.900,00	123.000,00	36.900,00
Subv. Acom. Inserción	1.100,00		1.100,00		11.000,00	3.300,00	11.000,00	3.300,00
Subv. Acom. Producción	1.700,00		1.700,00		17.000,00	5.100,00	17.000,00	5.100,00
<b>TOTAL OUTPUTS</b>	<b>19.600,00</b>		<b>19.600,00</b>		<b>169.000,00</b>	<b>63.300,00</b>	<b>169.000,00</b>	<b>63.300,00</b>
<b>INPUTS</b>								
Seguridad social Trabajador	584,60	584,60	834,80	834,80	5.846,00	5.846,00	8.348,00	8.348,00
Seguridad social Empresa	2.908,30	2.908,30	4.152,90	4.152,90	29.083,00	29.083,00	41.529,00	41.529,00
IRPF	184,10	184,10	1.183,20	1.183,20	1.841,00	1.841,00	11.832,00	11.832,00
S.S. Trabajador p. acompañamiento	295,68	295,68	473,62	358,80	2.956,80	2.956,80	4.736,16	3.588,00
S.S. Empresa p. acompañamiento	1.470,81	1.470,81	2.356,27	1.785,05	14.708,10	14.708,10	23.562,66	17.850,50
IRPF personal acompañamiento	465,63	465,63	1.118,80	847,58	4.656,30	4.656,30	11.187,99	8.475,75
Impuesto de Sociedades								
IVA facturación	2.918,74	2.918,74	1.922,22	4.338,22	5.027,42	21.939,42	19.222,18	43.382,18
<b>TOTAL INPUTS</b>	<b>8.243,26</b>	<b>8.243,26</b>	<b>11.207,00</b>	<b>12.665,74</b>	<b>58.272,62</b>	<b>75.184,62</b>	<b>112.069,99</b>	<b>126.657,43</b>
<b>AHORRO OUTPUTS</b>								
Renta básica	5.400,00	5.400,00	5.400,00	5.400,00	54.000,00	54.000,00	54.000,00	54.000,00
Ayudas de emergencia		-		-		-		-
Gasto Formación Ocupacional								
Porcentaje perceptores								
Renta Básica	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
<b>TOTAL AHORRO OUTPUTS</b>	<b>4.320,00</b>	<b>4.320,00</b>	<b>4.320,00</b>	<b>4.320,00</b>	<b>43.200,00</b>	<b>43.200,00</b>	<b>43.200,00</b>	<b>43.200,00</b>
<b>COSTE OPORTUNIDAD</b>								
% encontrarían empleo	25%	50%	25%	50%	45%	60%	45%	60%
<b>Total real de ahorro</b>	<b>3.240,00</b>	<b>2.160,00</b>	<b>3.240,00</b>	<b>2.160,00</b>	<b>23.760,00</b>	<b>17.280,00</b>	<b>23.760,00</b>	<b>17.280,00</b>
Resultado	8.116,74	10.403,26	5.153,00	14.825,74	89.967,38	29.164,62	33.170,01	80.637,43

Fuente: Retolaza y Ramos, 2005, pág. 375.

El gráfico 3, en el que se desarrollaba un modelo de análisis coste-beneficio que suponen las empresas de inserción, refleja que el saldo anual positivo para la Administración, sin tener en cuenta posibles subvenciones, por trabajador de inserción que se incorpore a una empresa de este tipo oscilaría entre los 10.400 €. y los casi 15.000 €, cantidades importantes como para que la Administración se plantee medidas de apoyo a este tipo de empresas. Dichas medidas pueden orientarse desde dos planteamientos alternativos, pero complementarios: 1) mediante un aporte financiero específico articulado a través de los presupuestos de la Administración en cuestión; 2) mediante el potencial de compra de la Administración en general. La primera se justifica desde las responsabilidades y obligaciones exigibles a la Administración en su rol de gestor del bienestar social, recogido tanto en la Constitución como en la legislación vigente en el Estado español y en las diversas comunidades autónomas que lo constituyen.

Respecto al papel de la Administración como cliente, que ha sido analizado desde la perspectiva jurídica en diversos trabajos, puede encontrar su fundamento en la teoría de los *stakeholders* (Freeman 1984, 2007). Dicha teoría se desarrolla a partir del concepto de responsabilidad social corporativa introducido de forma sistemática por el premio Nobel Milton Friedman (1962), el cual la plantea como un instrumento para mejorar los resultados de la empresa en beneficio de sus accionistas. Este planteamiento, conocido también como la *shareholder theory*, enfatiza el papel de la dirección de la empresa en proteger los derechos de sus accionistas y encuentra su fundamento en la *property right theory*. La crítica fundamental a esta aproximación centrada en la propiedad del capital se dirige a la excesiva importancia que se da a la maximización del beneficio a corto plazo, relegando los intereses de terceras partes implicadas también en el desarrollo de la empresa. Este planteamiento podríamos situarlo en lo que se ha dado en llamar perspectiva instrumental de la responsabilidad social corporativa.

Intentando dar respuesta a los problemas generados por el planteamiento de Friedman, Freeman (1984) desarrolla la *stakeholder theory*, definiendo a los *stakeholders* como "cualquier grupo o individuo que puede afectar o ser afectado en el desarrollo de la actividad empresarial"; y planteando que la integración de los intereses de todos ellos es necesaria para la obtención de beneficios sostenibles a lo largo de los años. A pesar de su amplia definición de lo que pueden ser los diferentes *stakeholders*, en su desarrollo, se centra fundamentalmente en el concepto de grupo y, especialmente, en aquellos que son importantes para el éxito de la organización, en esencia los mismos que ya había identificado Friedman: propietarios, empleados, proveedores, clientes y comunidad local. Desde este planteamiento la Administración desarrolla un doble rol de *sta-*

*keholder*: por una parte, desde su papel ejecutivo; por otra, como cliente.

En el primer caso, la Administración en su papel ejecutivo, mediante la asignación y gestión presupuestaria, puede intentar incidir en el desarrollo de las políticas de inserción, y más concretamente de las empresas de inserción, entendidas como un instrumento de aquéllas. Las tácticas más habituales desde esta perspectiva se centran, al margen de las medidas legislativas<sup>11</sup> en las siguientes: la concesión de subvenciones, que bien pueden ser específicas a las empresas de inserción o más genéricas a los procesos de inserción<sup>12</sup>; los contratos programa; y la introducción de modelos de buenas prácticas, como puede ser el caso de la responsabilidad social corporativa.

El segundo caso sería la perspectiva de la Administración como cliente, ya que, bien sea como grupo de interés o como principal (Boatright, 1997), tiene el derecho de exigir que las empresas a las cuales compra trabajen en dirección a los objetivos sociales que intentan desarrollar, favoreciendo de forma activa a aquellas que así lo hagan. Los mecanismos que puede utilizar la Administración en su papel de cliente, para conseguir este objetivo son fundamentalmente: los modelos de referencia, las certificaciones negativas y las cláusulas sociales, que en su vertiente más restrictiva darían lugar a los mercados tutelados.

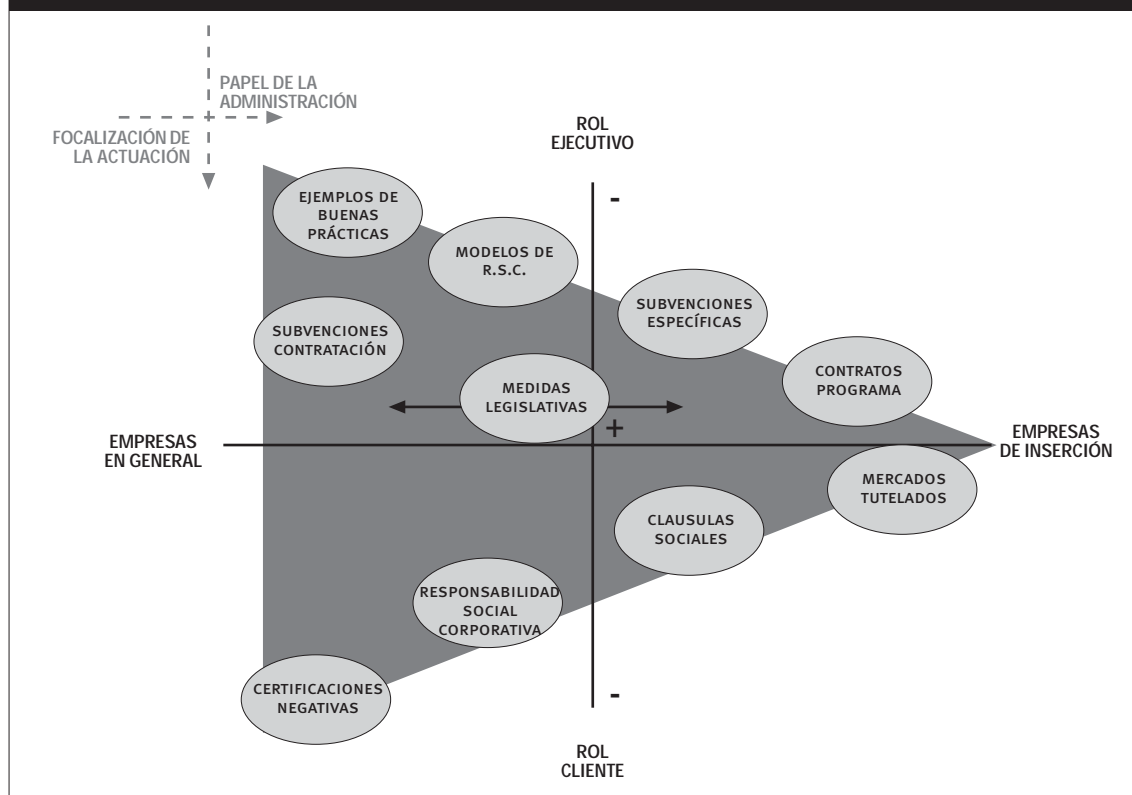
La diferencia fundamental entre el rol ejecutivo de la Administración y el de cliente estriba en que, mientras que el primero compete exclusivamente al departamento competente en dicha materia, en este caso la inserción, la segunda puede afectar a la totalidad de la Administración, y concretarse en cada una de las unidades de compra a ella vinculadas.

En el gráfico 4 se identifican las actuaciones que puede desarrollar la Administración como tácticas para potenciar los procesos de inserción sociolaboral. Dichas tácticas se articulan en torno a dos ejes. El primero sería el de focalización, en función de si las acciones se dirigen a las empresas en general o a un segmento más reducido de éstas, que en su

<sup>11</sup> Por ejemplo, la posible introducción de un contrato específico de inserción.

<sup>12</sup> En las comunidades autónomas en las que se ha regulado, las subvenciones se dirigen de forma específica a las empresas de inserción, aunque se encuentran vinculadas a ciertos parámetros: inversión, personas trabajadoras en proceso de inserción, etc. En Francia, las ayudas tienen un carácter más amplio, pues se subvenciona la inserción de las personas, independientemente de las características de la empresa que la facilite.

Gráfico 4. Actuaciones de la Administración para potenciar la inserción sociolaboral



Fuente: Elaboración propia.

extremo más restrictivo tendría a las empresas de inserción. El segundo eje, referido al papel de la Administración, se encuentra dividido en los dos roles señalados: el de ejecutor de políticas públicas, en la mitad superior; y el de cliente de productos y servicios, en la mitad inferior. A su vez, la ponderación de este último eje adquiere su máxima puntuación en el centro del gráfico, es decir, en la parte superior para la intervención de la Administración como cliente, y en la inferior para la intervención de la Administración como ejecutora. Dicha ponderación se corresponde con el compromiso que asume la Administración al aplicar las tácticas y en sus consiguientes resultados, ya sean positivos o negativos.

Aunque la totalidad de las tácticas de intervención que hemos señalado cuentan con un potencial interesante, hemos restringido el análisis al cuadrante inferior derecho, es decir, a aquellas tácticas que la Administración puede desarrollar desde su rol de cliente y orientadas hacia las empresas de inserción en particular. En este cuadrante podemos observar dos tipos concretos de actuaciones: las cláusulas sociales y los mercados tutelados.

De forma general, se puede, entender por cláusula social la inclusión de ciertos criterios en los procesos de contratación pública, en función de los cua-

les se incorporan al contrato aspectos de política social como requisito previo (criterio de admisión) y/o como elemento de valoración (puntuación). El mercado tutelado no sería sino un caso particular de las cláusulas sociales, donde el carácter restrictivo de aquéllas sería, de facto, tan fuerte que sólo permite la participación de un tipo concreto de empresas. Las cláusulas sociales suponen una barrera de entrada, que puede oscilar como una variable continua entre un polo donde el impacto de la barrera es muy pequeño, ya que sólo serviría como criterio de desempate, hasta otro polo donde sería condición sine qua non para la posibilidad de acceso al mercado. Dichos polos se corresponderían, siguiendo la clasificación de Porter (1982), con las barreras de entrada relativas o absolutas.

Como ya se ha señalado, desde la teoría de los *stakeholders*, las cláusulas sociales se fundamentan en la incorporación del cliente Administración como grupo de interés, o incluso "principal" de la empresa proveedora de bienes y servicios, la cual demanda y valora la satisfacción del conjunto de sus intereses. Estos intereses consistirían en incorporar de forma transversal los objetivos sociales en la adjudicación de contratos por parte de la Administración, de forma que, en su ejecución se consiguiera un doble objetivo, de una parte, la adquisición del ser-

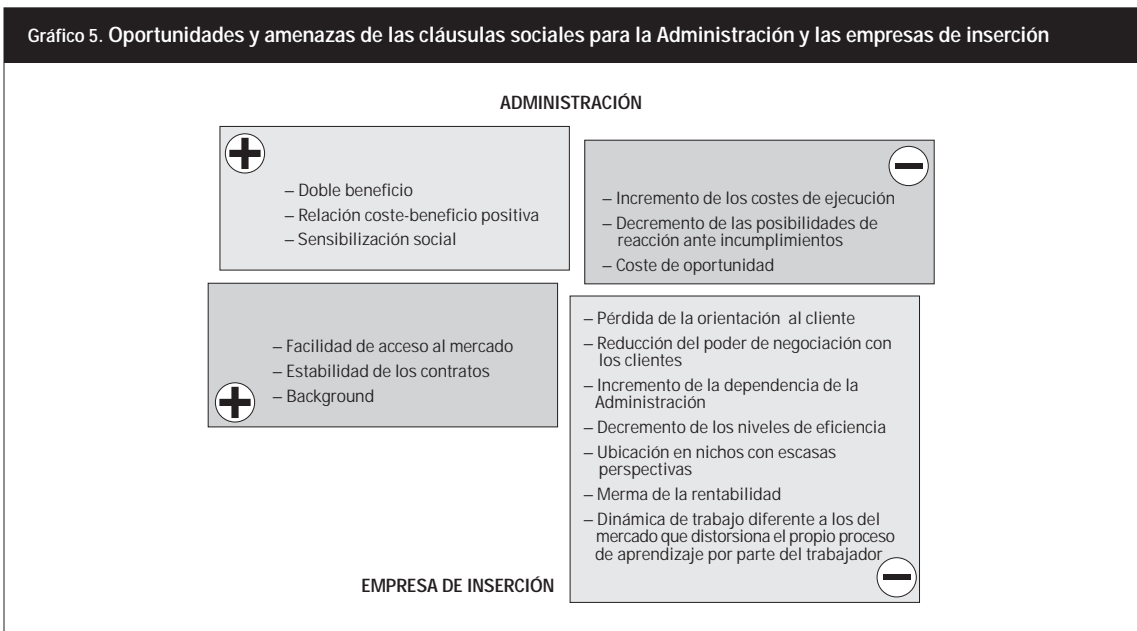
vicio o producto objeto del contrato, y de otra, la potenciación de determinados procesos de inclusión social. Desde el sector de las empresas de inserción, se plantean los aspectos positivos de estas cláusulas sociales en cuatro posibles direcciones:

- En cuanto al trabajador/a, los principales beneficios descritos están vinculados al impacto de dichas cláusulas en el acceso real a un empleo y, consecuentemente, están vinculadas a: la independencia económica, la adquisición de hábitos y actitudes, el incremento de la autoestima, el acceso a prestaciones por desempleo y el acceso al sistema de prestaciones de la seguridad social.
- La Administración obtendría tres tipos de beneficio fundamentales: dispondría de herramientas para potenciar los procesos de inserción y, por tanto, las políticas sociales, reduciría el gasto público ocasionado por las prestaciones asistenciales a estas personas e incrementaría los ingresos fiscales y de seguridad social.
- Las empresas de inserción, por su parte, dispondrían de un instrumento que les facilitaría el mantenimiento y la estabilidad de los puestos de trabajo, facilitando los procesos de inserción. Asimismo, tenderían a sustituir las subvenciones por contratos y potenciarían el papel de la economía solidaria como generadora de empleo.

- Por último, para la sociedad en general, los beneficios se podrían agrupar en tres apartados: sensibilización e implicación en la solución de los problemas derivados de la desigualdad; efecto ejemplificador para las empresas lucrativas, que podrían tender a contratar personas en riesgo de exclusión; y dinamización de la economía mediante el incremento de la tasa de población activa.

A pesar de estos supuestos efectos positivos, los detractores de estas medidas señalan, al margen de la discusión sobre su posible legalidad, efectos distorsionadores tanto en relación a la libre competencia en el mercado como a la eficiencia de las empresas proveedoras, e incluso, un sobrecoste que estas actuaciones pueden suponer para la Administración.

Mediante la técnica de un grupo de expertos<sup>13</sup>, se ha elaborado una matriz de análisis, donde se han integrado los posibles beneficios en tan sólo dos dimensiones: la de la Administración, que ha incluido a la de la sociedad en general, y la de la empresa de inserción. Se ha dejado al margen la del propio trabajador, al considerar que la afección sobre éste no es directa, sino mediada por la empresa. Asimismo, junto con los aspectos positivos se han considerado aquellos en los que las cláusulas sociales podrían tener una incidencia negativa. En el gráfico 5 se reflejan las principales conclusiones de este análisis.



Fuente: Elaboración propia.

<sup>13</sup> El grupo se encontraba compuesto por siete expertos, entre ellos, responsables de entidades promotoras, gerentes de empresas de inserción e investigadores universitarios.



A juicio del grupo de expertos, los beneficios de la utilización de cláusulas sociales se corresponden con los previamente identificados. En relación a la Administración, ésta obtendría un doble beneficio en la contratación, al combinar la ejecución de políticas de interés público con la ejecución transversal de políticas sociales. También obtendría un balance económico positivo, habida cuenta de que dejaría de egresar diversas cantidades destinadas a funciones asistenciales a los trabajadores e ingresaría recursos vía impuestos y cuotas a la seguridad social. En este último aspecto, faltaría valorar si el acceso a este tipo de mercado podría traducirse en una disminución de las subvenciones públicas a las empresas de inserción. No obstante, al dirigirse fundamentalmente a compensar el déficit de productividad, no parece que el acceso a mercados tuviera excesivo impacto en su posible reducción. Por último, sensibilización social, en cuanto que la Administración podría utilizar este mecanismo y su consiguiente difusión para implicar tanto a la población como, especialmente, a otro tipo de empresas con ánimo de lucro en la resolución de los procesos de exclusión laboral.

Por su parte, los beneficios para las empresas de inserción se centraron en tres fundamentalmente: el acceso a mercados, la estabilidad relativa de estos mercados y el incremento curricular de la empresa de cara a postularse para el acceso a otro tipo de mercados. Sin embargo, no se identificaron ninguna ventaja relativa a márgenes, ni valor añadido.

Paralelamente, se detectaron una serie de desventajas o problemas que podrían acarrear la inclusión de las cláusulas, dependiendo del nivel de restricción que éstas ejercieran sobre la participación en el mercado. En general, cuanto más restrictivas fueran, mayores serían los problemas que se podrían generar –o su gravedad–, que irían disminuyendo con la disminución del efecto barrera de la cláusula. Así, para la aplicación de las cláusulas como criterio de desempate, no se encontró ningún efecto negativo, ni para la Administración ni para las empresas de inserción, aunque consecuentemente, el efecto positivo también era mucho menor.

Los principales problemas para la Administración derivarían, de una parte, del posible incremento de costes del contrato o decremento de la calidad, ya que, de no ser así, las cláusulas sociales carecerían de sentido, ya que la adjudicación sería procedente sin la existencia de ninguna cláusula adicional. Este efecto se vería compensado por la reducción de gasto público asistencial, por lo que sería interesante considerar el balance coste-beneficio, pudiendo incorporar, al menos, el diferencial como posible sobrecoste de la contratación. En segundo lugar, en caso de incumplimiento del contrato por parte de la empresa, o de no cumplirlo en las condiciones de calidad establecidas, se incrementarían las dificultades

para denunciar el contrato o pedir compensaciones, ya que a los problemas habituales se añade el posible problema social generado y la repercusión mediática que pudiera tener. Por último, hay que señalar el coste de oportunidad que generaría el hecho de que, en lugar de realizar el contrato una empresa de inserción, lo haga otra empresa. En este caso, los puestos de inserción generados dejarán de crearse en las otras empresas, si bien se va a compensar con los ingresos fiscales y de seguridad social, ya que la Administración los ingresa independientemente de la adjudicación o no con cláusulas sociales. En este sentido, y habida cuenta de que las empresas de inserción normalmente no generan beneficios y, por tanto, no satisfacen el impuesto de sociedades, posiblemente los ingresos de la Administración se verían mermados con la adjudicación a empresas de inserción.

No obstante, los mayores problemas identificados lo han sido respecto a las propias empresas de inserción, y en concreto en los siguientes aspectos:

- 1) el posible decremento de los niveles de eficiencia;
- 2) la pérdida de la orientación al cliente que caracteriza actualmente a las empresas de inserción y la posible orientación a la Administración;
- 3) el incremento de la dependencia de la Administración;
- 4) la reducción del poder de negociación con los clientes, aunque esto se podría reducir si se trabajara con múltiples Administraciones, lo que en la actualidad no ocurre;
- 5) la ubicación en nichos con escasas posibilidades de valor añadido, es decir, intensivos en mano de obra y con baja inversión, que son los que erróneamente solicitan las empresas de inserción, cuentan con menor oposición empresarial y parecen menos arriesgados a la Administración;
- 6) la merma de la rentabilidad en relación a otro tipo de mercado, que, no obstante, se podría compensar por la reducción de precios que se ocasiona en el acceso al mercado privado, debido al costo de oportunidad generado por la inactividad; y, por último,
- 7) la dinámica de trabajo, diferente a otras empresas del mercado, que distorsiona el propio proceso de aprendizaje por parte del trabajador.

Como hemos señalado, los problemas tenderán a aumentar en la medida en que se incremente el valor restrictivo de las cláusulas, y tenderán a reducirse en la medida en que dicho valor restrictivo se diluya, como en el caso de su utilización para el desempate. En este sentido, la cuestión aplicabilidad de cláusulas sociales, que en su vertiente menos restrictiva se justificaría teóricamente y carecería de incidencias negativas, se traslada a un problema sobre el grado de barrera que dichas cláusulas debe suponer. En este sentido, los expertos sugieren, como hipótesis de trabajo, que la restricción de acceso al mercado vaya vinculada al grado de innovación ofertado por las empresas de inserción, es decir, que las cláusulas sociales no se utilicen fundamentalmente para trasladar la ejecución

de contratos de unas empresas a otras, lo cual es lícito pero conlleva importantes efectos negativos, sino más bien, para proteger las innovaciones introducidas por las empresas de inserción en su relación con servicios o productos ofertados a la Administración.

Se parte de la base de que, si bien las empresas de inserción muestran una alta actividad innovadora, les es difícil mantener la ventaja que les proporcionan dichas innovaciones, ya que normalmente no son patentables, y sí fácilmente imitables por empresas con mayor capitalización. En este sentido, las cláusulas sociales recompensarían el incremento de valor por parte de la empresa para la Administración, a través de la estabilidad del mercado previamente abierto, lo que evitaría algunos de los efectos negativos señalados anteriormente, en especial, los referidos a las propias empresas, y algunos de los de la Administración si se contemplan en el largo plazo. Un ejemplo paradigmático de innovación, apertura de un nicho de mercado y posible defensa éste lo constituye el caso del reciclaje de desechos voluminosos en el conjunto del Estado español.

## 8. Conclusiones

En el análisis se han revisado cinco tipos de variables que pueden incidir en el éxito de las empresas de inserción desde la perspectiva de la gestión empresarial, entendido este como eficiencia: el efecto localización, representado por la ubicación en diferentes comunidades autónomas; el efecto sector; las características estructurales de la empresa; las características específicas de gestión; y los activos intangibles. Asimismo, se ha estudiado el posible apoyo de la Administración mediante mecanismos de mercado.

- Con relación al impacto de la comunidad autónoma en la que se ubican y al sector de actividad, no se ha encontrado correlación alguna significativa con el éxito, por lo que se debe mantener la hipótesis a falta de nuevos estudios de que su impacto en el éxito de las empresas de inserción es irrelevante.
- Con relación a las variables estructurales, se ha encontrado una relación significativa entre tamaño, volumen de activos y antigüedad, pero ninguna de ellas se correlacionaba con el éxito, por lo que también este tipo de variables parecen irrelevantes, salvo el hecho de ser cooperativa, que mejora la situación de solvencia de la empresa.
- En cuanto a los factores específicos de gestión, no se ha encontrado ninguna relación significativa a las siguientes variables: 1) orientación al cliente/administración/trabajador; 2) protocolos de calidad; 3) calidad del marketing; 4) posición

tecnológica; 5) formación continua; 6) innovación; 7) estructura organizativa / liderazgo; 8) accesibilidad a la información; 9) facilidad de acceso a la financiación; 10) alianzas y trabajo en red.

- Por el contrario, se ha encontrado una correlación significativa entre las condiciones laborales –flexibilidad de horarios, seguridad en la continuidad del trabajo y calidad del puesto de trabajo– con el éxito. Independientemente de la dirección del proceso causal o de su probable interaccionalidad, lo cierto es que parece que la preocupación por la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores, entre ellas la estabilidad, lleva aparejada una mejora de la explotación empresarial. Es importante destacar este punto, habida cuenta de que en ocasiones las empresas posponen las mejoras laborales para los trabajadores con la disculpa de que no se pueden abordar hasta que la empresa no funcione adecuadamente: los resultados no sólo no dan la razón a este argumento, sino que parecen indicar que se obtiene el efecto contrario al esperado, lo que facilita el fracaso empresarial.
- Por otra parte, la estrategia planificada –entendida como planificación estratégica, plan de gestión, plan de tesorería y sistema de control de gestión– parece un obstáculo para el éxito de estas empresas, ya que se correlaciona de forma significativa, pero en negativo, con el éxito. Este resultado, aunque de entrada parece anómalo, podría ir en la línea de los planteamientos estratégicos emergentes, habida cuenta de que las empresas de inserción no sólo trabajan en entornos turbulentos, sino que, en general, ellas mismas son bastante inestables. Quizás la capacidad para aprovechar oportunidades o huir de amenazas poco previsibles derive en un factor importante de éxito, aunque esto debería ser objeto de una posterior investigación.
- Por otra parte, la existencia de activos intangibles en un porcentaje importante de empresas de inserción y su vinculación a parámetros de explotación, hace pensar que las relaciones previas de las entidades promotoras, o la capacidad de los gerentes para vincular afectivamente a la Administración o a los potenciales clientes en el proyecto, emerge como un factor importante de éxito empresarial. No obstante, en este aspecto sólo hemos realizado un trabajo de carácter exploratorio, que deberá ser analizado de forma más sistemática.

Una consecuencia práctica de los resultados obtenidos sería que los esfuerzos en gestión de la empresa y formación de directivos no deberían centrarse en aspectos relacionados con la planificación, sino que tendrían que orientarse al desarrollo de capacidades divergentes y adaptativas.

Por último, hay que indicar que puede que las especificidades señaladas no se deban tanto a características propias del subsistema de empresas de inserción, sino a su juventud, y a la variabilidad generada por las diversas regulaciones de las diferentes comunidades autónomas, y quizás con el paso del tiempo puede darse un asentamiento del modelo y una estandarización en la gestión, que las asimile más al conjunto de pymes. En relación a este punto, la competitividad de las empresas de inserción y los posibles instrumentos de apoyo de la Administración a través de mecanismos de mercado, se han generado las siguientes conclusiones:

- Las empresas de inserción, por el tipo de mercado en el que desarrollan su actividad y sus características idiosincrásicas, presentan un conjunto de desventajas competitivas en el mercado. Aunque existen diversos modelos de empresas de inserción, los cuales desarrollan estrategias comerciales diferenciadas para su sostenibilidad empresarial, mayoritariamente, en el Estado español, las empresas de inserción se encuentran orientadas al mercado.
- La Administración obtiene costes de transformación, cuantitativos y cualitativos, positivos mediante la subsidiación de los procesos de inserción laboral a este tipo de empresas, por lo cual tiene interés legítimo en potenciar la actividad

comercial de las empresas de inserción. Dicha potenciación puede ejercerla desde su rol ejecutivo o de cliente. En el primer caso, afecta al área o departamento que tenga por objeto la inserción sociolaboral; en el segundo, se trata de una actuación transversal que afecta al conjunto de las entidades vinculadas a la Administración. Las actuaciones de ésta en su rol de cliente se justifican desde la teoría de *los stakeholders*, y más concretamente desde la teoría multifiduciaria.

- La principal actuación potencial de la Administración para el desarrollo de un mercado focalizado se articularía a través de las cláusulas sociales. Éstas serían una barrera de entrada que puede configurar diversos niveles de acceso al mercado: en su polo inferior encontraríamos la cláusula de desempate, y en el más restrictivo los mercados tutelados. El problema no estriba en la idoneidad del uso de cláusulas sociales, que resulta evidente en su concreción menos restrictiva, sino en optimizar la ponderación de las mismas en el cómputo total de la adjudicación.

Podríamos concluir con la hipótesis de que la bondad del incremento de las restricciones introducidas por las cláusulas sociales es directamente proporcional al grado de innovación desarrollado por las empresas de inserción en los productos/servicios objeto de la contratación.

## Bibliografía

- AGUIRRE, M. S.; CHARTERINA, J.; IDÍGORAS, I.; MARTINEZ, R.; y MATEY, J. (2006): *Estudio de las estrategias de competitividad de las empresas industriales vascas*, Bilbao, SPRI.
- BOATRIGHT, J. (1997): *Ethics and the Conduct of Business*, Prentice Hall.
- BORGAZA, C. (1996): "Paro de larga duración e iniciativas de inserción por la economía", en VIDAL, I. (coord.) *Inserción social por el trabajo. Una visión internacional*, Barcelona, Centro de Iniciativas de la Economía Social, pp. 39-56.
- CAMISÓN, C. (2001): "La competitividad de la empresa industrial de la comunidad valenciana: análisis del efecto del atractivo del entorno, los distritos industriales y las estrategias empresariales", Valencia, Tirant Lo Blanch.
- COQUÉ, J.; y PÉREZ, E. (2000): *Manual de creación y gestión de empresas de inserción social*, Universidad de Oviedo.
- DEFORTUNY, J.; FAVREAU, L.; y LAVILLE, J. L. (1997): *Inserción y nueva economía social*, Valencia, CIRIEC.
- DOMÍNGUEZ, M.; BALLESTERO M., G. (coords.) [2003]: *Las empresas de inserción: su acceso a la contratación pública*, Burgos, FECLEI.
- FAEDEI (2003): *Identificación y diagnóstico integral de las empresas de inserción en España*, Madrid, Editorial Popular.
- FREEMAN, R. E. (1984): *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston, Pitman Press.
- FRIEDMAN, M. (1970): "The social responsibility of business is to increase its profits", en *New York Times Magazine*, septiembre.
- GALÁN, J. L. y; VECINO, J. (1997): "Las fuentes de rentabilidad de las empresas", *Revista Europea de dirección y Economía de la Empresa*, vol. 6, nº 1. pp. 21-36.
- GONZÁLEZ, A.; CORREA, A.; y ACOSTA, M. (2002): "Factores determinantes de la rentabilidad financiera de las pymes", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. 31, nº 112, pp. 395-429.
- HAMEL, G. y VALINKANGAS, L. (2003): "En busca de la resiliencia", *Harvard Business Review, America Latina*, vol. 81, nº 9, pp. 40-52.
- LESMESS, S. (2002): *Manual de cláusulas sociales*, Iruña, Gaztelan [también disponible en línea: <<http://www.gaztelan.org/cmanual.php>>].
- LÓPEZ ARANGUREN, L. M. (2002): *Las empresas de inserción en España*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- MAHONEY, J. T.; y PANDIAN, J. R. (1992): "The resourced based-view within the conversation of strategic management", *Strategic Management Journal*, vol.13, pp. 363-380.
- MARCUELLO, C.; BELLOSTAS, A.; CAMÓN, J.; MARCUELLO, C.; y MONEVA, J. M. (2005): *Las empresas de inserción en Aragón: características, evolución y futuro*, Zaragoza, Fundear [también disponible en línea: <<http://www.unizar.es/geses/proyectos/DT15.pdf>>].
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; y LAMPEL, J. (1998): *Strategy Safari: A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management*, New Cork, The Free Press.
- NARVER, J. C.; y SLATER, S. F. (1995): "Marketing orientation and learning organization", *Journal of Marketing*, 59, pp. 63-74.
- (1998): "Additional thoughts on the measurement of market orientation: A comment on Deshpande and Farley", *Journal of Market Focused Management*, vol. 2, nº 3, pp. 233-236.
- PORTER, M. (1982): *Estrategia competitiva*, México, C.E.C.S.A.
- RETOLAZA, J. L.; y RAMOS, J. M. (2005): "Modelización del coste de las empresas de inserción para la administración pública", *CIRIEC-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 52, pp. 361-385.
- RETOLAZA, J. L.; y RUIZ, M. (2006): "Factores de éxito en las empresas de inserción", en *XI Jornadas de Investigadores en Economía Social y Cooperativa*, Santiago de Compostela, CIRIEC.
- RETOLAZA, J. L.; MUGARRA, A.; y ENCISO, M. (2005): "Solidarity-based enterprises: New comprising concept for the enterprise of the future"; en CHAVES, R.; MONZÓN, J. L.; STRYJAN, Y.; APEAR, R.; y KARAFOLAS, S. *The Future of Cooperatives in a Growing Europe*, Valencia, CIRIEC-España.
- RUBIO, A.; y ARAGÓN, A. (2002): "Factores explicativos del éxito competitivo. Un estudio empírico en la pyme"; en *Papers del XVI Congreso Nacional de AEDEM*, pp. 557-568.
- SALAS, V. (1993): "Factores de competitividad empresarial. Consideraciones generales", *Papeles de Economía Española*, nº 56, pp. 379-396.
- TEECE, D. (1986): "Profiting from technological innovation: implications for integration, collaboration, licensing and public policy", *Research Policy*, nº 15, pp. 285-305.

# Adolescentes gitanos vascos: voces y propuestas socioeducativas

Mikel Arriaga Landeta

KOHESLAN

Grupo de Estudios para la Cohesión Social (EHU-UPV)<sup>1</sup>

O lil si jekh xarnäripen tar-o rromano trujalipen kaj inkerel pes and-o "Euskadäqe rroma thaj avrikane butikerutne and-o lenqo ternikano ivipen", rodipen kerdo andar-o KOHESLAN (Rodipnasqi Grupa pal-o Sociälo Somkhetanipen) and-e trin katora. And-o jekhto kotor, i rodipnasqi grupa putardöl pal-e ene kotar verver sociäle antrimata, profesionäle tar-o sikläripen thaj aktive ene e minoritetenqe, thovandor e baze pal-i jekh eksperienca and-o rodipen komunikativo vi kritiko. And-o dujto kotor, läs but caço kontäktto bis thaj jekh ternenqa, kerandor lenqa vi lenqe maj pašutne manusenqa "Jekh antro rodipen" kaj kidön e butä thaj divesutne maskaräkie save den läches pe lenqe dromenqe ivimata. And-o trito kotor, o maskar e butäqo sa and-i reläcia e eksperturä enenqa and-i buti e ciknorrenqa, vi and-o formälo sikläripen vi and-o bi formalo sikläripen, pe trin verver sociologikane trujalimata: o gav Mungia, o trujalipen kotar-o Bilbao Txurdinaga –Otxarkoaga thaj o Maskar– Nörto tar-i Gazteiz. Siklärne, sociäle butikerutne thaj sociäle edukatöre, aktive ene tar-e rromane asociäcie vi tar-e avrikane asociäcie thaj familie kaj len kotor and-o sikläripen lenqe ciknorrenqo, bur šukar marde godi and-i akaja buti. O lil kaj sikavas inkerel praktike thaj eksperienca kotar-l maskaräkie kaj del pes pe duj lokale trujalimata (save phendäm maj anglal kotar-o Bilbao vi kotar-i Gazteiz) kaj bešen but rroma, vi inkerel i godi andar-e ene. Agoral, o lilenqo kotor pan sikavel e godä thaj mangimata pal-e socio-sikläripne äkie and-e lokale trujalimata, kaj sikaven pen and-o palutno lil kaj däm avri. Sa si andar-o mangipen te sevel pal-i buti kaj paravel, kaj len kotor e enenqa vi e sociäle khetanimatenqa save läm kotor and-i akaja nevi vi barvalli eksperienca.

<sup>1</sup> La autoría de las reflexiones que aparecen en este artículo es colectiva y corresponde al equipo formado por: Mikel Arriaga, Carlos Muñoz, Luis Otano, Andrés Davila, Javier González Burutxaga, Milena Parada, Maitte Mateos, y Oihane García. El Consejo Vasco para la Promoción Integral y la Participación Social del Pueblo Gitano ha asesorado al equipo investigador. La investigación ha recibido la ayuda de la Dirección de Bienestar del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco y del Vicerrectorado de Investigación de la Universidad del País Vasco.

## 1. Introducción

Este artículo es síntesis de la temática gitana contenida en "Gitanos e inmigrantes vascos en su ciclo de vida adolescente", investigación realizada por KOHESLAN (Grupo de Estudios para la Cohesión Social de EHU-UPV) en tres etapas. En la primera, el equipo investigador se abrió a gentes de diversas disciplinas de las ciencias sociales, profesionales de la educación y agentes activos de las minorías, acordando las bases de una experiencia de investigación comunicativa crítica (J. Gómez *et al.*: 2006). En la segunda, abordó en profundidad a veintiún adolescentes, construyendo con ellos y con sus más próximos "un diagnóstico de sentido" en el que se recogían las prácticas e interacciones cotidianas que influyen positivamente sus trayectorias de vida. En la tercera, se centró en la relación con agentes expertos en el trabajo con menores, tanto de la educación formal como de la educación no-formal, en tres entornos de diferentes características sociológicas: el pueblo de Mungia, el entorno bilbaíno de Txurdinaga-Otxarkoaga y la zona Centro-Norte de Vitoria-Gasteiz.

Profesores, asistentes y educadores sociales, miembros activos de asociaciones gitanas y de inmigrantes y, por último, familiares sensibilizados en la educación de sus menores se involucraron en la reflexión. Este artículo completa al aparecido en el nº 42 de ZERBITZUAN al presentar tanto prácticas y experiencias de interacción que tienen lugar en dos entornos locales (los mencionados de Bilbao y de Vitoria) con presencia significativa de población gitana, como el juicio que dichas prácticas e interacciones merecen a los actores y agentes escogidos de esos entornos. Como cierre, el epígrafe número seis ofrece reflexiones y propuestas de actuación. Todo ello desde la voluntad de servir, en alguna medida, al trabajo transformador en el que están empeñados los agentes y las agencias sociales con quienes el equipo ha compartido esta rica experiencia.

## 2. La población gitana vasca en edad escolar

Alrededor de 14.000 personas componen la comunidad gitana habitante en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la que residen más de dos millones de personas. Gran parte de esta población gitana es originaria de Castilla y Andalucía o descendiente de familias procedentes de estas zonas. A lo largo del siglo XX, en movimiento migratorio coincidente con los procesos de industrialización que estaban teniendo lugar en el país, la comunidad gitana fue asentándose en Euskadi.

La media de situación socio-económica de las familias gitanas en la Comunidad Autónoma Vasca es baja. Las principales ocupaciones de las personas jóvenes y adultas siguen siendo la venta ambulante y la recogida de materiales de reciclaje, ambas en claro retroceso. Desde esta precaria situación, los gitanos y las gitanas se enfrentan a un mercado laboral muy competitivo y lo hacen con escasa formación lo que dificulta aún más la incorporación al mundo laboral; además de estas dificultades es constatable la actitud social desfavorable a emplear personas de etnia gitana apreciable igualmente en otras latitudes (J. del Pozo: 2006; CREA: 2004).

La actual población gitana vasca mantiene un crecimiento demográfico alto, por lo que el segmento de criaturas en edad escolar es importante. Las circunstancias sociales comunitarias que hemos apuntado componen un marco poco estimulante como punto de partida a la escolaridad de los niños y de las niñas. En la actualidad, suelen estar escolarizados tanto ellos como ellas, y aunque es cierto que el absentismo, el fracaso y el abandono siguen siendo altos, no es menos cierta la mejora de la situación educativa general, siendo cada vez más frecuentes las realidades de gitanos y gitanas con éxito escolar en sus trayectorias formativas.

## 3. La voz de los enseñantes

El equipo investigador autor de este artículo ha sostenido un diálogo con interlocutores de centros de enseñanza secundaria situados en entornos urbanos de nivel medio-bajo y bajo, con un porcentaje alto de familias gitanas. A través de sesiones periódicas con profesores y tutores ha llegado a una primera visión de conjunto de la escolaridad del alumnado gitano que expone a continuación.

La falta de expectativas con que el sistema educativo afronta la escolarización de las niñas y los niños gitanos es uno de los motivos que están en el origen de las malas experiencias escolares. Presupuestos estereotípicos determinan una insuficiente atención a sus procesos de aprendizaje por parte de los centros y una interiorización de su supuesta inferioridad para aprender por parte de los niños.

Un número importante de escolares gitanos suele estar reunido en centros con tendencia a la guetización debido bien a la no matriculación en ellos del alumnado no gitano o bien a la fuga de este alumnado a otros centros. En el fondo de estos procesos anida el recelo de muchos padres a que sus hijos compartan aulas con niños gitanos, lo que no es sino un reflejo del rechazo social que soporta la comunidad gitana.

Resulta difícil conseguir una relación fluida entre agentes escolares y familiares. La dificultad viene de lejos y las razones son variadas. Por un lado, parte de la población gitana, sobre todo la de cierta edad, percibe la escuela como una más de entre las instituciones que la han maltratado históricamente y consecuentemente adopta una actitud recelosa y defensiva ante ella. Por otro lado, la cultura gitana aún no ha sido suficientemente reconocida ni hecha presente en la escuela, lo cual es un obstáculo para que los gitanos, alumnos y familiares, puedan percibir a ésta como algo también suyo. Falta flexibilidad en la escuela para atender la especificidad del alumnado gitano y, por otra, éste carece del estímulo y apoyo necesario de sus familias, ya que sólo algunas de entre ellas han empezado a valorar la importancia de la educación. Por esta razón, los programas escolares más desarrollados suelen ser los destinados a paliar estas carencias. Hay centros que ya trabajan en la adaptación de la organización escolar y del currículo a las características de un alumnado cada vez más plural.

La reducción del número de profesores que imparten materias en una misma clase o la presencia de dos profesores en una misma aula son prácticas encaminadas a conseguir una relación más próxima con los niños y una atención más sosegada. También se ha empezado a contar con la presencia de educadores sociales gitanos dentro del aula. Aunque aún hay mucho por andar, la adopción de estas primeras medidas ha provocado una mejora tanto en el aprendizaje como en la convivencia escolar en los centros que las cultivan.

Los enseñantes valoran positivamente la autonomía otorgada a los centros para desarrollar acciones propias pero, al tiempo, reclaman mayor compromiso de la administración educativa en apoyar programas formativos dirigidos a los enseñantes y en dotar a los centros de recursos humanos y materiales adecuados, ya que la mejora pedagógica y didáctica sigue basándose fundamentalmente en voluntades individuales. En el trato con la población gitana que acude a la escuela, los agentes escolares afirman de manera unánime que un contexto de afecto y confianza hacia el escolar y su familia es garantía de buena entrada en el mundo educativo y, por consiguiente, de buena respuesta participativa en el mismo. En esta línea incluyente, consideran insustituible el reconocimiento de la singularidad cultural de cada

cual y el fomento de las relaciones entre iguales de todo el alumnado, no especialmente del gitano.

Gran parte de los alumnos gitanos matriculados en ESO no concluyen los estudios. Las tareas domésticas, la ayuda a la economía familiar y el deseo de incorporarse a la vida adulta suelen estar en la raíz del abandono prematuro. Con todo, sin ser satisfactoria, la situación mejora día a día, siendo cada vez menos excepcionales los casos de éxito escolar de las chicas y de los chicos gitanos. En particular, son las jóvenes mujeres gitanas quienes mejores resultados están obteniendo en su escolarización. Ante la situación crítica de la comunidad, es importantísimo animar a las chicas y a los chicos a que orienten su vitalidad juvenil a reflotarla.

#### 4. Actores y voces gitanas

La conversación con adolescentes de etnia gitana que han debido superar obstáculos para progresar en su formación, sirve para esclarecer los sustentos básicos de su buena inserción educativa, de las dificultades más frecuentes que han hallado en su camino y de las claves de superación de las mismas. Presentamos aquí, muy resumidamente, algunas trayectorias tipo e incluimos al final del artículo, en Anexo, sus palabras más significativas.

##### Carmen, 16 años, 2º de ESO

Carmen no contaba en principio con la confianza de algunos varones de su familia, sobre todo de su abuelo, cabeza de familia. Desde una actitud de respeto a las tradiciones familiares, disipó sus temores hasta acabar convenciéndoles; es así como puede seguir dedicándose al estudio. Tuvo y tiene el importante apoyo de su hermano mayor, Manuel, estudiante de hostelería, que en su momento también hubo de superar recelos familiares. Ambos están poniendo al día a la familia.

Dentro del instituto se relaciona por igual con chicas gitanas y con chicas payas, buscando en ellas una aportación positiva. Fuera del centro educativo, las amigas con las que comparte el tiempo libre son gitanas, con algunas de ellas participa en las actividades de la asociación gitana Kalé dor Kayikó. Conserva mucho afecto hacia algunos de sus profesores debido al buen trato que estos le dieron. Con todo, cree que el profesorado debería formarse más en temas gitanos pues en el desconocimiento de los mismos está la raíz de muchas actitudes excluyentes.

Reconoce en la formación una forma de invertir en su independencia laboral y en su independencia económica, de modo que organiza su tiempo de forma minuciosa, sin descuidar ni los estudios ni las tareas domésticas. Se siente orgullosa de su condi-

ción de gitana y asume la importancia que tiene para el progreso de los suyos el cumplimiento de su rol como mujer con formación.

##### Juana, 19 años, 2º de bachiller

No tiene mucha relación con gitanos más allá de su ámbito familiar extenso, gitano todo él. En su decisión de seguir estudiando cuenta tanto con el apoyo de sus amigas payas como con la aprobación de su familia gitana. Recuerda con mucho cariño a dos de sus tutoras que, además de volcarse en su proceso de aprendizaje, la apoyaron y animaron en épocas de baja autoestima muy difíciles en su vida.

No ha sufrido racismo en primera persona, pero es consciente del que padece su pueblo y que se deja notar en muchos detalles cotidianos. Conoce y participa de las actividades que la asociación gitana Gao Lacho Drom realiza en su ciudad y reconoce la importancia de su labor. Juana atesora un gran espíritu de superación personal, ya que ha tenido que luchar con ahínco para superar situaciones personales de vida muy difíciles. Valora mucho la independencia económica de la mujer y es muy crítica con determinados patrones de género que observa en algunas familias gitanas.

##### Manuel, 18 años, 1º CIP

Manuel contaba con el apoyo de sus padres para seguir en los estudios más allá de la obligatoriedad. Era el abuelo quien al principio le ponía algunas pegas hasta que él, con un buen manejo de la situación, pudo hacerle ver que la ocupación familiar en la chatarra había tocado fondo y no tenía futuro. Con su ejemplo desbrozó el camino del estudio a su hermana Carmen. Disfrutó de la amistad de sus compañeros de estudios sean gitanos o sean payos. Entre sus amigos gitanos que dejaron los estudios es motivo de sana envidia y le alaban la opción que tomó por estudiar, ya que ellos que siguieron con los empleos familiares pasan por momentos muy difíciles.

La asociación Kalé dor Kayikó hizo seguimiento de su trayectoria y él continúa participando en las actividades de la asociación junto a otros chicos y chicas gitanas. Los profesores se volcaron desde un principio en atenderle bien, considerando Manuel este hecho como muy significativo en su éxito. Por su parte, nunca fue un alumno absentista y destaca su constancia en cualquier cosa en la que se involucra.

Manuel se siente muy orgulloso de su gitaneidad. Se relaciona perfectamente tanto con gitanos como con quienes no lo son, y se maneja de una forma madura en situaciones de conflicto, resolviendo las situaciones tensas de forma dialogada.

### Neli, 17 años, 1º de Bachiller

Neli ha contado de siempre con el apoyo de toda su familia, incluidos los varones de la misma: su abuelo y su padre. Los padres de Neli no tienen estudios pero sí saben apreciarlos y siempre han tenido claro que la chica debía centrarse en el estudio. Por esta razón, a diferencia de lo que les ocurre a otras chicas gitanas, Neli no ha tenido que dedicarse al cuidado de su hermano pequeño.

Es consciente del rechazo que sufre la comunidad gitana, por eso se considera afortunada con el trato que le han dispensado siempre tanto sus profesores como sus compañeros y compañeras. Participa activamente como voluntaria en Kalé dor Kayikó, donde se encuentra con otros jóvenes gitanos que también se están formando. Tiene muy claro lo que quiere y es consciente de sus posibilidades. Decidió realizar sus estudios íntegramente en euskera pues pensó que ello le podría abrir más posibilidades laborales sin necesidad de salir de Euskadi. Ya domina el idioma.

Sus buenos resultados académicos le han proporcionado una autoestima muy elevada y se siente muy orgullosa de ser gitana. Dice que las dificultades a las que aluden muchas personas gitanas son reales pero que con empeño se pueden superar. (Pasados dos años desde la realización de la entrevista, Neli cursa Derecho en la Universidad).

### María, 34 años, madre gitana

Es madre de cuatro hijos comprendidos entre los dieciséis y el año de edad, dos de ellos cursando ESO. No sabe ni leer ni escribir. No trabaja fuera de casa pues debe dedicarse enteramente al cuidado de sus hijos. Es perceptora de ayudas sociales, gracias a las cuales sale adelante. Ha tenido y tiene que hacer un gran esfuerzo en todas las dimensiones de la vida. La entrevista es muy útil, tiene el valor de testimonio de una gitana con perfil bastante extensible a otras muchas de su comunidad en su zona.

Tiene una gran fe en los beneficios que el estudiar proporcionará a sus hijos e hijas, por esta razón, a pesar de la situación familiar, antepone los estudios al trabajo, algo poco habitual en una persona sin formación académica y de nivel socioeconómico tan bajo. Observa diferencias significativas entre los adolescentes que estudian y los que no lo hacen. Los adolescentes que estudian suelen tener una actitud social más positiva, suelen ocupar su tiempo libre de forma más saludable, suelen salir con buenos amigos y evitar compañías no recomendables.

Valora mucho el cambio en las relaciones padres-hijos, el que ahora se hable más que antes y con mayor confianza, pues así se puede intervenir sobre los problemas antes de que se agraven. También

resalta el hecho de que ahora se junten “los mocitos con las mocitas” y se relacionen los gitanos con los payos. Juzga positivo el que la edad para contraer matrimonio ya no sea tan temprana como en tiempos aún recientes.

La situación laboral de las familias gitanas de su zona es precaria pues la mayoría se dedica a la venta ambulante, en profunda crisis, y aún con el aporte de alguna ayuda social los ingresos son insuficientes para salir adelante. El rendimiento escolar de los niños de estas familias se ve mermado ya que el bajo poder adquisitivo en la familia acarrea problemas a la misma que influyen negativamente en los hijos.

En cuanto a las asociaciones gitanas, Iniciativa Gitana le atiende con mucha dedicación en todo aquello que ella les requiere. En general, no valora las asociaciones como algo de gran utilidad aunque, del lado contrario, tampoco las familias colaboran en las actividades de las asociaciones, a veces no llegan ni a conocerlas.

## 5. Diagnóstico de prácticas e interacciones significativas

### 5.1. El apoyo familiar en los estudios

Es frecuente entre los adolescentes gitanos que aflore el deseo de incorporarse de forma prematura a la vida social adulta; por otra parte, los casamientos se siguen produciendo a edades muy tempranas, aunque es tendencia que va remitiendo. Cuando los adultos de autoridad familiar se lo proponen y apoyan las trayectorias escolares de los chicos y chicas, retrasando su incorporación a la economía familiar o a las labores domésticas intensivas, las posibilidades de trayectorias de éxito se multiplican. Los jóvenes gitanos muestran gran respeto por sus mayores, dato que no hay que ver como un obstáculo sino como una oportunidad excepcional para el diálogo intergeneracional. Cuanto mayor apoyo familiar y más diálogo con sus mayores tiene un adolescente gitano, mejores resultados formativos obtiene.

### 5.2. La relación con los pares gitanos

En la comunidad gitana ha existido temor a que el niño gitano que entraba en procesos formativos perdiera los lazos de unión con los otros niños gitanos. Es muy importante para los chicos y para la comunidad que los estudiantes exitosos continúen manteniendo los lazos con sus pares gitanos que no han continuado sus estudios. De esta manera los chavales de su entorno pueden reconocer los logros que están obteniendo, produciéndose un mutuo beneficio de reconocimiento y de referencia. Al contrario, un niño o una niña que al obtener éxito escolar se



aparta de los suyos puede convertirse en referencia negativa para éstos.

### 5.3. El mantenimiento de la identidad gitana

Los propios menores entrevistados consideran un valor su identidad gitana y en ningún caso reñido con acceder a niveles educativos altos. Los chicos y las chicas entrevistadas tienen interiorizado en uno u otro grado un juicio positivo de su identidad, lo que no quita para que sea crítico cada cual con una u otra manifestación de su cultura y de sus tradiciones. En particular, las chicas lo son con determinados patrones de género, tales como la edad de casamiento o la dependencia económica, y los chicos con la costumbre de seguir el empleo familiar. El orgullo de sentirse gitano y de ser aceptado y considerado por la propia familia y por los iguales en edad es fuerte y proporciona a chicos y a chicas importantes dosis de autoestima.

### 5.4. Las asociaciones gitanas

Los jóvenes entrevistados conocen las asociaciones gitanas, incluso varios participan en ellas (Kalé dor Kaykó, Gao Lacho Drom e Iniciativa Gitana, que son las que intervienen en los entornos en que se ha centrado la investigación). El hecho es más significativo aún si tenemos en cuenta que han sido los centros escolares y no las asociaciones gitanas quienes han escogido a los entrevistados.

La proximidad de las asociaciones gitanas al mundo de la escuela a través de actividades o de presencia permanente transmite confianza al escolar. Los educadores culturales o sociales de las asociaciones suelen ser jóvenes gitanos que sirven de referencia a niños y adolescentes. Con su presencia y buen hacer acercan afectivamente la escuela a la comunidad gitana y la comunidad gitana a la escuela.

Más allá de su actuación en el ámbito escolar, algunas asociaciones gitanas desarrollan programas sectoriales de juventud, de interculturalidad, de género y otros muchos que buscan una formación integral en valores. Estas experiencias buscan promocionar el espíritu cooperativo de los adolescentes gitanos facilitándoles espacios para dialogar acerca de sus necesidades y expectativas.

### 5.5. La cercanía de la escuela

Al entrar el niño gitano en la escuela suele producirse por regla general una tensión: el niño gitano se siente diferente a la mayoría, alumnos y profesores, y la mayoría se siente diferente al niño gitano o, dicho de otro modo, ve como un diferente al niño gitano. En la escuela el niño gitano puede sentirse desplazado, de ahí que sea muy significa-

tivo el hecho de que adolescentes y jóvenes gitanos exitosos en sus estudios aludan al trato afectuoso de los profesores como factor de estímulo en su progreso. El buen trato al alumno no sólo es cuestión de buena voluntad, que debe suponerse, sino fundamentalmente de formación pedagógica y didáctica.

Aparece igualmente positivo el que niños y adolescentes puedan contar con referentes gitanos en el centro. La estrecha relación de los profesores, con los educadores sociales gitanos y con los familiares es fundamental para que los menores se sientan acompañados por los suyos y reconozcan la escuela como algo útil y algo propio también de su comunidad. La presencia de gitanos y gitanas en los centros escolares ha de ser constante, tanto dentro del aula como en otros espacios del centro.

Es extraordinariamente importante que profesores y educadores conozcan las trayectorias de vida de padres, madres y demás familiares de sus alumnos y busquen formas de desarrollar una labor formativa con y junto a ellos.

En el aula han de tratarse temas relacionados con la historia y cultura gitanas como aporte positivo al acervo cultural común de la sociedad vasca, de esta manera, el alumno podrá ver la escuela como lugar de todos, también de los gitanos. Las actividades destinadas a dar a conocer la cultura gitana han de ser realizadas con calidad y, a ser posible, con la implicación de personas gitanas cualificadas para ello.

Por último, se deben promover prácticas que fomenten la interacción y evitar prácticas que fomentan la segregación de determinados alumnos, gitanos o no. Nunca se deben poner límites a las posibilidades de progreso y formación de los alumnos ni, menos aún, establecer prácticas segregadoras en función de supuestas aptitudes.

## 6. Propuestas educativas en entornos con presencia gitana

Los cambios sociales que afectan a las sociedades en nuestros tiempos, afectan también a la comunidad gitana en diversas formas. En la comunidad gitana se están operando transformaciones culturales y de estratificación que la hacen cada vez más heterogénea. La pérdida de tradiciones culturales y la quiebra comercial en amplios sectores de la misma son dos de los efectos más visibles de su estado de crisis colectivo y en especial de sus sectores más vulnerables. Al mismo tiempo, la incorporación de la comunidad gitana al sistema educativo es un hecho, como también lo son los cada vez mejores niveles de calificación que van obteniendo sus miembros en este sistema.

En la actual sociedad del conocimiento la función educativa se sitúa en el centro de las tareas a abordar para el progreso personal y la cohesión colectiva. El mundo de seguridad interior que en la primera modernidad creaban los límites escolares pretendía ser un mundo cómodo por ordenado y homogéneo. Sin embargo, ante la creciente heterogeneidad social que hoy llama a su puerta, a la escuela no le caben más alternativas que el confinamiento o la salida a la sociedad. Si por fin en acoplar todo lo nuevo que le llega a su orden establecido reventará.

En modo creciente llega a las aulas, junto a la proveniente de los movimientos migratorios, población gitana que no ha sido socializada en los usos y costumbres propios de la escuela de la modernidad, una escuela pensada para la homogeneidad y la monoculturalidad. Los muros que tradicionalmente se han interpuesto entre la vida social externa y la vida de aulas y centros han sido y son el mayor obstáculo que debe franquear una comunidad gitana que se acerca a ella desde una situación de exterioridad objetiva y subjetiva.

Los aliados estratégicos de la escuela en su función educativa hacia la población gitana se encuentran en el exterior; en primer lugar, en el asociacionismo y el voluntariado gitanos y, en segundo lugar, en los servicios sociales, culturales, deportivos, tanto municipales como aquellos de carácter más privado y los más voluntarios. Hemos podido constatar lo satisfactorias que resultan para todas las partes las experiencias que ya se desarrollan bajo la orientación transgresora de salir al exterior y dejarse penetrar por él, disolviendo así la confortable dicotomía del adentro y del afuera que los límites recrean.

Tras haber destacado en anteriores epígrafes las prácticas e interacciones que ayudan a los menores gitanos a desarrollar capacidades y habilidades escolares, nos entrevistamos con educadores del asociacionismo gitano y de la administración municipal saliéndonos del centro escolar al entorno local. De este diálogo y consenso extraemos las siguientes propuestas básicas de intervención socioeducativa en entornos con presencia significativa de población gitana:

- Cuando hablamos de proceso educativo de los adolescentes gitanos no nos referimos sólo a la escuela. Diversas instituciones y asociaciones conviven en el entorno y realizan labores educativas. Asociaciones gitanas, agentes escolares y educadores gitanos de los programas de las administraciones públicas están en condiciones de formar el *grupo dinamizador* de una iniciativa de acción, sostenida a largo plazo y dirigida a posibilitar a los adolescentes gitanos una vida de calidad.

- La convivencia entre personas de diversas características culturales, religiosas u otras, requiere aprendizaje por parte de todas ellas. En este sentido, sería necesario que la acción educativa para la convivencia fuera *dirigida a todo el vecindario*, tanto a través de la acción directa del propio grupo dinamizador, como a través de la acción de otras agencias y agentes familiares, asociativos, escolares, de los servicios sociales o cualesquiera otros de la comunidad. Así, cobraría interés la presencia de este grupo dinamizador en redes cooperativas.
- En el contexto escolar, el profesorado necesita una *formación continuada* que le ayude a orientar su acción educativa con alumnado gitano. Sin negar el valor de los cursos de iniciación, que ayudan a un primer contacto y sensibilización, es preciso profundizar a través de dos iniciativas complementarias: seminarios de reflexión e intercambio de quienes cuentan con experiencia en la formación de alumnado gitano para que aporten propuestas de mejora; y proyectos de formación en los centros con alumnado gitano para que el profesorado analice sus necesidades educativas y se plantee la forma de atenderlas en la perspectiva global de la acción del centro. La Administración, por su lado, ha de dotar a los centros escolares de los *recursos humanos, con el perfil profesional adecuado*, que aseguren una respuesta estable a las necesidades educativas del alumnado gitano, atendidas en este momento por Asociaciones en calidad de agentes externos. Y es responsabilidad de los centros que su Proyecto Educativo incluya al alumnado gitano con su cultura y sus características particulares para dar respuesta a sus aspiraciones y necesidades.
- Por razón de una situación de crisis generalizada, algunas familias gitanas encuentran obstáculos añadidos a los que ya soportan a consecuencia de los prejuicios étnicos que se extienden sobre toda la comunidad gitana. En situaciones límite, a algunos individuos no les suele resultar sencillo ni socializarse en la cultura común a toda la sociedad (lo que sucede igualmente con población no gitana en las mismas circunstancias) ni socializarse en su propia cultura comunitaria, entrando en una espiral solitaria de marginalidad. Es preciso *intervenir socio-educativamente con las familias en situación de crisis aguda* para que no se despeguen de sus más próximos y puedan progresar con su ayuda. Algunas asociaciones gitanas y servicios municipales socio-educativos ya trabajan en esta dirección.
- Dentro de la dureza de vida que suponen para todos los miembros de la familia, los adolescentes conforman un grupo de edad especialmente vulnerable a las situaciones familiares críticas. Los *adolescentes de familias en situaciones de marginalidad* deben ser objeto de una atención muy especial y coordinada entre servicios sociales,

centros educativos y asociaciones gitanas de la zona. Habrían de buscarse formas de hacer accesibles a la población adolescente gitana los recursos educativos ya existentes en la zona y ampliarlos con nuevas propuestas.

- Es muy importante que aquellos escolares gitanos que abordan con éxito sus tareas escolares sean reconocidos por la comunidad gitana y por toda la sociedad, que éstas se sientan orgullosas de ellos y les premien con su aplauso. Debieran de consolidarse *programas de apoyo al alumnado gitano en condiciones de continuar estudios postobligatorios*, de modo que la mala situación familiar, si se diera, no fuese un impedimento para su formación.
- Tan importante como lo anterior es que la sociedad se ocupe de la inserción en el mundo laboral de aquellos adolescentes gitanos que encuentran dificultades de adaptación a los requerimientos de la institución escolar. En estos casos las administraciones públicas deben continuar sosteniendo y fomentando aquellos *programas formativos que posibilitan una buena transición al mundo laboral*.
- No es bueno abandonar a la lógica perversa de las “realidades” un asunto tan central en el sistema educativo vasco como lo es el de la euskaldunización de la ciudadanía. Debe de combatirse la idea infundada de que a los gitanos no les es interesante aprender el euskera ¿Y por qué sí habría de serlo a los demás? Hemos conocido alumnos y alumnas exitosas en líneas de euskera que desdican el “saber” estereotípico instalado socialmente. También hemos sabido de asociaciones gitanas que esperan *apoyo de las instituciones públicas para desarrollar programas de euskaldunización* entre los jóvenes gitanos. Atender con medios estos ofrecimientos y demandas es lo que corresponde.
- Una de las funciones más importantes de las asociaciones gitanas consiste en difundir hacia dentro y hacia fuera de la comunidad la larga y rica historia y cultura del pueblo gitano. Entre las diferentes dimensiones culturales se encuentra el idioma romanés que identifica a los gitanos de todo el mundo. En Euskadi y a día de hoy sólo encontramos algunos gitanos viejos que utilizan rudimentos lingüísticos del mismo. El sentimiento de pertenencia a un colectivo que hace su aportación singular al acervo cultural común, al vasco en este caso, juega siempre como elemento de autoestima que moviliza deseos de mejora. Compete a las instituciones públicas *apoyar iniciativas de afirmación cultural* que las asociaciones gitanas han puesto en marcha con gran voluntad y pocos medios.
- No es que la Administración pública no conozca la realidad sobre la que debe de intervenir ni que todo lo que hace al respecto esté mal hecho. Al

contrario, los diferentes programas de intervención elaborados desde distintas instituciones públicas de la Educación, del Bienestar Social u otras en sus diferentes niveles de actuación reflejan un conocimiento notable de situaciones a tratar y de cómo hacerlo. En lo que sería deseable avanzar es, en primer lugar, en una *apuesta de los diversos Departamentos de la Administración Pública (y en sus diversas escalas de gobierno local, comarcal o nacional) en favor del trabajo cooperativo* y, en segundo lugar, en *coherencia entre planes de actuación y dotación de recursos* para su desarrollo. Obviamente, estas cuestiones tienen más que ver con decisiones políticas que con ninguna otra cosa.

## Bibliografía

- ARRIAGA M. (2007), “El entorno local como ámbito de acción socioeducativa”, ZERBITZUAN, nº 42, pp. 61-72.
- CREA (2004), *Mercado de trabajo y mundo gitano*, Monográfico en LAN HARREMAN, nº11.
- DEL POZO J. (2006), “El sistema ocupacional de los gitanos en España: entre la resistencia a la asimilación y su acomodación a un mercado laboral en constante cambio”, ZERBITZUAN, nº 40, pp.43-50.
- GÓMEZ J., LATORRE A., SÁNCHEZ M., FLECHA R. (2006), *Metodología comunicativa crítica*, Barcelona, El Roure.
- KOHESLAN (2005), *Gitanos e inmigrantes vascos en su ciclo de vida adolescente (1). Un proyecto de investigación comunicativa*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- KOHESLAN (2006), *Gitanos e inmigrantes vascos en su ciclo de vida adolescente (2). Un diagnóstico de sentido*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- KOHESLAN (2008), *Gitanos e inmigrantes vascos en su ciclo de vida adolescente (3). Hacia un plan socioeducativo en el entorno*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

## ANEXO: voces gitanas

## • Carmen, 16 años, 2º de ESO

"Mi padre sí quiere que estudie, mi padre está con mi madre y sí, sí quiere que estudie, y yo también quiero ¡la verdad! ...y ahí estamos".

"Lo han visto con mi hermano y era un chico..., pues a mí me toca ahora: digo yo que al ver que él lo ha sacado todo bien, que se ha esforzado y que tampoco ha sido nada del otro mundo como ellos pensaban... pues a mí también me han dejado".

"Las profesoras que estaban acostumbradas a tratar-nos... igual te daban más cariño, te daban igual que si estarían con otro porque éramos todos iguales. Las que no trataban pues igual se dedicaban más tiempo a los niños no gitanos que a nosotros. A nosotros igual nos ponían fichas, o nos ponían un trabajo y ya tienes toda la hora hecha y a los otros les..., les explicaban".

## • Juana, 19 años, 2º de bachiller

"Me metieron a Diversificación y es que cambié por completo. No sé si fueron las tutoras o algo..., no sé, es que no sé, vamos que empecé a estudiar en serio. Saqué el Graduado bastante bien. Yo creo que fue la Alpa y Marian, ¡vamos, sí no...! Ellas me han puesto mucho apoyo también, confiaban mucho en mí, me empujaban palante".

"Me tocó currar con ellas, siempre lo diré. Yo una hija más para ellas, siempre. Me ven y "¡qué tal! y no sé qué". Y vamos que para sacar el primero de bachiller iba donde ellas a pedirles ayuda para matemáticas y para inglés y me ayudaban ¡eh! Vamos, que fue por ellas por lo que aprobé esas dos asignaturas. Y siempre me han dicho "lo que necesites, bajas que te ayudamos en lo que sea". ¡Ah! no me corto y bajo. Yo cojo la palabra (risas)".

"Si me gusta un payo qué le voy a hacer, pues me caso con un payo. Yo..., a poder ser..., con un gitano. Pero vamos que, aunque me case con un gitano yo sigo trabajando por mí misma... Sí, sí".

## • Manuel, 18 años, 1º CIP

"Al abuelo le costó más, al abuelo le costó algo más decir que sí,...entrar a las ocho, salir a las tres..., el hombre decía ¡no! (ríe) ¡Ya te vale tanto estudiar! y ¡Ala, vente conmigo a trabajar! y yo le decía "¡no!" (ríe) porque con su trabajo al final no vas a salir a flote... Porque es chatarrero. ¿Por qué va a salir a flote? Eso no sale".

"Mi amigo siempre me contaba que cada vez que llegaba a casa dejaba en la mesa los libros y nadie se sentaba con él a decirle ¡Venga vamos a hacer los deberes! o ¿Qué has hecho hoy?, nadie le apoyaba. Yo creo que fue por eso, porque no le apoyaba nadie, nadie estaba con él ahí machacándole, y él me lo contaba y al final... yo creo que ha sido por eso que lo dejó".

"Me preguntaban los amigos cuando les expliqué que estaba estudiando hostelería: ¿Pero hay que estudiar para eso? ¿Y qué haces? ¿Cómo llevar la bandeja, cómo llevar el plato? Y yo les estuve explicando un poquito ¿no? Y me llevo muy bien con ellos, no sé, ellos también me siguen apoyando. Sí, sí, mis amigos me apoyan, ellos me dicen que bien, que para seguir como están ellos..., que ellos ahora están en el mercado y les cuesta más, y que yo siga adelante, que he hecho bien en seguir estudiando".

"Yo creo que los gitanos tenemos coraje para hacer una cosa y al final lo conseguimos. Sin embargo muchas veces decimos "para los estudios no valemos", pero para otra cosa queremos hacerlo y al final lo sacamos. ¿Por qué para los estudios no valemos? ¿No tenemos conocimiento como cualquier otra persona? ¿Por qué no valemos?".

### • Neli, 17 años, 1º de bachiller

“Si soy como soy es por mi familia, está claro. Es porque tengo un abuelo que ve que es importante estudiar, porque tengo un padre que ve que es importantísimo estudiar, porque tengo un tío... Y mi madre... pues sí, también, porque no se opone, porque me dice ¡pues haz eso si es lo que quieres!”.

“Los gitanos normalmente cuando tienen muchos hijos, las más mayores se ocupan de los más pequeños, sobre todo las chicas, los chicos no. Entonces, si tienes cinco o tres hermanos más pequeños, cada vez que tus padres tienen que ir a trabajar pues alguien se tiene que quedar con ellos en casa y suelen ser las chicas. Yo he tenido la suerte de que sólo tengo un hermano pequeño y que mis padres siempre han dicho que no, intentaban hacer cualquier cosa para que yo no perdiera el colegio”.

“Mi mejor amiga de antes se casó con 15 años, con 16 era madre, y ahora tiene un niño, tiene 17 y tiene un niño ya de año y algo. Pero yo no, no podría, no podría. Y hay niñas gitanas que con 15, con 14, ¡si todavía no has crecido!, o sea yo no podría. Yo el año que viene, por ejemplo, con 18 años, pues todos los gitanos creen que es una buena edad para casarse y yo el año que viene no me veo casada ni... ¡vamos! ni por el forro. Y yo sí quiero casarme pero aspiro a algo más, primero la carrera y luego ya veremos”.

“Los gitanos somos así un poco como de corriente, o todos al mercadillo o ahora todos de construcciones, si no es de peón es de jefes, ¡madre mía!, o todos antes eran anticuarios y ahora todos educadores sociales. Me lo he planteado más o menos pues porque yo quiero..., yo quiero ayudar al pueblo gitano de una manera o de otra. Quiero hacer una carrera, de Derecho, con la que pueda ayudar al pueblo gitano. ¿Y por qué para los gitanos? Pues porque estamos un poco marginaos en esta sociedad”.

“Tengo tres cosas buenas a mi favor: que soy mujer, me parece buenísimo, que soy gitana, que para encontrar trabajo me parece también buenísimo y ¡que voy a ser abogada! (risas). Y con esos tres factores pues a lo mejor, alguien que no sea gitano, una chica que sea abogada pues igual sí puede tener problemas, pero los gitanos yo creo que vamos a estar más solicitados porque necesitamos gente de nuestro pueblo que haga cosas”.

“Yo estoy en la asociación Kalé dor Kayikó y ahí, pues ahí sí, tú conoces a muchos más gitanos que están estudiando y me comentan pues que había profesores que les decían a los alumnos que para qué les iban a obligar a estudiar lecciones, si no iban a hacer nada al final”.

“Recibo muchísimo apoyo de parte de los profesores, mucho. Si tengo cualquier problema pues enseguida me ayudan y así, y sin embargo pues en otros centros no parece que estén tan contentos. O sea, me parece que este instituto, no sé, será porque es el mío ¿no? pero me encanta (ríe). Por eso mi hermano va a estar aquí”.

### • María, 34 años, madre gitana

“Ahora viene mi hijo y mi hijo me cuenta algo. ¡Claro, nosotros eso no lo hemos hecho!, si has tenido un problema o lo que sea lo que te ha pasao pues..., que no se enteren tus padres... ¡No sé! ¡Esa cosa que teníamos antes! Ahora mi hijo viene y me cuenta las cosas, y mi hija igual. Entonces, claro, si yo les puedo buscar la solución se la busco, eso me parece muy bien”.

“No sólo gracias a la escuela sino gracias a que, claro, ahora los padres pos piensan de otra manera también, antes les dejaban más libres... Pues bueno, yo creo que mejor estudiar paaa... ellos decir «bueno, pues quiero llegar hasta ahí para sacarme el graduao...», que antes ninguno se lo sacaba y ahora sí, ahora pues están empeñaos en decir «por lo menos llegar hasta cuarto pa decir...: me salgo de la escuela pero tengo el graduao», antes no”.

“Ahora vas a un lao y ves un grupo de niñas y de niños, bueno, de mocitas y mocitos, lo que antes... pos no. ¡Vamos! yo en mi edad no hablaba con los mozos ni... O sea, “era malo” eso y eso no es malo, eso es que estás desarrollando tu mente, tu vida, todo, ¡claro! Porque tienes que tratar con todo el mundo. Antes tampoco tratábamos con payos y ahora los tratamos”.



# Contextos explicativos de la reducida fecundidad y el reducido empleo femenino en España en el marco comparado europeo

Almudena Moreno Mínguez<sup>1</sup>

Universidad de Valladolid  
Dpto. Sociología y Trabajo Social

En este artículo se analiza el contexto institucional y laboral en el que se relacionan el empleo femenino y la fecundidad en España en el marco comparado europeo. Para ello se analiza la evolución que ha tenido el empleo femenino y la fecundidad en los distintos Estados de bienestar teniendo como marco explicativo la incidencia de las políticas familiares y laborales. En el caso de España se explica la reducida fecundidad y el reducido empleo femenino como el resultado de una restrictiva política familiar, la rigidez del mercado laboral y la permanencia de una cultura familista adscrita a unos valores y actitudes que reproducen la primacía del modelo de varón sustentador y la división del trabajo familiar tradicional, lo cual incide de forma negativa en el empleo femenino y la fecundidad.

## 1. Marco teórico: el estado de la cuestión

Son numerosos los artículos en los que se ha escrito sobre la incidencia de las políticas públicas en la fecundidad y el empleo femenino en los distintos países europeos, sin embargo ninguno de ellos ha resultado ser concluyente.

El declive de la fecundidad en Europa en los últimos años y el envejecimiento de la población han generado un inusitado interés entre los científicos por identificar los factores que explican este declive progresivo. La generalización de estos estudios ha servido para potenciar entre la opinión pública, los medios de comunicación y los políticos la idea de que es preciso activar fórmulas institucionales que incentiven la recuperación de la fecundidad hasta alcanzar al menos el nivel de reemplazo. Prueba de ello son los documentos elaborados por la OCDE, 2007 y la Comisión Europea, 2005; 2006.

Sin embargo la generalización de esta opinión no se corresponde con los hallazgos de las investigaciones realizadas. La convicción de que las políticas públicas pueden corregir la reducida fecundidad ha sido contrarestando con el argumento de numerosos investigadores de que este tipo de políticas pronatalistas, consideradas aceptables por muchos gobiernos europeos, han resultado ser muy caras e inefectivas. La futilidad de las políticas públicas como herramienta para activar la fecundidad en Europa ha sido especialmente destacada por el investigador Demeny (1986, 2003, 2005), quien considera que los mecanismos homeostáticos de carácter endógeno de la reproducción hacen innecesarios los esfuerzos pronatalistas de los gobiernos. Por otro lado, la idea de que las políticas familiares tienen un incidencia muy pequeña en la fecundidad ha sido repetido recientemente por Gauthier (2007:339), quien ha manifestado cierta dificultad para comprender la razón de por qué los

<sup>1</sup> <almudena@soc.uva.es>

cheques-bebé son tan populares entre los gobiernos europeos. En opinión de Gauthier, los efectos de las políticas públicas sobre la reproducción son muy pequeños y en ningún caso afectan a la secuencia de los nacimientos ni al tamaño de la familia. Del mismo modo en varios capítulos de este libro mantiene que las políticas públicas han resultado ser ineficientes para activar la fecundidad.

Los economistas y sociólogos han sido también muy cautos en señalar la utilidad de las políticas económicas sobre la fecundidad y han preferido centrarse en el análisis de cómo las políticas públicas pueden contribuir a favorecer el empoderamiento de las mujeres mediante el empleo y por tanto incidir indirectamente sobre la activación de la fecundidad (Esping Andersen, 2002; Lewis 1992, Gornick *et al.* 1997, Sainsbury 1999, Anttonen and Sipilä 1996, Castles 2003; for a recent overview, see Neyer 2003a.). Por lo tanto, los análisis empíricos realizados sobre la incidencia de las políticas públicas sobre la fecundidad ofrecen resultados contradictorios. Mientras algunos estudios han encontrado un pequeño efecto positivo sobre la fecundidad, otros estudios han concluido que estos efectos no son significativos. En muchos casos, las políticas públicas tienden a influir en la secuencia de los nacimientos pero no en el cómputo final de los mismos o en el tamaño final de la familia.

En la misma línea de investigación, Hoem (2008) ha concluido a partir de la realización de varios trabajos empíricos que existen muchas dificultades para demostrar la incidencia de las políticas públicas en la fecundidad en determinadas circunstancias. Más bien se inclina por concluir que las tendencias sobre la fecundidad en cada país depende más de la convergencia de actitudes y de la cultura familiar de esa sociedad que de la incidencia de las políticas económicas familiares.

En definitiva, estos estudios confirman que el conocimiento sobre esta cuestión es muy limitado y que por tanto requiere que se sigan realizando análisis empíricos que modelicen la relación causal entre políticas públicas, participación laboral de la mujer y fecundidad (Gauthier, 2007).

El caso de los países del sur de Europa es especialmente relevante por las características que han tenido la evolución de la fecundidad y el empleo femenino en un contexto de reducidas políticas públicas del Estado de Bienestar (Navarro, 2006). En el caso de los países del sur de Europa, como en el caso español, el retraso de la Segunda Transición Demográfica vinculada al acelerado proceso de modernización socioeconómica supuso también un retraso en la convergencia con la pautas europeas, ya que el descenso generalizado de la fecundidad no se produce hasta el año 1975 y se mantiene

hasta la actualidad. Mientras que en otros países del entorno europeo, el descenso de la fecundidad se asoció con la creciente participación laboral de la mujer, la pluralización de las formas familiares y en definitiva con la liberación de la mujer de las ataduras familiares, en España el descenso de la fecundidad se produce en un contexto de reducida participación laboral de la mujer y de mantenimiento de la cultura familista tradicional basada en la adscripción de roles tradicionales de género ejemplificado en la división tradicional, del trabajo familiar y en la permanencia del modelo de varón sustentador (Moreno Mínguez, 2005, 2007). Por otro lado, también se observa que en los países europeos, concretamente en el norte y en países como Francia y Bélgica, se observa un crecimiento sostenido de la fecundidad que se inicia en los años ochenta y se intensifica en los noventa como consecuencia del desarrollo de las políticas familiares de compatibilización laboral y familiar, mientras que en España el descenso de la fecundidad se mantiene hasta nuestros días.

Estos hallazgos nos permiten concluir que en los países del sur de Europa la evolución de la fecundidad ha estado vinculada más con factores culturales, familiares e institucionales (políticas familiares y el mercado laboral) que con factores relativos al proceso de individualización y desfamiliarización señalados por algunos autores como Beck (2002), MacDonald (2002) o Esping Andersen (2002) para ciertos países europeos.

## 2. Algunos datos comparados sobre empleo femenino y fecundidad en España en el marco Europeo

Hasta el momento no se han podido establecer con claridad los mecanismos que vinculan el empleo de la mujer con la evolución de la fecundidad; sin embargo, existe una amplia literatura científica que ha tratado de dar cuenta de las causas que explican la reducción progresiva que ha experimentado la fecundidad en los países europeos. Generalmente se recurre a factores económicos como el coste de los hijos para explicar la evolución de la fecundidad, aunque estas interpretaciones resultan insuficientes para dar cuenta de la complejidad del fenómeno.

En el caso de los países del sur de Europa, la reducción de la fecundidad ha sido especialmente acusada (ver tabla 1) en comparación por ejemplo con otros países europeos como los escandinavos, donde encontramos mayores niveles de provisión social en materia de política familiar (en Dinamarca y Finlandia los índices de fecundidad eran de 1,80 y en Suecia del 1,77 en el año 2005).



**Tabla 1. Evolución de la fecundidad para España, Italia, Grecia y Portugal 2005**

	Grecia	Italia	Portugal	España
1960/1969*	2,36	2,53	3,11	2,92
1980/1989*	1,78	1,45	1,84	1,73
2005	1,28	1,34	1,40	1,34
1969-2005	1,08	1,19	1,71	1,58

\* Nota: media de los ratios totales de fecundidad de cada año para el periodo considerado.

Fuente: Eurostat, 2007.

En la tabla 2 se puede comprobar que los efectos negativos de los hijos sobre el empleo femenino son mayores en los países del sur de Europa y en los países conservadores. Estos últimos Estados de Bienestar han optado por políticas proteccionistas y familiaristas que han potenciado el abandono de las madres en el mercado laboral en el caso de Alemania y Austria. En los países del sur de Europa, como España, las limitadas políticas de servicios familiares de atención a la infancia desarrolladas por el Estado de Bienestar han tenido una incidencia negativa sobre el empleo de las madres con hijos menores de tres años. Por el contrario, en los países del norte de Europa, las diferencias del empleo entre hombres y mujeres son mucho menos acusadas que en otros países europeos.

Son numerosos los estudios que han tratado de relacionar la evolución de la fecundidad con el empleo femenino en las últimas décadas en los distintos países europeos. Si atendemos a estos estudios comparados se comprueba que los análisis realizados a partir de datos desagregados han puesto de manifiesto que el signo y significado de la relación entre participación laboral de la mujer y fecundidad revela destacadas diferencias entre los diferentes países europeos. De hecho, los países con menores ratios de fecundidad son los que registran menores tasas de actividad y ocupación femenina (España, Italia y Grecia), mientras que los países con

mayores ratios de fecundidad son también aquellos que tienen mayores tasas de participación laboral femenina (Dinamarca y Francia). Los gráficos 1 y 2 muestran la evolución para ambos indicadores para las fechas de 1970 y 2005. La comparación de ambos cuadros evidencia el cambio que se ha producido en los países del sur de Europa en lo que respecta a la evolución de la fecundidad.

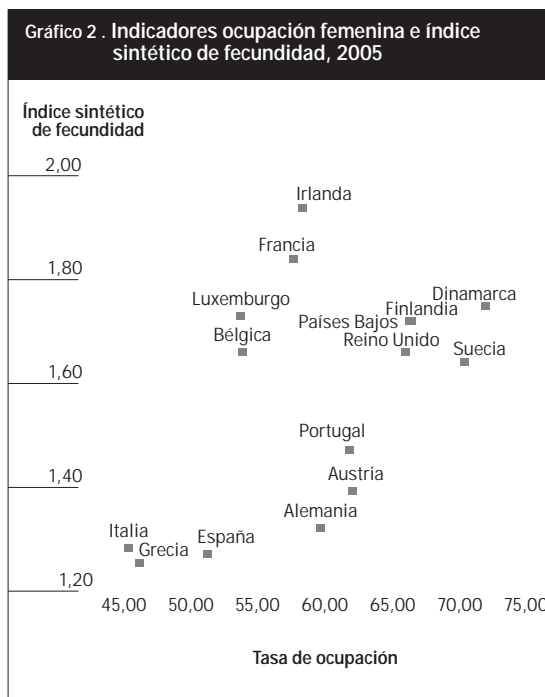
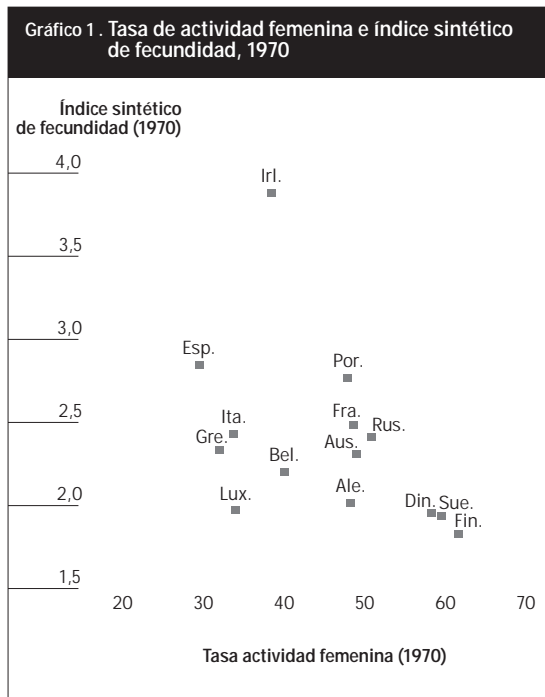
Si bien en el año 1970 España tenía una de los más elevados índices sintéticos de fecundidad (2,8 hijos por mujer), en el año 2005 registraba el índice más reducido de la Europa de los 15. Sin embargo, la reducción progresiva de la fecundidad no ha supuesto un incremento similar en las tasas de participación laboral, al contrario de los países del norte de Europa, donde la reducción de la fecundidad se produjo de forma paralela al aumento en las tasas de participación laboral femenina hasta el año 1985 (Moreno Mínguez, 2006). En ese año el signo de la correlación se invierte, pasando a ser positivo, ya que, sobre todo en los países del norte de Europa, la fecundidad empieza a incrementarse manteniéndose las altas tasas de ocupación femenina. Sin embargo, en los países del sur de Europa, el incremento relativo de la participación laboral no ha supuesto una recuperación sostenida de la fecundidad hasta el momento. Este proceso ha llevado a Esping Andersen (2005) a decir que las estrategias reproductoras de las familias españolas se pueden explicar en función de la teoría económica de Becker, mientras que ésta resulta ser insuficiente para explicar el comportamiento reproductivo de las parejas en algunos países del norte de Europa, donde este comportamiento ha de ser explicado en el contexto familiar democrático de dos sustentadores (*dual earner model*). En cualquier caso las diferencias observadas en la evolución de la fecundidad y el empleo femenino entre países evidencia la existencia de complejas relaciones en las que es preciso seguir investigando.

**Tabla 2. Tasa de ocupación para las mujeres con edades entre 25 y 49 años según número de hijos**

	Total mujeres	Mujeres sin hijos	Mujeres con un hijo menor de 6 años	Mujeres con dos hijos menores de 6 años	Mujeres con tres o más hijos menores de 6 años
Alemania	69,1	74,3	53,2	48,4	33,2
Austria	73,5	75,5	67,7	61,2	52,7
Bélgica	66,4	66,2	68,0	68,2	44,1
Dinamarca	*	*	*	*	*
España	46,7	48,3	41,3	36,9	24,6
Finlandia	*	*	*	*	*
Francia	68,6	73,2	62,2	61,4	34,9
Grecia	54,2	55,2	51,1	48,3	42,6
Irlanda	55,6	59,7	49,0	45,3	32,0
Italia	51,0	52,5	47,1	41,7	31,6
Luxemburgo	58,0	61,9	52,6	45,0	29,1
Países Bajos	69,8	73,2	61,9	57,1	49,0
Portugal	73,2	73,6	73,3	71,3	47,7
Reino Unido	72,1	78,8	59,8	59,0	40,4
Suecia	*	*	*	*	*
Europa 15	63,8				

Nota: \*No hay datos disponibles.

Fuente: Eurostat, European Labour Force Survey, 2003.



En base a estos datos son numerosas las hipótesis que se han barajado para explicar el binomio de la reducida fecundidad y participación laboral de las mujeres en los países mediterráneos. Con tal motivo se han elaborado numerosos modelos explicativos que han tratado de conjugar los efectos del familismo o las pautas de inserción laboral de la mujer, pero son escasos los estudios que han tratado de examinar empíricamente si la reducida fecundidad que caracteriza a estos países es causa o efecto de la reducida participación laboral de la mujer.

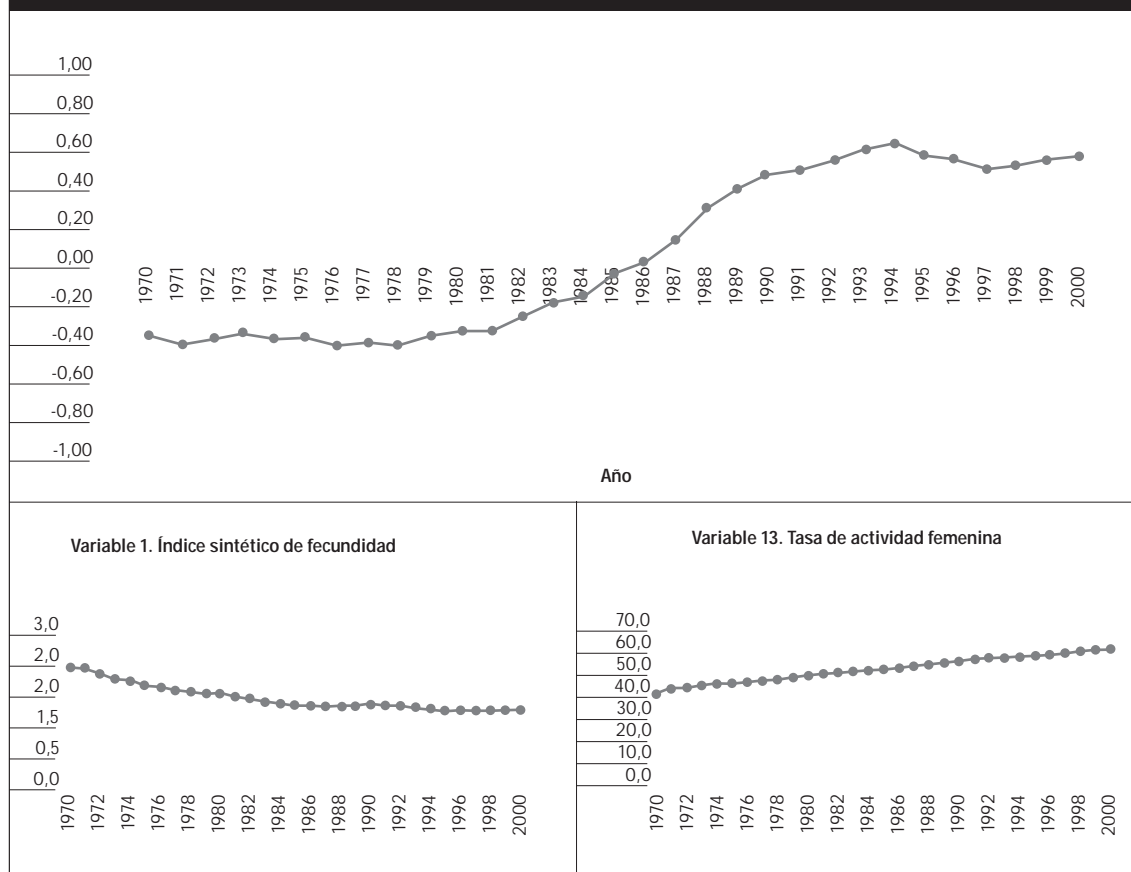
Entre 1975 y 1998, los países del sur de Europa (España, Italia, Grecia y Portugal) experimentaron el mayor descenso de la natalidad en comparación con el resto de los países europeos<sup>2</sup>. En lo que se refiere a la hipótesis de la convergencia en las pautas reproductivas y laborales de la mujer, ésta ofrecía también algunas dudas en la medida en que los estudios realizados para Italia y España evidenciaban que este descenso de la fecundidad no estaba siendo acompañado de un incremento similar en los indicadores referidos a la participación laboral de las mujeres (con la excepción de Portugal). Según los cálculos realizados por Bettio y Villa (1998: 140), mientras que en el período de 1975 a 1992, el empleo femenino en Italia, España y Grecia apenas supone un aumento de diez puntos, en el resto de los países examinados de la OCDE supone un incremento de entre 15 y 25 puntos porcentuales en el mismo período.

La comparación de los índices de correlación para el conjunto de los países de la Unión Europea y para los países mediterráneos recogidos en el gráfico 3 evidencia que para los primeros la asociación negativa se ha debilitado en los últimos años, pasando a ser positiva para el último período considerado. Por tanto, para los países de la Unión Europea el signo negativo de la correlación entre ambas variables que había sido una constante desde 1970 se tornó positivo a partir de 1984 como consecuencia de las mejoras experimentadas en las condiciones laborales e institucionales para el ingreso del colectivo femenino con cargas familiares en el mercado laboral en algunos países europeos.

Sin embargo, tal y como se aprecia en el gráfico 4, en los países del entorno mediterráneo la asociación entre ambas variables ha sido negativa. Estas diferencias de asociación se deberían –según las estimaciones realizadas en este trabajo de investigación– a la incidencia diversa que han tenido los

<sup>2</sup> Sociólogos y economistas interpretaron en su momento que se trataba de los efectos de una transición demográfica que se estaba realizando con retraso en estos países y que en adelante conduciría a la convergencia con el conjunto de los países europeos (Roussel, 1982; Chesnays, 1992; Muñoz Pérez, 1989).

Gráfico 3. Relación entre índice sintético de fecundidad y tasa de actividad femenina para los 15 países de la Unión Europea, 1970-2000



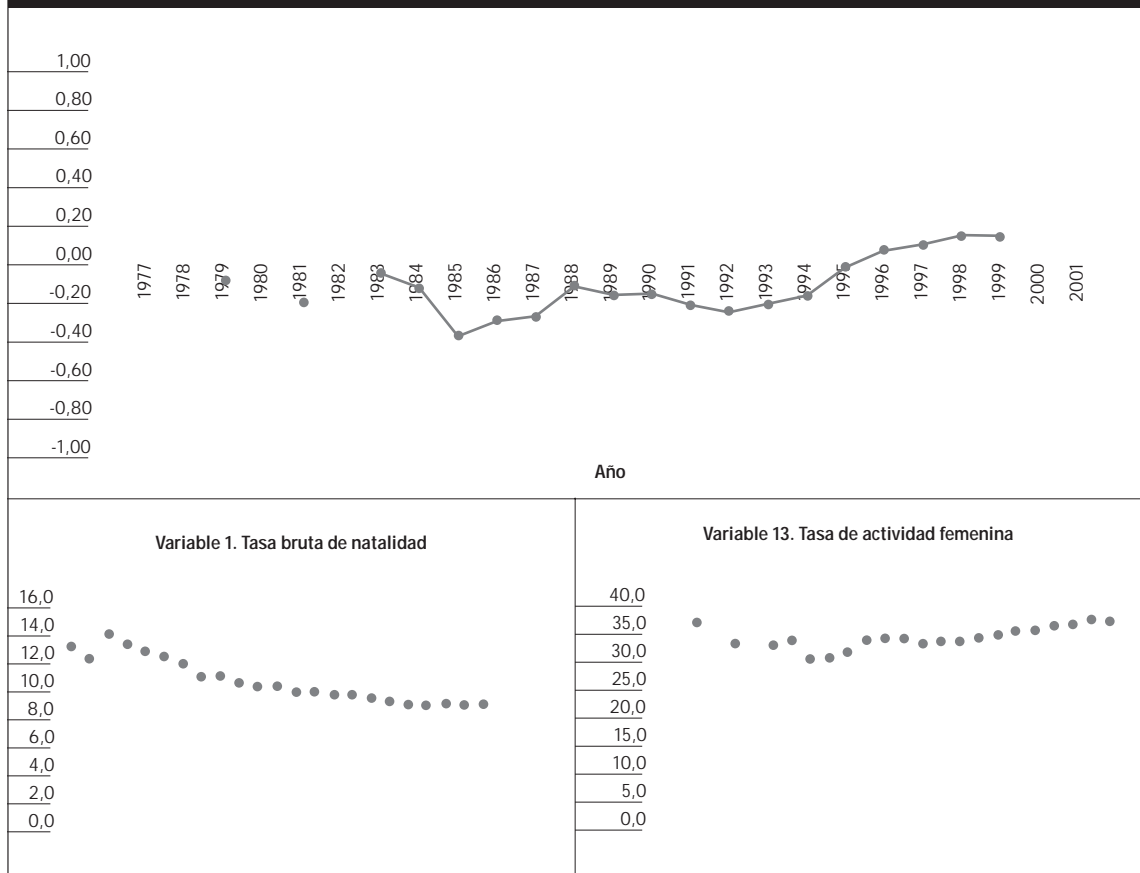
**Nota y fuente:** Se han calculado los índices de correlación de Pearson para cada año de referencia a un nivel de significación del 0,05. Los datos referidos al ISF se han obtenido de la base de datos Demographic Statistics, (varios años), Eurostat, 2000. La tasa de actividad femenina se ha obtenido de Regio Database, 1980-2002, Eurostat, 2003.

cambios institucionales promovidos por los Estados de bienestar en materia de política familiar en las estrategias reproductivas de las parejas y, por tanto, en los cambios experimentados en la natalidad. En la comparación de los índices de correlación para el conjunto de la Unión Europea y las regiones de los países mediterráneos destaca la relación inversa entre la tasa bruta de natalidad y la tasa de actividad femenina. Esta comparación evidencia el contraste en el declive experimentado por las tasas brutas de natalidad en los países del sur de Europa y el conjunto de la Unión Europea, así como el lento incremento experimentado por la tasa de actividad femenina en los países del sur de Europa. La ausencia de una asociación clara entre ambas variables para el último período de referencia en las regiones mediterráneas sugiere dos posibilidades de interpretación: por un lado que las políticas familiares en los países del sur de Europa no han sido capaces de favorecer de forma eficiente la compati-

bilización laboral y familiar, repercutiendo de forma negativa tanto en el empleo femenino como en la fecundidad; y por otro, que la estructura del mercado laboral (terciarización y tiempo de trabajo) ha limitado la inserción masiva de la mujer con cargas familiares en el mercado laboral, incidiendo de forma negativa en las economías familiares que han optado por reducir el número de hijos para hacer frente al coste económico que suponen estos<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Estos resultados presentados en esta investigación son similares a los aportados por Castles (2003), para quien la asociación inversa observada entre la tasa de actividad femenina y la natalidad es un signo inequívoco de las carencias que presenta en estos países la política familiar, ya que se encuentra anclada en valores tradicionales de índole religiosa y familista.

Gráfico 4. Correlación entre tasa bruta de natalidad y tasa de actividad femenina tomando como casos todas y cada una de las regiones de Grecia, Italia y España



**Nota y fuente:** Se han calculado los índices de correlación de Pearson para cada año de referencia a un nivel de significación del 0,05. Los datos referidos a la tasa bruta de natalidad y la tasa de actividad femenina para cada una de las regiones de España, Italia y Grecia se ha obtenido de Regio Database, 1980-2002, Eurostat, 2003.

En cualquier caso, tal y como han apuntado numerosos investigadores, los datos presentados en este artículo confirman que la mencionada relación inversa entre fecundidad y empleo de la mujer evidencia la complejidad de un fenómeno en el que intervienen numerosos factores de índole económica, institucional y cultural. En la medida en que se profundice en el análisis de estos factores, podremos interpretar con cierto grado de rigurosidad el descenso experimentado por la fecundidad en los países europeos desde 1970 y concretamente en los países mediterráneos. Son muchas las dudas que se presentan en torno a los factores que influyen en la fecundidad y prácticamente ninguno de los estudios realizados al respecto ha resultado ser concluyente<sup>4</sup>.

Si tomamos como referencia la hipótesis de la convergencia, defendida por los teóricos de la globalización, ¿cómo explicaríamos el hecho de que en los países mediterráneos se haya producido un descenso vertiginoso en los indicadores referidos a la natalidad en los últimos 25 años y el empleo de las mujeres continúe siendo el más reducido de Europa con la excepción de Portugal? La explicación aportada por Cooke (2001) para explicar esta paradójica situación demográfica y laboral se refiere a la importancia institucional que tiene la familia para el imaginario social colectivo en el que el modelo de *male breadwinner* ha sido reforzado ideológica e institucionalmente en estos países aunque no resulte económicamente factible, mientras que el modelo familiar de dos sustentadores se está convirtiendo en un

<sup>4</sup> Determinados estudios han resaltado la necesidad de analizar las diferencias institucionales en materia de políticas familiares (compatibilización familiar y laboral, ayudas familiares,

flexibilización del mercado laboral, servicios familiares, etc.) para explicar las diferencias existentes entre los países del sur de Europa y el conjunto de los países europeos (Gustafsson, 2001; Kohler, 2002; Gauthier, 2002).

modelo económicamente viable pero no apoyado por las instituciones públicas. Esta contradicción observada entre las estrategias familiares privadas y las estrategias político-institucionales ha derivado en un mapa demográfico y laboral caracterizado por la reducida fecundidad y la reducida participación laboral de la mujer.

Con esta argumentación pretendo reseñar que, desde el punto de vista empírico, la relación existente entre fecundidad y empleo de las mujeres es mucho más compleja de lo que recogen algunos estudios económicos y sociológicos sobre la fecundidad. En este tipo de estudios resulta imprescindible introducir variables referidas por ejemplo al tiempo de trabajo (tiempo parcial o tiempo completo), al tipo de ocupación (terciarización), variables referidas a la política familiar (conciliación laboral y familiar, ayudas a la fecundidad, etc.) y variables referidas a la ayuda familiar (cooperación del padre o de la familia en el cuidado de los hijos)<sup>5</sup>. En cualquier caso, los avances que se puedan producir en este tipo de investigaciones nos ayudarán a entender y comprender algo más de las complejas relaciones que mantienen el empleo de la mujer y la fecundidad en los diferentes regímenes de bienestar europeos.

### 3. Incidencia de las políticas familiares, de la cultura familiar y del mercado laboral

En apartados anteriores se ha podido comprobar la complejidad de analizar empíricamente la posible relación existente entre fecundidad, empleo femenino y políticas públicas en los países europeos. Sin embargo en el caso de los países del sur de Europa y más concretamente de España, los análisis realizados han permitido identificar ciertas tendencias que vinculan la evolución que ha tenido la fecundidad y el empleo femenino con factores tales como la debilidad de las políticas familiares, la estructura del mercado laboral y el familismo cultural que caracteriza a estos países (Moreno Mínguez, 2007; Falcão Casaca & Sónia Damião, 2008; Delgado, Meil, Zamora, 2008).

De hecho el descenso de la fecundidad experimentado por estos países y señalado en el apartado ante-

rior no se corresponde con los deseos reales de la ciudadanía. Según las diferentes encuestas europeas, la mayoría de las parejas tienen realmente menos hijos de los que desearían (Perista e Lopes, 1999; Eurostat, 2006a). El mayor obstáculo señalado por las parejas parece ser las dificultades que tienen las mujeres para incorporarse al mercado laboral y compatibilizar empleo y familia. La falta de cobertura de los servicios de atención a la infancia parece forzar a muchas mujeres en estos países a elegir entre seguir una carrera profesional o tener hijos (Eurostat, 2006a). Si bien los estudios empíricos realizados no han encontrado asociaciones significativas entre la evolución de la fecundidad y las transferencias directas destinadas a las familias (por ejemplo los cheques por nacimiento) en los países de la OCDE y en los países europeos, sin embargo, sí se han encontrado asociaciones de signo positivo entre la fecundidad y los gastos en servicios familiares de atención a la infancia (Castles, 2003; Moreno Mínguez, 2007).

En cualquier caso, no sólo las deficiencias de las políticas familiares inciden negativamente en el empleo femenino y la fecundidad en estos países, ya que nos encontramos con otros escenarios como el mercado laboral y la cultura familiar sobre los que se sustenta un modelo asimétrico de relaciones de género que explican la permanencia del modelo de varón sustentador, la reducida fecundidad y la reducida participación laboral de la mujer.

A pesar de que los estudios empíricos realizados en Europa sugieren que la relación entre la demanda de servicios de atención a la infancia, el coste y la calidad de los mismos y la participación laboral de la mujer es muy compleja, algunas corrientes económicas y sociológicas apuntan a que la disponibilidad, coste y calidad de los servicios públicos familiares de atención a la infancia afectan positivamente a la participación laboral de la mujer así como a la intensidad y continuidad en el mercado laboral. De acuerdo con Gornick (1997:48), cuanto más elevado es el coste de los servicios familiares de atención a la infancia menor es la participación laboral de la mujer. Sin embargo, es preciso matizar que en la mayoría de los países del entorno europeo la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral tuvo lugar antes de que se generalizaran los servicios de atención a la infancia (OCDE, 2004: 94).

Numerosos estudios han documentado que la incidencia de las políticas familiares basadas en transferencias monetarias a las familias por nacimiento de hijos en concepto de cheques o bonos son muy discutibles ya que no tienen un efecto real sobre la fecundidad en ninguno de los países analizados (Gauthier, 1996; Del Boca, 2002; Moreno Mínguez, 2007). Sin embargo, en el caso de las políticas familiares de prestación de servicios de atención a la infancia para favorecer la compatibilización laboral y

<sup>5</sup> El último trabajo de Cooke (2003) ha demostrado cómo en un sistema de bienestar dominado por la figura del varón sustentador y por la limitada externalización de los servicios familiares, la ayuda o cooperación del padre en las tareas domésticas se está convirtiendo en los países del sur de Europa en un factor clave para tener un segundo hijo, reduciendo así el impacto negativo que tiene el empleo femenino sobre la fecundidad en las familias jóvenes con dos sustentadores como por ejemplo en Italia. En esta misma línea de investigación los trabajos de Cooke (2001), Del Boca (1997; 200) y Tobio (2001), han destacado que en España e Italia, donde aún predomina el modelo de familia tradicional, la presencia de un tercer adulto (generalmente los abuelos o familiares directos) refuerza de manera significativa la posibilidad de tener un segundo hijo en todos los tipos de familia.

familiar los resultados son muy diferentes, ya que en este tipo de políticas contribuyen a favorecer el empoderamiento de las mujeres favoreciendo la incorporación de estas al mercado laboral y por tanto su independencia económica.

Por otra parte, este tipo de políticas contribuyen también a reducir el coste de los servicios de atención a la infancia redundando de forma positiva en la fecundidad. De hecho, se ha demostrado que en los países del norte de Europa, donde tienen las políticas de género más avanzadas en cuanto a políticas familiares de compatibilización laboral y familiar, es donde encontramos también las tasas más elevadas de participación laboral femenina y de fecundidad, lo que evidencia que las políticas familiares de compatibilización laboral y familiar (servicios de atención a la infancia, permisos parentales, etc.) tienen un efecto positivo tanto en el empleo femenino como en la fecundidad (Hoem, 1993).

En el caso de los países del sur de Europa y más concretamente en España, la herencia del régimen dictatorial franquista en materia de política familiar se trasladó en forma de una restrictiva política de apoyo a las familias durante la transición democrática y en los sucesivos gobiernos democráticos, reforzando de esta forma el modelo de familia tradicional asimétrico en el que la mujer se encargaba de las funciones de cuidado y atención a los dependientes, limitando de esta forma la externalización de los servicios familiares y por tanto la incorporación al mercado laboral (Bettio y Villa, 1998; Meil e Iglesias de Ussel, 2001; Moreno Mínguez, 2005). Pese a todo, se han producido durante los últimos años avances significativos para democratizar la familia y las relaciones de género como ha sido la aprobación de la Ley de Igualdad entre hombres y mujeres en 2007, en la que se contemplan avances importantes en materia de conciliación de la vida laboral y familiar.

En cualquier caso, los análisis realizados por Del Boca (2003) para España, Italia, Países Bajos y Dinamarca a partir de los datos procedentes del Panel Europeo de Hogares han puesto de manifiesto que las políticas familiares basadas en la generalización de servicios familiares tienen un efecto positivo en la fecundidad. En la misma línea de investigación, los análisis bivariados de correlación realizados para diferentes grupos de países han evidenciado diferencias destacables en la relación existente entre el gasto social destinado a familia y la fecundidad. Mientras que para los países del sur de Europa (España, Italia y Grecia) no se encuentra ninguna asociación significativa entre ambas variables para el periodo 1970-2000, para el resto de los países europeo se aprecia una asociación positiva significativa a partir de la década de los 80, momento en los que se generalizan en la mayoría de los países europeos las políticas familiares de compatibilización laboral y familiar.

En lo que se refiere a la asociación entre la tasa de actividad femenina y la política familiar medida a través del gasto social destinado a servicios familiares, los índices de correlación confirman la hipótesis de que el desarrollo de las políticas familiares ha favorecido en cierta forma la inserción laboral de la mujer en el conjunto de los países de la Europa de los 15. Para estos países, la tasa de actividad femenina aparece correlacionada positivamente y de forma significativa con el gasto social destinado a servicios familiares para todos los periodos de referencia (1970-2000). Sin embargo, para los países del sur de Europa y para el mismo periodo no se observa ninguna asociación significativa entre la tasa de actividad femenina y el porcentaje de gastos sociales destinados a servicios familiares para los periodos analizados. Estos resultados constatan que la escasa institucionalización de las políticas familiares en lo que se refiere al desarrollo de servicios familiares de compatibilización familiar y laboral prestados por el Estado y las limitadas ayudas económicas destinadas a la familia<sup>6</sup> han podido tener una incidencia negativa en la participación laboral de la mujer con cargas familiares<sup>7</sup>.

Los resultados presentados en la investigación realizada por Moreno Mínguez (2007) corroboran la hipótesis de que en los países del entorno mediterráneo el escaso desarrollo institucional de las políticas familiares y las limitadas ayudas económicas destinadas a promover la conciliación laboral y familiar han dificultado la integración laboral de las mujeres, mientras que para el conjunto de los países europeos el desarrollo de las políticas familiares ha tenido una incidencia positiva en el empleo femenino, favoreciendo de esta forma la desfamiliarización y el proceso democratizador de las relaciones familiares.

En cualquier caso no sólo las políticas familiares inciden en la evolución que ha tenido la fecundidad y el empleo femenino, ya que los estudios realizados han evidenciado la existencia de otros factores vinculados o no directamente con el marco institucional del Estado de bienestar que tienen una clara vinculación con la fecundidad y el empleo femenino. Nos estamos refiriendo a las normas y cultura sobre la familia y los hijos así como a los propios efectos estructurales del mercado laboral.

En lo que se refiere a la cultura familiar como conjunto de normas y valores que moldean las preferencias con respecto a los modelos de familia preferidos o el número de hijos deseados, ésta se encuentra en ocasiones asociada con la lógica de las

<sup>6</sup> España, Italia y Portugal son los países que menor porcentaje del PIB destinaban a gastos sociales en servicios familiares y en familia en 1998 (OCDE, 2002).

<sup>7</sup> Para más información ver Moreno Mínguez, Almudena (2007:162-165).

políticas institucionales desarrolladas desde el Estado de bienestar. En el caso de los países del sur de Europa, y más concretamente en España, la permanencia de la cultura familista basada en un modelo de familia tradicional en lo que se refiere a las relaciones de género y el modelo de economía familiar ha estado vinculado con una política institucional restrictiva en lo que se refiere a las políticas de conciliación laboral y familiar, lo que ha repercutido de forma negativa en la democratización e individualización de las relaciones familiares en los términos planteados por Beck (2001). Los datos que confirman esta tesis se recogen en los indicadores referidos por ejemplo al reparto de las tareas domésticas y las actitudes ante el empleo y la familia.

La desigual división del trabajo familiar en España ha sido un tema ampliamente investigado en los últimos años. Todos los estudios coinciden en advertir la gran distancia existente entre los deseos y la realidad. Las diversas encuestas realizadas por el CIS en las últimas dos décadas ponen de manifiesto que los españoles se adhieren mayoritariamente al modelo de familia igualitaria donde se da un reparto igualitario de las tareas domésticas. Sin embargo, las expectativas distan bastante de la realidad en los interiores familiares. En este sentido, los estudios empíricos realizados a tal efecto coinciden en señalar que la continuidad del asimétrico reparto del trabajo doméstico en España tiene un impacto negativo sobre la fecundidad y el empleo femenino.

Las encuestas europeas sobre el uso del tiempo según género muestran que las pautas de utilización del tiempo son por lo general similares en todos los países europeos, aunque se observan dife-

rencias destacables. Según los datos proporcionados por Eurostat (2006), las mujeres entre 20 y 74 años emplean por término medio mucho más tiempo en el trabajo doméstico que los hombres. Sin embargo, se aprecian diferencias destacables entre países, ya que en Suecia la diferencia no alcanza el 50% mientras que supera el 200% en Italia y España. Las mujeres dedican mucho más tiempo a las tareas domésticas que los hombres en España, Italia, Estonia, Eslovenia y Hungría, alrededor de 5 horas por día, mientras que las cifras más reducidas las encontramos en Noruega, Suecia y Finlandia, donde las mujeres dedican menos de 4 horas al día.

Según se puede apreciar en la tabla siguiente, las mujeres dedican más tiempo en todos los países de referencia a las tareas referidas al hogar que los hombres. La media de tiempo dedicada por las mujeres a las actividades del hogar es siete veces más elevada que el tiempo empleado por los hombres. Los países en los que parece existir un reparto más igualitario en la realización de estas tareas entre hombres y mujeres son Suecia, Noruega y el Reino Unido, mientras que los países donde existe más distancia entre hombres y mujeres son España e Italia. Por lo tanto estos datos revelan el desigual reparto del trabajo doméstico en los países del sur de Europa en comparación con los países del norte, lo que invita a pensar una vez más en cierta vinculación entre las políticas de género desarrolladas por los Estados de bienestar, el empleo femenino y los roles familiar.

Otra cuestión relativa al trabajo doméstico relacionada con los roles de género es la percepción que tienen los ciudadanos con respecto al rol de la mujer

Tabla 3. División de las tareas domésticas según género (edades 26 a 74 años). Porcentajes verticales y tiempo diario en horas

Mujeres	España	Italia	Suecia	Noruega	Finlandia	Reino Unido
Preparación comidas	27	25	23	22	23	22
Lavar los platos	10	11	10	9	6	7
Limpar la casa	21	28	14	16	21	20
Colada, plancha	11	11	10	12	12	11
Jardinería	1	2	4	4	3	3
Reparaciones	0	0	2	2	2	2
Compras	12	11	13	12	14	15
Cuidado niños	10	9	13	15	12	13
Otras tareas domésticas	8	3	11	8	7	7
Total trabajo doméstico	100	100	100	100	100	100
Hora y minutos por día	4:55	5:20	3:42	3:47	3:56	3:47
Hombres						
Preparación comidas	20	12	17	17	15	19
Lavar los platos	4	5	7	6	3	7
Limpar la casa	13	15	13	14	26	14
Colada, plancha	1	0	3	1	1	3
Jardinería	9	16	7	7	4	9
Reparaciones	6	6	13	17	15	12
Compras	20	23	15	15	20	17
Cuidado niños	13	12	11	12	8	9
Otras tareas domésticas	14	11	14	11	8	10
Total trabajo doméstico	100	100	100	100	100	100
Hora y minutos por día	1:37	2:29	2:22	2:16	2:18	

Fuente: National Time Use Surveys, Eurostat, 2006.

madre y trabajadora. Los datos europeos comparados procedentes de la Encuesta Europea de valores evidencian que los ciudadanos en los que más arraigados se encuentran los valores familiaristas tradicionales son precisamente aquellos que residen en lo que se ha denominado régimen de bienestar conservador y mediterráneo. Tan sólo el 14,7% de los daneses y el 18,6% de los suecos está de acuerdo con la expresión “las mujeres deberían dejar de trabajar cuando tienen un hijo”, frente al 43% de los españoles, el 54,5% de los portugueses y el 39,7% de los alemanes entrevistados en 2004 (ver tabla 4).

Tabla 4. % acuerdo con la expresión “La mujer debería estar preparada para abandonar el mercado laboral para cuidar de su familia” según sexo

	Hombres	Mujeres
<b>Países nórdicos / M. socialdemócrata</b>		
Dinamarca	14,7	17,0
Finlandia	21,0	17,8
Noruega	23,2	24,2
Suecia	18,6	21,6
<b>Modelo liberal anglosajón</b>		
Reino Unido	37,6	39,9
Irlanda	41,8	43,9
<b>Modelo conservador</b>		
Austria	36,6	34,6
Alemania	39,7	38,1
Países Bajos	33,2	30,2
Luxemburgo	48,0	45,1
<b>Modelo conservador en transición</b>		
Francia	30,7	31,0
Bélgica	24,9	25,7
<b>Países mediterráneos/Modelo familiarista</b>		
Grecia	33,6	29,5
Italia	–	–
España	43,0	45,5
Portugal	54,5	56,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la ESS 2004.

Otro dato que nos permite comparar la socialización diferencial en los roles de género con respecto al trabajo y la familia se refiere a la diferencia observada en las respuestas dadas por hombres y mujeres respecto a la pregunta “el hombre debería asumir tanta responsabilidad como la mujer en las tareas domésticas y en el cuidado de los menores”.

Tal y como se aprecia en la tabla 5 los datos ponen de relevancia que en los países socialdemócratas, donde se ha logrado cierta igualdad en el trabajo a través de las políticas familiares, también se ha conseguido cierta igualdad respecto a la asunción y cooperación en las tareas domésticas por parte de los varones. De hecho, en los países del norte de Europa encontramos el mayor porcentaje de hombres que responden afirmativamente a esta pregunta, mientras que en los países denominados de tradición conservadora o familiarista, donde se sitúa España, el porcentaje de hombres que se declaran a favor de esta afirmación es menor, aunque es relativamente elevado, lo que nos permite afirmar que los varones españoles se adscriben al modelo de fami-

lia igualitaria, aunque en la práctica no sean consecuentes con sus actitudes.

Tabla 5. % acuerdo con la expresión “El hombre debería tener tanta responsabilidad como la mujer en las tareas del hogar y el cuidado de los menores” según sexo

	Hombres	Mujeres	Total
<b>Países nórdicos / M. socialdemócrata</b>			
Dinamarca	88,3	92,3	90,5
Finlandia	89,5	92,5	91,1
Noruega	90,8	91,8	91,3
Suecia	93,6	94,2	94,0
<b>Model liberal anglosajón</b>			
Reino Unido	90,6	89,0	89,7
Irlanda	92,7	94,3	93,5
<b>Modelo conservador</b>			
Austria	70,3	82,5	76,9
Alemania	78,1	88,1	83,3
Países Bajos	86,1	79,8	82,5
Luxemburgo	89,1	92,0	90,6
<b>Modelo conservador en transición</b>			
Francia	92,8	95,0	93,5
Bélgica	83,8	87,2	85,5
<b>Países mediterráneos/Modelo familiarista</b>			
Grecia	68,5	80,8	75,4
Italia	–	–	–
España	77,0	87,2	81,9
Portugal	76,2	83,1	80,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la ESS 2004.

La fecundidad y el empleo femenino también parecen tener una relación directa con la los ciclos económicos y la estructura del mercado laboral. El desempleo femenino y juvenil, el empleo temporal, la rigidez y dualidad del mercado laboral son factores que inciden de forma negativa en la fecundidad. El desempleo femenino y la temporalidad en el empleo han sido citados como razones claves para explicar el declive de la fecundidad en los países europeos (McDonald, 2000; Moreno Mínguez, 2007; Del Boca, 2002; Eurostat, 2004). Si bien es cierto que los estudios empíricos realizados a tal efecto han evidenciado que sólo en aquellos países con una generosa y avanzada política familiar de compatibilización laboral y familiar el empleo femenino favorece el repunte de la fecundidad, ya que en los países del sur de Europa el número de hijos ha tenido efectos negativos sobre el empleo femenino, debido a la carencia de una estructura institucional de apoyo a las madres trabajadoras (aunque es cierto que en los últimos años se está produciendo un aumento en el número de familias con hijos y dos sustentadores económicos).

La incompatibilidad entre ser madre y trabajadora en España puede encontrar algún tipo de solución en las políticas laborales que aumenten la flexibilidad en el empleo (tales como los empleos a tiempo parcial y el tele-trabajo), así como en las políticas familiares que disminuyan el potencial coste de los hijos (servicios de atención a la infancia, permisos parentales, ayudas económicas, etc.). En lo que respecta a las oportunidades de trabajar a tiempo par-



cial, es una opción extendida entre los países nórdicos, pero no así en los países del sur de Europa, donde los ratios de ocupación a tiempo parcial entre las madres con hijos es muy reducido en términos comparados. Por otro lado también se constata que los países del norte de Europa han optado mayoritariamente por la estabilidad en los empleos femeninos, mientras que en los países del sur de Europa nos encontramos con elevados porcentajes de temporalidad en el empleo femenino. Este es un factor que afecta negativamente a la fecundidad ya que produce cierta inestabilidad en los proyectos futuros de la pareja que optan por aplazar el nacimiento del primer hijo e incluso reducir el número total de hijos deseados.

Es decir, en el caso español la rigidez del mercado laboral y la temporalidad de los empleos han incidido negativamente en la fecundidad. De hecho, en España en el año 2005, el 35,7% de las mujeres ocupadas tenían un empleo temporal frente al 15% de las mujeres ocupadas en el conjunto de la Europa de los 15 para ese mismo año. Por otra parte el 36% de las mujeres ocupadas en la Europa de los 15 trabajaba a tiempo parcial en 2005, mientras que en España sólo lo hacía el 24% de las mujeres ocupadas (ver tabla 6). Estos datos ponen en evidencia las deficiencias del mercado laboral español y su impacto negativo sobre la fecundidad y el empleo femenino.

Tal y como han puesto de manifiesto los estudios empíricos realizados, las mujeres con contratos temporales son más reacias a tener hijos (Petrongolo, 2004; Gustafsson and Kenjoh, 2002; 2007). Del mismo modo, los estudios han puesto de manifiesto que las escasas oportunidades de trabajar a tiempo parcial tienen un impacto negativo sobre el empleo femenino de las madres con menores niveles educativos e ingresos, ya que no pueden hacer frente a las dificultades de compatibilizar empleo y familia.

Tabla 6. Tipos de contrato, mujeres, año 2005

	Europa 15	España
Autoempleados (%total empleados)	10,7	11,5
Tiempo parcial (%total empleados)	36,2	24,2
Empleados temporales (%total empleados)	15,0	35,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat, 2006.

#### 4. Conclusiones

En definitiva, en los países del sur de Europa, y más concretamente en España, se han producido una serie de tendencias convergentes que han derivado en un contexto de reducido empleo femenino y reducida fecundidad. Por una parte destaca el restrictivo modelo de políticas familiares de compatibilización laboral y familiar característico de un régimen de bienestar asistencialista que ha reforzado el modelo familiar tradicional basado en una cultura familiar en la que prima la figura del varón sustentador. Al mismo tiempo la restrictiva política familiar del régimen de bienestar mediterráneo ha favorecido la consolidación en España de una cultura familiar caracterizada por los valores familistas y la permanencia de los roles de género tradicionales en lo que respecta a la maternidad y la división del trabajo doméstico.

A ello hay que añadir la estructura de un mercado laboral excesivamente rígido –pensado para el varón sustentador– que ofrece escasas oportunidades laborales para los padres que desean trabajar a tiempo parcial, reorganizar horarios laborales o trabajar desde casa. Por otra parte, la precariedad y la temporalidad que caracteriza al mercado laboral español, fundamentalmente en lo que se refiere a los jóvenes y las mujeres, ha incidido de forma negativa en las expectativas laborales de las mujeres con cargas familiares, así como en los planes reproductivos de las parejas.

## Bibliografía

- DAMIÃO, Sónia (2008). A participação feminina no mercado de trabalho e o papel da política social: O caso de Portugal no contexto da Europa do Sul. Master Thesis in Economics and Social Policies, ISEG, Technical University of Lisbon.
- DEMENY, P. 2003. "Population Policy Dilemmas in Europe at the Dawn of the Twenty-First Century", *Population and Development Review* 29(1): 1–28.
- DEMENY, P. 2005. "Policy challenges of Europe's demographic changes: from past perspectives to future prospects", in M. Macura, A. L. MacDonald and W. Haug (Eds.), *The New Demographic Regime. Population Challenges and Policy Responses*. New York/ Geneva: UNECE/ UNFPA, pp: 1–9.
- ESPING ANDERSEN, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- EUROPEAN COMMISSION (Green Paper). 2005. *Confronting demographic change: a new solidarity between the generations*. Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (White paper) 2006. *The demographic future of Europe – from challenge to opportunity*. Brussels.
- EUROSTAT (2006a). *The social situation in the European Union 2005-2006*, European Commission
- EUROSTAT (2007). *Living Conditions in Europe 2002-2005*. European Commission
- FREJKA, T., and SARDON J.-P. 2004. "Childbearing Trends and Prospects in Low-Fertility
- COUNTRIES: A COHORT ANALYSIS. *European Studies of Population*, Vol. 13. Dordrecht/Boston/ London: Kluwer Academic Publishers.
- GAUTHIER, A. H. 2007. "The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature", *Population Research and Policy Review* 26:323–346.
- GORNICK, J. C., M. K. MEYERS, and K. E. ROSS. 1997. "Supporting the employment of mothers: policy variation across fourteen Welfare States", *Journal of European Social Policy* 7(1):45–70.
- GÜELL, M., ESPING ANDERSEN, G. BRODMANN, S. (2005). "When Mothers work and fathers care. Joint Household fertility decisions in Denmark and Spain", *Demosoc Working Paper*, paper number 2005-05
- GUSTAFSOON, S. and KENJOH (2002). "Postponement of maternity and the duration of time spent at home after first birth. Pana Data Analyses comparing Germany, Great Britain, the Netherlands and Sweden", *Public Finance and Management* 2 (2).
- GUSTAFSOON, S. and KENJOH (2007). "Fertility Trends in Europe" in D. Del Boca and Wetzles, C. (eds.) *Social policies, Labour Markets and Motherhood*, Cambridge University Press.
- HOEM, J. M. 2008. "The impact of public policies on European fertility", VOLUME 19, ARTICLE 10, PAGES 249-260 PUBLISHED 01 JULY 2008 <[www.demographic-research.org/Volumes/Vol19/10/](http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol19/10/)>.
- LEWIS, J. 1992. "Gender and the development of welfare regimes", *Journal of European Social Policy* 2(3): 159–173.
- MCDONALD, P. 2002. "Sustaining fertility through public policy: the range of options, Population" 57(3): 417–446.
- MCDONALD, P. 2006. "Low fertility and the state: the efficacy of policy", *Population and Development Review* 32(3): 485–510.
- MORENO MÍNGUEZ, A. (2005). "Empleo de la mujer y familia en los regímenes de bienestar del sur de Europa en perspectiva comparada. Permanencia del modelo de varón sustentador", *REIS*, nº 112, pp. 127-159.
- MORENO MÍNGUEZ, A. (2007). *Familia y empleo de la mujer en los Estados del bienestar del sur de Europa. Incidencia de las políticas familiares y laborales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Monografías, Madrid.
- Neyer, G. 2003a. "Gender and Generations Dimensions in Welfare-State Policies" *MPIDR Working Paper*. Rostock: Max Planck Institute for Demographic Research. <[www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2003-022.pdf](http://www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2003-022.pdf)>.
- NEYER, G. 2003b. "Family Policies and Low Fertility in Western Europe". *MPIDR Working Paper*. Rostock: Max Planck Institute for Demographic Research. <[www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2003-021.pdf](http://www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2003-021.pdf)>.
- NEYER, G., and G. Andersson. 2007. "Consequences of family policies on childbearing behavior: effects or artifacts?" *MPIDR Working Paper*. Rostock: Max Planck Institute for Demographic Research. <[www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2007-021.pdf](http://www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2007-021.pdf)>.
- SAINSBURY, D. 1999. *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- PETRONGOLO, B. (2004). "Gender segregation in employment contracts", *Journal of the European Economic Association* 2: 331-345.
- SLEEBOS, J. 2003. *Low fertility rates in OECD countries: Facts and policy responses*. Working Paper No. 15. Paris: OECD Social, Employment and Migration

# Pobreza y desigualdades sociales en la CAPV: una lectura a partir de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales

SIIS Centro de Documentación y Estudios

Se resumen en este artículo las características metodológicas básicas y los principales resultados de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), a partir del informe especial de evolución hecho público recientemente por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Desde el punto de vista metodológico, los datos de la encuesta ponen de manifiesto la validez de una aproximación que –a diferencia de los métodos más consolidados para la medición de la pobreza en Europa– es capaz de reflejar una reducción muy significativa de las tasas de pobreza y precariedad, coincidente con la evolución que la sociedad vasca ha experimentado a largo plazo en cuanto a crecimiento económico, reducción del desempleo, incremento de la ocupación y consolidación de las políticas de lucha contra la pobreza a través del sistema de servicios sociales y de garantía de ingresos.

## 1. Introducción

En el año 1984, recién creadas prácticamente las instituciones autonómicas vascas y recién asumidas las competencias en materia de bienestar social y de lucha contra la pobreza, el Gobierno Vasco comenzó a poner las bases de lo que a partir de 1996 se convertiría en una línea original de estudio y seguimiento de la pobreza en Euskadi: la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS). Incluida en el Plan Vasco de Estadística, la encuesta se ha desarrollado en 1996, 2000, 2004 y 2008, si bien debe mencionarse como antecedente directo un primer estudio realizado en 1986 –el *Estudio sobre Situaciones Sociales Desfavorecidas en Euskadi*– que puede asimilarse en parte a la EPDS a los efectos de un análisis de resultados a largo plazo. La responsabilidad de la operación recae en el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, en coordinación con el Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT).

Se recogen en este artículo las características metodológicas básicas y los principales resultados que a lo largo de las dos últimas décadas se han obtenido a través de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) y de las investigaciones que le precedieron. El texto que a continuación se ofrece se basa en la ponencia presentada por el SIIS Centro de Documentación y Estudios en las Jornadas *1984-2008: 25 años de estudio de la pobreza en la CAPV* celebradas los días 11 y 12 de diciembre de 2008 en Donostia y en las que se presentaron los principales datos de la encuesta. Se trata por tanto –más que de un artículo propiamente dicho– de una recensión o resumen parcial del informe especial de evolución hecho público por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social en el marco de esas jornadas.

Cabe contextualizar la puesta en marcha de esta herramienta estadística –tal y como señala el propio

informe— en un marco social y económico, el de mediados de los años 80, determinado en Euskadi por la crisis económica, la reaparición de fenómenos que como el paro o la pobreza habían quedado en cierta medida olvidados tras varias décadas de desarrollo y crecimiento económico, y por la pérdida general de vigor económico en una sociedad, la vasca, que desde el siglo XIX se había configurado como uno de los principales focos de crecimiento de la España moderna. Efectivamente, la preocupación por la negativa evolución de los indicadores sociales en Euskadi iba a ser uno de los principales factores que contribuirían a dar impulso a la iniciativa que desembocaría en la EPDS, máxime cuando algunos estudios ya habían adelantado la importancia de las situaciones económicas de precariedad en la aparición y desarrollo de los problemas sociales.

Aunque finalmente asumida con coherencia por los responsables políticos del entonces Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, añade el informe de la EPDS, en la decisión de abordar el estudio de la pobreza fue sin embargo necesario un estímulo en buena medida externo. Ni el estudio de la pobreza formaba parte de los presupuestos programáticos del Departamento, ni era una preocupación dominante entre los técnicos, más bien orientados entonces al estudio de las necesidades de los usuarios de los servicios sociales. Ese estímulo externo lo constituyeron las iniciativas de estudio y análisis adoptadas por las Comunidades Europeas y que, dentro de nuestro país, recogían entidades como Cáritas. En gran medida, la investigación de la pobreza en Euskadi es el resultado del interés que en las altas instancias del Departamento suscitaban iniciativas como los programas europeos de lucha contra la pobreza.

Estas iniciativas reflejaban una creciente preocupación por el fenómeno de la pobreza, traducida en la profusión de nuevas investigaciones sobre el tema, tanto a nivel estatal como sobre todo a nivel de la Comunidad Europea. Para los dirigentes políticos de la época, aquello que empezaba a aparecer como una realidad problemática en Europa y en el conjunto de España no podía ciertamente dejar de existir, al menos como hipótesis de partida, en Euskadi. No en vano esta Comunidad estaba diferencialmente afectada en el conjunto estatal por el desempleo y la recesión económica.

La convergencia de una realidad crecientemente definida por la precariedad con las iniciativas desarrolladas en el contexto de los programas europeos y de los trabajos precursores de EDIS y Cáritas se concretó en la decisión de implicar al entonces Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social en la nueva dinámica de estudio de la pobreza. Así nació un proyecto de investigación que se prolongó durante varios años y que, por las particulares circunstancias de la época, se enfocó precisa-

mente desde ese punto de vista, el de la investigación. A partir de esos inicios, la EPDS se ha revelado como un instrumento adecuado para el seguimiento de los fenómenos de pobreza y precariedad, y constituye hoy una de las principales operaciones estadísticas del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

## 2. Aspectos metodológicos básicos

Los datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) se obtienen a través de una encuesta cuatrienal que se realiza entre una muestra representativa de la población que reside en hogares familiares en la CAPV<sup>1</sup>. Desde el punto de vista metodológico, puede decirse que la EPDS constituye una iniciativa poco habitual, incluso en el contexto internacional, y que está marcada por una serie de rasgos o características que la hacen —más allá de los resultados que pueda ofrecer para un territorio o un momento dados— merecedora de atención especial para todas aquellas personas interesadas en la metodología de la medición de la pobreza.

En ese sentido, cabe señalar en primer lugar que se trata del único ejemplo en Europa de una estadística para el análisis de la pobreza y la precariedad diseñada y aplicada a lo largo de más de 20 años, recurriendo de forma continuada a la misma metodología. Si bien cabe destacar que el análisis y el seguimiento estadístico de la pobreza, la precariedad o la exclusión social han experimentado, tanto en el conjunto de Europa como en el Estado español, avances muy significativos a lo largo de los últimos años, resulta difícil, si no imposible, encontrar series estadísticas que —ya sea a nivel nacional o a nivel regional— analicen de forma específica los cambios que se han producido en el ámbito de la pobreza a lo largo de casi 25 años.

Con todo, la principal particularidad de la EPDS es que ha desarrollado una metodología propia para la medición de la pobreza, si bien tal metodología ha de entenderse más como complemento que como alternativa a las aproximaciones más asentadas o consolidadas a nivel internacional en este ámbito. Desde ese punto de vista, la EPDS ofrece tanto los resultados que se derivan de su propia metodología como los que se derivan del resto de las metodologías habituales, lo que permite realizar comparaciones entre territorios distintos y, también, comparar

<sup>1</sup> La muestra ha oscilado entre los 3.100 hogares, en la encuesta de 1996, y los 4.500 hogares en la de 2008. Dado que el objetivo del estudio es la población en viviendas familiares, no se tiene en cuenta la situación de las personas sin hogar, las que habitan en infraviviendas (chabolas, etc.) o las personas que residen en instituciones de alojamiento colectivo (prisiones, centros residenciales de servicios sociales, hospitales de media o larga estancia, etc.).

los resultados que para un mismo territorio y un mismo periodo ofrecen las diferentes metodologías disponibles. De esta forma, la principal aportación de la EPDS es que sus resultados se han obtenido aplicando unos principios metodológicos comunes que permiten conocer de forma fiable la evolución en el tiempo de las diversas facetas asociadas a esta compleja realidad social, permitiendo además el seguimiento y la comparación entre sí de los resultados correspondientes a los diferentes indicadores utilizados en algún momento en Europa.

Finalmente, debe recordarse también que desde sus inicios la EPDS ha contribuido a determinar la acción pública contra la pobreza en Euskadi. No en vano puede decirse que el ESDE, predecesor de la EPDS, contribuyó a mediados de los años 80 a poner de manifiesto la necesidad de establecer medidas concretas de acción contra la pobreza, y que fue por tanto decisiva para la creación del Ingreso Mínimo Familiar, del que surgió el IMI y posteriormente la actual Renta Básica. Efectivamente, a pesar de su objetivo fundamentalmente técnico y hasta académico, al poner en evidencia la existencia de importantes bolsas de precariedad y hasta de formas extremas de pobreza en Euskadi, el ESSDE puso las bases para el importante debate político que se desarrolla con posterioridad en el Parlamento Vasco<sup>2</sup>. A resultados del debate parlamentario que siguió a la publicación del estudio, el Pleno del Parlamento Vasco aprueba en sesión celebrada el día 8 de mayo de 1987 una Proposición no de Ley sobre la situación de pobreza que viven numerosas familias vascas, conforme al siguiente texto:

“El Parlamento Vasco insta al Gobierno Vasco a la puesta en marcha de un programa específico sobre la pobreza existente en la Comunidad Autónoma. A este fin, la Comisión Parlamentaria correspondiente elaborará un proyecto, teniendo en cuenta los datos contenidos en el avance que, sobre el estudio de la pobreza en la Comunidad Autónoma, ha publicado recientemente el Gobierno Vasco”.

El propio informe de la EPDS recuerda que la aceptación de esta proposición constituye el inicio del proceso que desembocaría en la puesta en marcha por el Gobierno Vasco, a primeros de 1989, del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza. Este Plan establece, por primera vez en España, un sistema de garantía de recursos mínimos basado en la implantación de lo que popularmente se conoció entonces como salario social. La puesta en marcha del Plan vasco contribuiría a la posterior difusión de la idea del

salario social a la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas del Estado, determinando uno de los ejemplos de contribución de las instituciones autonómicas a la definición del modelo de protección social en España. La iniciativa vasca contribuiría a cambiar en buena medida el rumbo de la política social española cuando, tras la decisión de la Comunidad Autónoma de Madrid –liderada entonces por Joaquín Leguina– de aplicar una medida similar, se sucedería en unos pocos años la aprobación –una tras otra– de distintas normativas autonómicas en la materia. Se consolidaría de esa forma un modelo de protección social en el que a las prestaciones del sistema general de Seguridad Social se yuxtapone, con mayor o menor incidencia real según las Comunidades Autónomas, un programa complementario de garantía de ingresos. Este modelo de rentas mínimas autonómicas se caracteriza todavía hoy por funcionar de manera totalmente autónoma, al margen en la práctica de cualquier intervención estatal.

La EPDS constituye por tanto una línea original de seguimiento y análisis de la pobreza, y es desde ese punto de vista una encuesta relativamente poco habitual: por su carácter pionero, por su duración o extensión en el tiempo, y por el hecho de haber desarrollado una metodología propia. Entre las principales características distintivas de esa metodología cabe señalar los siguientes aspectos:

- Dos dimensiones. Desde un primer momento, la EPDS distingue dos dimensiones básicas de la pobreza y la precariedad: la pobreza de mantenimiento y la pobreza de acumulación. Además, ofrece datos relativos a la pobreza real –que combina las dos dimensiones señaladas– y a la pobreza encubierta, que hace referencia a las situaciones de personas o unidades familiares potencialmente independientes que vivirían en la pobreza en caso de que decidieran constituir un hogar independiente.
- Varios niveles o posiciones dentro de cada dimensión. Dentro de cada dimensión, la EPDS distingue varios niveles o posiciones en el eje que va de la pobreza al bienestar. En el caso de la dimensión de mantenimiento, por ejemplo, la metodología EPDS distingue entre las situaciones de pobreza, de ausencia de bienestar y de bienestar.
- Determinación de los umbrales desde la percepción social. Como más adelante se detalla, a la hora de la definición de los umbrales de pobreza y precariedad, la EPDS no utiliza un indicador estadístico objetivo de naturaleza relativa (%60 de la mediana por ejemplo), sino que utiliza un indicador basado en la percepción de la ciudadanía respecto a los niveles mínimos para la cobertura de las necesidades básicas y/o para el acceso a unos niveles mínimos de bienestar.

<sup>2</sup> Mondragón, J. *Análisis de políticas públicas contra la pobreza y la exclusión en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1986-2003)*. Vitoria-Gasteiz, Instituto Vasco de Administración Pública, 2006.

Concepción de la unidad familiar como unidad de análisis, si bien también ha desarrollado un amplio trabajo de análisis de la pobreza encubierta, que incide especialmente en la situación que, en términos individuales, experimenta cada uno de los miembros de la familia.

## 2.1. La dimensión de mantenimiento

La primera dimensión de la pobreza que se contempla en la EPDS se relaciona con las formas tradicionales de medición de la pobreza. Hace así referencia a aquellas formas de pobreza relacionadas con una insuficiencia de ingresos o de rentas para abordar las necesidades ordinarias, esto es, aquellas a las que debe hacerse frente en el corto plazo, tanto si se trata de gasto corriente como de gastos de inversión de aplicación ajustada y distribuida en el tiempo, por ejemplo el pago de intereses y amortizaciones por adquisición de una vivienda. Esta dimensión de la pobreza –que remite al bajo nivel de los recursos económicos de los que disponen algunos hogares para hacer frente a sus gastos habituales– queda definida en la EPDS como pobreza de mantenimiento. En términos concretos, en cuanto a su significado real en la vida cotidiana, la pobreza de mantenimiento hace referencia a una situación de insuficiencia de recursos económicos para abordar, en el corto plazo, la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado.

¿De qué forma se calculan las tasas de pobreza y precariedad en la dimensión de mantenimiento? Simplificando la descripción del método que se sigue en la EPDS, puede decirse que los umbrales se obtienen a partir de la respuesta que las personas encuestadas dan a dos preguntas: *¿cuál es el nivel de gasto que una familia como la suya precisa para llegar a fin de mes?* y *¿cuál es el nivel de gasto que una familia como la suya precisa para cubrir sus necesidades básicas?* La determinación de los umbrales no se basa por tanto en un porcentaje (el 30%, el 40%, el 50% o el 60%) de unos niveles de ingresos arbitrariamente establecidos (la media o la mediana). Este enfoque estadístico relativo es precisamente, pese a sus limitaciones, el que se ha consolidado en Europa a la hora de la medición de la pobreza<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> El estudio de la pobreza se ha ligado tradicionalmente en Europa a la construcción de indicadores estadísticos objetivos de naturaleza relativa. El enfoque dominante ha consistido en asociar el umbral de pobreza a un nivel de recursos situado por debajo del que se deriva de la aplicación de un determinado porcentaje a un indicador estadístico de tendencia central, calculado para una variable representativa de los recursos globales de la sociedad (los ingresos netos disponibles o el nivel de gasto realizado). En esta aproximación, la pobreza refleja la posición de la población respecto de un indicador estadístico objetivo, previamente definido por el equipo investigador.

En la EPDS los umbrales de pobreza y precariedad se establecen, por el contrario, a partir de las percepciones subjetivas de las familias y de las necesidades directamente expresadas por las éstas. Se sigue así, con alguna adaptación, la senda marcada en los años 70 por la escuela de Leyden y sus líneas de pobreza subjetiva (LPL y, en su forma simplificada, SPL)<sup>4</sup>. Una de las grandes ventajas del método SPL –que se incorpora a la EPDS– es que el nivel de los distintos umbrales de pobreza no aparece prefijado por el investigador, como ocurre con el método estadístico, sino que es una función de la percepción de necesidades ofrecida por la propia población analizada. Al mismo tiempo, los umbrales de pobreza que se derivan del método no son automáticamente equivalentes a las necesidades expresadas por la población sino que se obtienen matemáticamente a partir de los resultados de la regresión log-lineal entre ingresos reales y mínimos percibidos. El método SPL facilita así un procedimiento objetivo para establecer umbrales de pobreza a partir de la percepción subjetiva de necesidades expresada por la población objeto de estudio.

¿Qué ventajas tiene esta aproximación? De forma resumida, puede decirse que resuelve algunas de las críticas que se le planteaban al método estadístico objetivo:

- Posibilita un mayor ajuste entre la percepción de la población y la clasificación realizada. Efectivamente, al valorar las críticas al método estadístico europeo, el dato más llamativo –desde un punto de vista empírico– es la existencia de muy fuertes desajustes entre la clasificación objetiva que se deriva del método y la percepción de la situación por parte de la población afectada<sup>5</sup>.
- Evita establecer umbrales o escalas de equivalencia aleatorios a partir de decisiones arbitrarias. El nivel de los distintos umbrales, o las escalas de equivalencia, no aparecen prefijados por el investigador, sino que se establece en función de la percepción de necesidades de la población analizada. Tanto las preferencias por un tipo u otro de escala

<sup>4</sup> El elemento central del nuevo enfoque es la pregunta formulada a los cabezas de familia respecto a qué nivel de ingreso mínimo consideran necesario para su propio hogar. La gran ventaja de esta aproximación es que el único juicio de valor previo que introducen los investigadores es que las personas directamente afectadas son las mejor cualificadas para evaluar cuáles son sus necesidades mínimas.

<sup>5</sup> En el caso de la CAE, por ejemplo, en el año 2008 hasta un 75,3% de los hogares clasificados como pobres de acuerdo con el método Eurostat (60% de la mediana) no se consideran a sí mismo pobres. Además, el método Eurostat clasifica como no pobres a un 41,7% de los hogares que sí se consideran al menos como más bien pobres en Euskadi.

de equivalencia como la elección del porcentaje de la medida a utilizar responden sobre todo a decisiones apriorísticas de los responsables estadísticos. No siempre se sustentan, además, en datos empíricos suficientemente contrastados.

- Evita que las medidas de pobreza se limiten a reflejar medidas estadísticas de desigualdad en la distribución de los recursos<sup>6</sup>.

Frente a la aproximación de la escuela de Leyden, la EPDS introduce otros cambios, como la determinación de umbrales diferentes para diferentes tipos de familias en función de la edad de la persona principal y, muy fundamentalmente, la diferencia –dentro de la dimensión de mantenimiento– entre las situaciones de pobreza y las de ausencia de bienestar. Los problemas de ausencia de bienestar hacen referencia a situaciones de insuficiencia de recursos económicos para hacer frente, en el corto plazo, a los gastos habituales que son considerados como necesarios para mantener los niveles mínimos de bienestar y comodidad esperados en una determinada sociedad. Son aquellos que en la práctica permiten participar –aunque sea en condiciones mínimas– en el modo de vida, las costumbres y las actividades normales de dicha sociedad.

De esta forma, en la perspectiva de la cobertura de las necesidades regulares de mantenimiento, mientras los problemas de precariedad o ausencia de bienestar se relacionan con la dificultad de la población para acercarse a los niveles mínimos de bienestar socialmente esperados, los de pobreza se asocian en sentido estricto a la dificultad de cobertura de las necesidades realmente básicas. En cierta forma, esta idea de pobreza remite a los enfoques absolutos de medición del fenómeno, vinculados a la idea de subsistencia y cobertura de las necesidades básicas; la precariedad o ausencia de bienestar, en cambio, enlaza con un enfoque más relativo, relacionado con las expectativas de bienestar propias a determinada sociedad.

La distinción entre pobreza y ausencia de bienestar resulta determinante en la EPDS, y constituye un rasgo original fundamental del método EPDS. En la medida en que pone de manifiesto distintas realida-

des de precariedad en la capacidad de los hogares para hacer frente a los gastos necesarios, la distinción entre pobreza y de ausencia de bienestar ofrece una mejor comprensión de la realidad que los conceptos de pobreza relativa y pobreza grave al uso en los estudios desarrollados en Europa. Permite al mismo tiempo, señalan los responsables del diseño técnico de la EPDS, una aproximación más adecuada al estudio de la relación entre cambio social y desarrollo económico, con su impacto diferencial en las distintas realidades de precariedad.

La mayor precisión del concepto de pobreza, diferenciado del de ausencia de bienestar, tiene además la ventaja de facilitar líneas de pobreza con cuantías realistas, social y políticamente creíbles, susceptibles por ello de orientar las decisiones institucionales en materia de lucha contra la pobreza. Por esta vía es posible distinguir lo que es propio de la lucha contra la pobreza de lo que es una política más general orientada a garantizar al conjunto de la población el acceso a los niveles de bienestar socialmente esperados. La investigación aplicada en Euskadi ha llevado por tanto a concluir que la pobreza no es realmente una situación de incapacidad de acceso al nivel del bienestar mínimo esperado en nuestra sociedad. La pobreza es ante todo un hecho social relacionado con la imposibilidad de cubrir lo que la población considera sus necesidades básicas, una realidad que se vincula en lo esencial a la cobertura de las necesidades relacionadas con la alimentación, la vivienda, el vestido o el calzado, junto con las necesidades cubiertas por los grandes servicios públicos –educación, sanidad o servicios sociales–. Así pues, al menos en sociedades como la vasca, la pobreza no se presenta tanto como una ausencia genérica de un cierto nivel esperado de bienestar sino como una situación específica de incapacidad para hacer frente a las necesidades realmente fundamentales. Todo un desafío por tanto, señala el propio informe de la EPDS, a la definición clásica de pobreza formulada por Townsend, relacionada más bien con el acceso a los niveles de bienestar esperados en la sociedad de referencia

Concretando esta reflexión, la EPDS distingue entre tres niveles o posiciones en la dimensión de mantenimiento:

- Pobreza. Incluye a las personas, familias u hogares que experimentan una situación de insuficiencia de recursos económicos para abordar, en el corto plazo, la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado. Se encuentran en riesgo de pobreza grave las personas, familias u hogares que disponen, en el periodo de referencia considerado, de ingresos inferiores a los umbrales señalados para hacer frente a estas necesidades básicas.

<sup>6</sup> En realidad, los métodos estadísticos no miden realmente la pobreza, sino más bien una determinada forma de desigualdad estadística en la distribución de los recursos, así como el número de personas afectadas por dicha situación de desigualdad. Aunque facilitan ciertamente un indicador de medición de la pobreza, puesto que la pobreza es un fenómeno estrechamente ligado a la desigualdad, cuando se trata de aproximarse a la incidencia real de la pobreza el indicador no deja de resultar aleatorio en su resultado.

- Ausencia de bienestar. Incluye a las personas, familias u hogares que experimentan una situación de insuficiencia de recursos económicos para hacer frente, en el corto plazo, a los gastos habituales que son considerados necesarios para mantener los niveles mínimos de bienestar y comodidad esperados en una determinada sociedad. Son aquellos que en la práctica permiten participar –aunque sea en condiciones mínimas– en el modo de vida, las costumbres y las actividades normales de dicha sociedad. Se encuentran en riesgo de ausencia de bienestar las personas, familias u hogares que disponen en, un periodo de referencia dado, de ingresos inferiores a los umbrales señalados para acceder a los niveles mínimos de bienestar esperados en la sociedad en la que viven.
- Bienestar. Incluye al resto de las personas, familias u hogares, es decir, a los que no experimentan en el corto plazo situaciones de insuficiencia de recursos para abordar la cobertura de las necesidades básicas ni para hacer frente a los gastos mínimos necesarios para acceder a situaciones de bienestar.

Los umbrales que se derivan de la aplicación del método son en el año 2008 los siguientes<sup>7</sup>:

## 2.2. La dimensión de acumulación

El estudio de la pobreza de mantenimiento, recuerdan los responsables de la EPDS, no abarca toda la problemática económica implícita en el concepto de pobreza. Para superar la pobreza, además de hacer frente con regularidad a las necesidades de consumo habitual, la población debe también ser capaz de consolidar a medio y largo plazo un entorno vital que garantice unas condiciones de vida adecuadas. La segunda dimensión de la pobreza que contempla la EPDS se centra por ello en el estudio de aquellas situaciones de precariedad –ligadas a formas de consumo a medio y largo plazo– que, a diferencia de las de mantenimiento, no suelen depender de variaciones coyunturales en la situación de los hogares para poder salir de ellas con garantías suficientes.

Este tipo de pobreza, denominada pobreza de acumulación, se asocia a la incapacidad de la población para acceder a los bienes de consumo duradero necesarios para mantener, en el medio y largo plazo, un nivel de vida suficientemente adecuado, entendido sobre todo en términos de capacidad de acceso a una vivienda en condiciones y suficientemente equipada, que satisfaga las normas mínimas de habitabilidad. En tanto que escenario de precariedad a medio y largo plazo, la pobreza de acumulación también se relaciona con la dificultad de los hogares para acumular los recursos patrimoniales mínimos necesarios para garantizar, en situaciones especiales de crisis o emergencia, la continuidad de una vida normalizada, ofreciendo con ello un mínimo de seguridad económica.

La pobreza de acumulación implica una situación, no específica sino global, de precariedad diferencial en el acceso a los bienes de consumo duradero

Tabla 1. Umbrales de pobreza de mantenimiento y de ausencia de bienestar según el método EPDS. 2008 (Datos en euros)<sup>8</sup>

Tamaño del hogar	< 45 años		45-64 años		> 65 años	
	Pobreza	Ausencia bienestar	Pobreza	Ausencia bienestar	Pobreza	Ausencia bienestar
1 persona	947,24	1.231,41	792,75	1.187,90	560,07	786,19
2 personas	1.136,56	1.527,22	968,42	1.470,73	770,13	1.061,53
3 personas	1.264,39	1.732,19	1.088,71	1.666,44	927,85	1.265,36
4 personas	1.363,71	1.894,10	1.183,02	1.820,89	1.058,98	1.433,29
5 personas	1.446,09	2.030,03	1.261,76	1.950,49	1.173,33	1.578,76

<sup>7</sup> Todos los gráficos y tablas de este artículo están recogidos del Informe de evolución de la EPDS elaborado por el Departamento de Empleo, Justicia y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

<sup>8</sup> Del análisis de los umbrales pueden derivarse también las escalas de equivalencia que, como se ve, resultan en general más planas que en los métodos habituales.



necesarios y en el nivel de los recursos patrimoniales disponibles, circunstancia que se traduce en unas condiciones de vida insuficientes para mantener una existencia digna. Esta forma de pobreza se manifiesta en unos niveles excepcionalmente bajos de recursos patrimoniales y en carencias, cualitativa o cuantitativamente significativas, en las condiciones de vida, particularmente en todo lo referido a las características de la vivienda habitual (habitabilidad, instalaciones disponibles y nivel de equipamientos), aunque también en relación al acceso a otros bienes de consumo duradero importantes para la vida en las sociedades modernas (por ejemplo, un automóvil o u otro tipo de vehículo que cubra las mismas necesidades cuando hacer frente a dichas necesidades resulte imprescindible).

En general, la pobreza de acumulación refleja unas condiciones de vida claramente situadas por debajo de los mínimos aceptables en nuestra sociedad en relación con variables básicas que, como la vivienda, son indicativas de una posición social a largo plazo. De ahí que este tipo de pobreza tenga una dimensión más estructural que la pobreza de mantenimiento, de naturaleza esencialmente coyuntural. Al igual que sucedía con la dimensión de mantenimiento, también en la dimensión de acumulación aparecen situaciones de precariedad que no pueden ser asimiladas de forma automática a realidades de pobreza en sentido estricto. Estas problemáticas reflejan más bien formas particulares de ausencia del nivel de bienestar que la población espera alcanzar en una sociedad como la vasca.

El estudio de la pobreza de acumulación se realiza en la EPDS teniendo en cuenta la situación de los hogares en relación con una serie de indicadores de calidad de vida centrados en dos grandes aspectos: las instalaciones y equipamientos de la vivienda, por una parte, y los recursos patrimoniales de los hogares (vivienda propia, otros bienes patrimoniales, ahorros acumulados y vehículos de antigüedad inferior a diez años), por otra. Una vez posicionados los hogares respecto a la posible presencia de problemas de vivienda o carencias patrimoniales, se procede a ubicar a cada uno de ellos en la escala pobreza-bienestar de acumulación, siendo las categorías utilizadas en la EPDS las siguientes:

1. Pobre (gran precariedad). Incluye situaciones en las que están presentes problemas muy graves de vivienda y, al mismo tiempo, un patrimonio muy bajo.
2. Precario (significativamente inferior a la media). Incluye las siguientes situaciones:
  - Problemas muy graves de vivienda y patrimonio bajo o normal.
  - Problemas graves de vivienda y patrimonio bajo o muy bajo.

- Problemas menos graves de vivienda y patrimonio muy bajo.
3. Cierta precariedad pero sin evidencias claras de ausencia de bienestar (práctico bienestar). Incluye las siguientes situaciones:
    - Problemas graves de vivienda y patrimonio normal.
    - Problemas menos graves de vivienda y patrimonio bajo.
    - Sin problemas de vivienda y patrimonio bajo o muy bajo.
  4. En situación de bienestar. Incluye a los hogares sin problemas de vivienda (o menos graves) y con un patrimonio normal.

### 2.3. La pobreza real

Como se desprende de los datos señalados hasta ahora, en el momento de abordar el estudio de la pobreza y la precariedad es preciso tener en cuenta la presencia de elementos de compensación que permiten que una situación de riesgo en una u otra de las dimensiones de pobreza no se traduzca necesariamente en una realidad marcada por situaciones de pobreza real. Los datos de la EPDS revelan, en este sentido, que una situación de bienestar en una de las dos dimensiones del fenómeno puede llegar a compensar suficientemente, en términos de acceso a niveles mínimos de bienestar, la presencia de una situación de riesgo de pobreza en la otra dimensión. Esto es particularmente cierto en los casos de riesgo de pobreza de mantenimiento, dado el fuerte componente coyuntural de este tipo de pobreza. En este caso, en ningún caso puede olvidarse que existen recursos alternativos a los ingresos habituales para hacer frente, al menos durante cierto tiempo, a la cobertura de las necesidades básicas.

Por esta razón, además de los indicadores de riesgo –que son los habitualmente utilizados en la investigación aplicada en Europa–, resulta conveniente disponer de indicadores relativos a lo que podríamos definir como pobreza real, es decir situaciones reales, y no sólo de riesgo, de insuficiente cobertura de las necesidades básicas. La pobreza real recogería, en exclusiva, aquellas circunstancias en las que las situaciones de riesgo de insuficiente cobertura de las necesidades básicas que aparecen en una u otra de las distintas dimensiones de la pobreza no se encuentran suficientemente compensadas en la vida cotidiana de la población, de forma que sea posible acceder a un nivel mínimo de bienestar, ajeno a la experiencia de la pobreza. A tales efectos, recuerda el informe de la EPDS, es preciso tener en cuenta que la vivencia de la pobreza sólo tiende a ser percibida mayoritariamente por la población en algunos casos específicos. Esto ocurre en concreto

cuando la pobreza está presente en ambas dimensiones –mantenimiento y acumulación– o, cuando apareciendo únicamente en una de ellas, no queda compensada con una situación de pleno bienestar en la dimensión complementaria.

Teniendo en cuenta los distintos aspectos señalados hasta ahora, la EPDS ofrece dos tipos de indicadores de pobreza real: uno estrictamente objetivo, y otro en el que la información objetiva tiene en cuenta en circunstancias especiales la percepción de la situación por parte de los propios interesados.

### 3. Evolución de los indicadores de pobreza y precariedad en la CAPV

En las páginas que siguen se van a resumir los principales resultados de la EPDS, haciendo referencia tanto a los indicadores relacionados con la dimensión de mantenimiento como a los relacionados con la pobreza de acumulación y la pobreza real. En la exposición se ofrecerán tanto los datos relativos a la incidencia –es decir, el porcentaje de la población y/o de los diversos grupos sociodemográficos afectado por las situaciones de pobreza y precariedad– como los relativos a la distribución, es decir, la composición interna de la población pobre o en situación de precariedad de acuerdo a las características del hogar en el que vive. Por otra parte, se ofrecerán datos ajustado a los umbrales de pobreza y precariedad existentes en 2008<sup>9</sup>.

#### 3.1. Impacto de la pobreza y precariedad

De acuerdo con los datos de la EPDS para 2008, 313.000 personas viven en una situación de ausencia de bienestar en la dimensión de mantenimiento, lo que equivale a una tasa del 14,6%. De ellos, 88.643 personas (el 4,1%) viven en situación de pobreza, es decir, experimentan una situación de insuficiencia de recursos económicos para abordar, en el corto plazo, la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado.

<sup>9</sup> El ajuste se ha basado en la aplicación de los umbrales de pobreza y precariedad de mantenimiento de 2008 a las operaciones precedentes de la EPDS y del ESSDE. Como factores de ajuste se han tenido en cuenta dos variables: los cambios en el coste medio de acceso a los niveles generales de bienestar por parte de la población y el impacto sobre dichos niveles asociado a la presencia o no de costes diferenciales de alquiler y de amortización en el acceso a la vivienda ocupada. El ajuste también ha tenido en cuenta la necesidad de introducir un mecanismo de adaptación de la estimación de los indicadores de pobreza de acumulación correspondientes al ESSDE 1986 para hacerlos comparables con la aproximación EPDS.

**Tabla 2. Indicadores de riesgo de pobreza y/o de ausencia de bienestar (mantenimiento). 2008**  
Hogares y población en viviendas familiares  
(Datos absolutos y niveles de incidencia en porcentajes)

Indicadores	Hogares	Incidencia (en %)	Población	Incidencia (en %)
Método EPDS				
Ausencia de bienestar				
de bienestar	141.605	17,8	313.215	14,6
Pobreza	36.955	4,6	88.643	4,1
Método Eurostat/UE				
Pobreza relativa/ Bajos ingresos 60%				
	137.007	17,2	318.161	14,8
Pobreza 40%	23.753	3,0	66.540	3,1

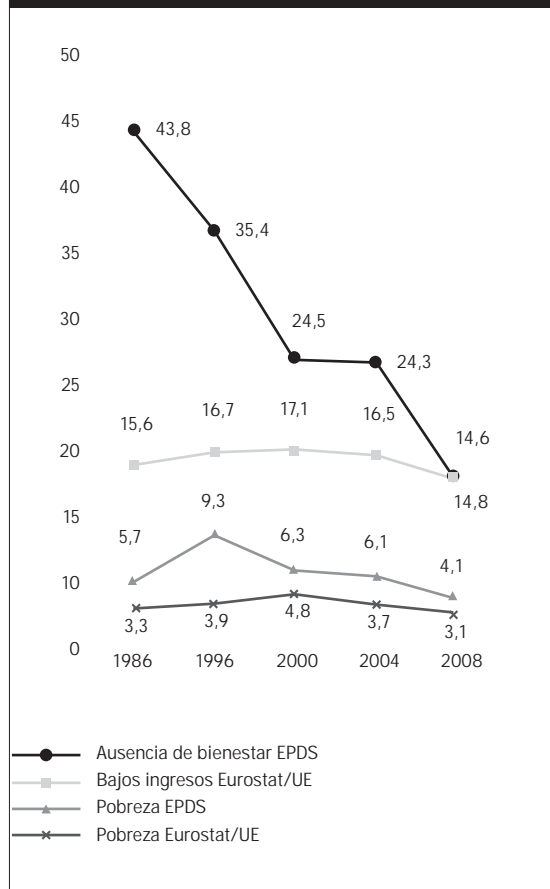
**Nota:** Los indicadores de pobreza relativa y/o ausencia de bienestar incluyen al colectivo pobre.

En términos de evolución, se observa en primer lugar una muy importante caída a largo plazo de las tasas de precariedad o ausencia de bienestar, que pasan de afectar casi al 45% de la población en 1986 a una incidencia tres veces menor en 2008. Salvo en el periodo que va de 2000 a 2004, en el que se producen un estancamiento en la caída de las tasas, puede decirse que el proceso de reducción de las tasas de precariedad es continuo y muy marcado. Como consecuencia de ello, el porcentaje de la población que vive en una situación de bienestar, desde la perspectiva del mantenimiento, ha pasado del 56,2% a prácticamente el 85%. Este comportamiento contrasta con la notable estabilidad del indicador de bajos ingresos obtenido a través del método estadístico relativo: el indicador Eurostat apenas oscila entre el 17,1% y el 14,8% a lo largo de todo el periodo, convergiendo en cualquier caso al final del mismo con el indicador EPDS de precariedad o ausencia de bienestar.

En el caso del indicador de pobreza la caída también resulta muy marcada, pese al notable incremento experimentado entre 1986 y 1996. Desde ese año, en cualquier caso, las tasas de pobreza se han reducido prácticamente a la mitad, con una caída del 32,7% entre 2004 y 2008. Debe destacarse, sin embargo, que en términos no ajustados se produce entre 2004 y 2008 un incremento relativamente importante entre 2004 y 2008, ya que las tasas de pobreza de mantenimiento pasarían del 3,5% al 4,1%. Por otro lado, se observa también que las tasas de pobreza obtenidas a través del método estadístico relativo resultan algo más bajas a lo largo de todo el periodo y muestran una evolución similar.

En cualquier caso, sea cual sea el indicador que se considere, dos elementos resultan comunes a todos ellos: la reducción a largo plazo de las tasas (en todos los casos se reducen entre 1986 y 2008) y la caída experimentada en el último cuatrienio, con mínimos históricos para todos los indicadores analizados al menos cuando se analizan desde el punto de vista de los datos ajustados.

**Gráfico 1. Precariedad de mantenimiento: evolución de los indicadores generales de riesgo de pobreza y ausencia de bienestar 1986-2008. Indicadores EPDS y Eurostat (Incidencia en % sobre la población en viviendas familiares)**

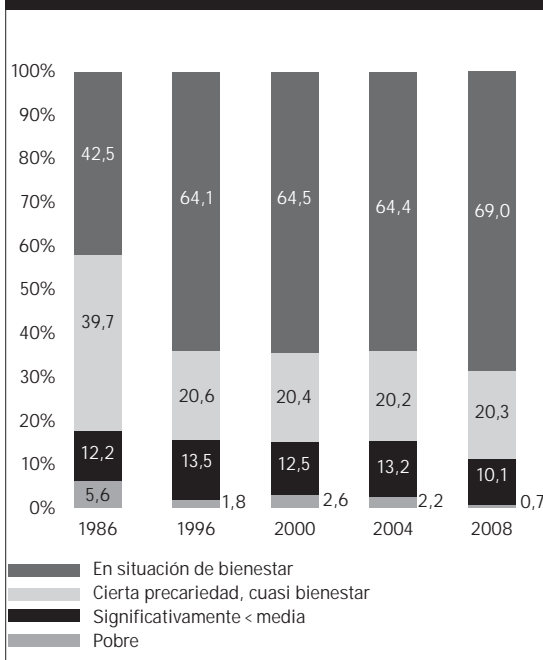


Nota: datos EPDS ajustados.

**Tabla 3. Indicadores de riesgo de pobreza y/o de ausencia de bienestar (acumulación). 2008. Hogares y población en viviendas familiares (Datos absolutos y niveles de incidencia en porcentajes)**

Indicadores	Hogares	Incidencia (en %)	Población	Incidencia (en %)
Pobre	4.126	0,5	14.395	0,7
Significativamente < media	67.749	8,5	216.769	10,1
Cierta precariedad, casi bienestar	144.480	18,1	436.202	20,3
En situación de bienestar	581.018	72,9	1.484.419	69,0
TOTAL	797.372	100	2.151.785	100

**Gráfico 2. Precariedad de acumulación: evolución de los indicadores generales de riesgo de pobreza y de ausencia de bienestar. 1986-2008 (Incidencia en % sobre la población en viviendas familiares)**



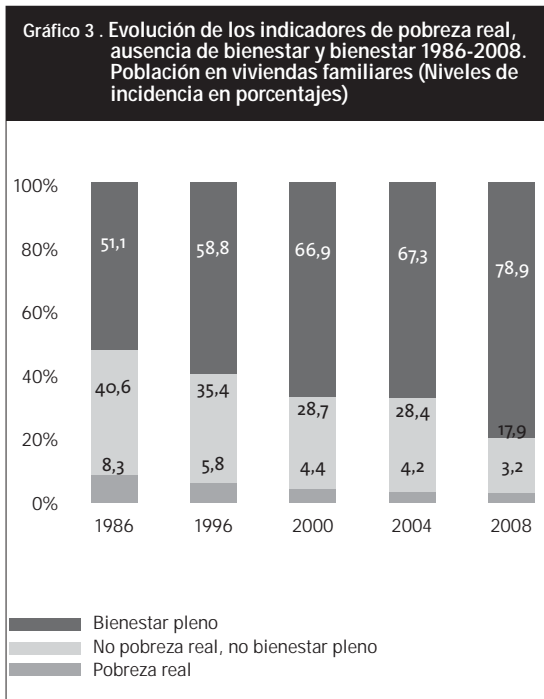
Si se comparan con la dimensión de mantenimiento, las tasas de pobreza y precariedad resultan sustancialmente más bajas en la dimensión de acumulación. Según los datos de la EPDS, en 2008 algo más de catorce mil personas (el 0,7% de la población) vive en una situación de pobreza en ese ámbito y otras 216.000 (el 10,1%) en una situación de precariedad, es decir con un nivel de acumulación significativamente inferior a la media. El porcentaje de personas en situación de bienestar llega al 69,0%.

Como en el caso de la dimensión de mantenimiento, en este caso también se ha producido a lo largo del periodo analizado una caída sustancial de las tasas

de pobreza y, fundamentalmente, de precariedad, con un notable incremento a largo plazo de las tasas de bienestar (que pasan en este periodo del 42,5% al 69,0% de la población). Los cambios fundamentales en esta dimensión –que por su carácter más estructural resultan también más lentos– se producen entre 1986 y 1996, y se manifiestan tanto en una importante caída de las tasas de pobreza (que pasan del 5,6% al 1,8%), como en el acceso al bienestar de una parte muy significativa, en torno a la mitad, de las personas que estaban a mediados de los años 80 en una situación de cierta precariedad. A partir de ese año, la evolución de los indicadores de pobreza y precariedad de man-

tenimiento se caracteriza por un avance lento pero constante hacia el bienestar. Con todo, en 2008, cerca de un 11% de la población se mantiene en una situación de pobreza o de precariedad (significativamente por debajo de la media) en lo que se refiere a la dimensión de acumulación.

La evolución de los indicadores de pobreza real refleja, aún con mayor nitidez, la evolución de la población residente en la CAPV hacia una sociedad del bienestar. Este avance –que constituye, probablemente, la conclusión fundamental que cabe extraer del análisis evolutivo de los datos que arroja la EPDS– se produce de forma sostenida, salvo en el período que va de 2000 a 2004, y se acelera o refuerza en el último cuatrienio, pasando la población en situación de pobreza del 4,2% al 3,2%. Es en estos casos, como se decía en el apartado introductorio, en los que cabe hablar de una vivencia real de las situaciones de pobreza.



### 3.2. Riesgo y distribución de la pobreza y la precariedad

En el epígrafe anterior se han recogido los datos fundamentales sobre la incidencia de las de pobreza y precariedad en el conjunto de la población de la CAPV y de su evolución desde 1986. En el siguiente apartado se recoge la incidencia de las diferentes situaciones analizadas en función de las características del cabeza de familia o del tipo de grupo familiar, así como algunos datos de interés en relación a los determinantes económicos de la pobreza y la precariedad y al impacto de las transferencias sociales en la reducción de las tasas de pobreza.

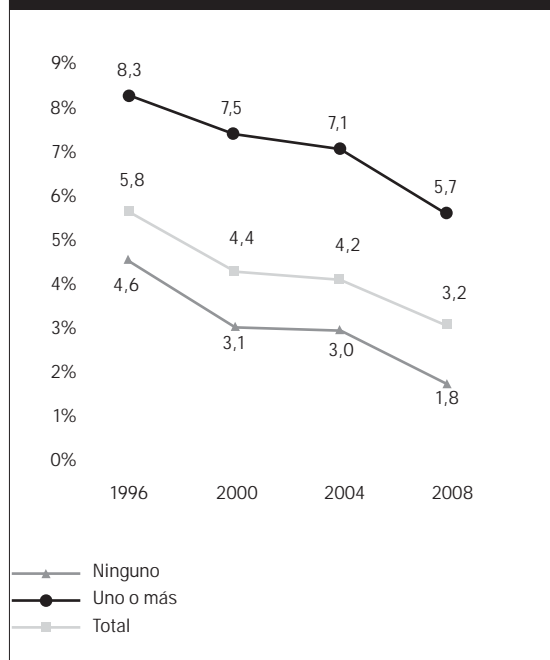
Desde el punto de vista del tipo familiar, resulta obvia la mayor incidencia de la pobreza en las familias monoparentales, con tasas de pobreza real del 10% –pese a la importante caída experimentada entre 2004 y 2008–, frente al 1,5% de las parejas sin hijos, sin duda el tipo familiar más favorecido. También las personas solas, no incluidas en grupos familiares, registran una incidencia de la pobreza real notablemente superior a la media. Debido a su incremento poblacional, las personas integradas en familias monoparentales suponen en 2008 más de una cuarta parte de todas las familias en situación de pobreza real, siendo en cualquier caso las parejas con hijos –debido a su gran peso demográfico– el grupo familiar mayoritario en el colectivo que conforma la pobreza real.

La presencia de menores en el hogar sigue suponiendo –pese a las ambiciosas políticas de apoyo a las familias con hijos e hijas desarrolladas en los últimos años por parte de las instituciones vascas– un factor de riesgo de pobreza: el 5,7% de las familias con menores experimenta situaciones de pobreza real, frente al 1,8% de quienes no los tienen. La caída en las tasas de pobreza ha sido, además, más marcada en las familias sin hijos/as que entre quienes los tienen, con lo que puede decirse que el diferencial ha ido en aumento a lo largo de los últimos 20 años.

**Tabla 4. Evolución de la incidencia de las distintas situaciones de pobreza y precariedad por tipo de grupo familiar. 1996-2008. Población en viviendas familiares (En %)**

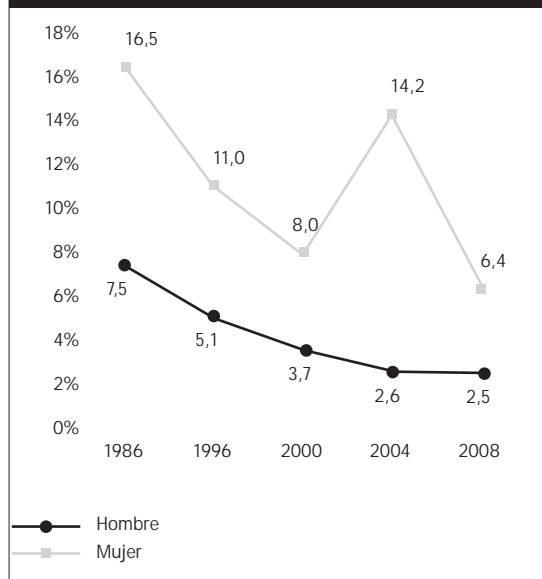
Tipo de grupo	Pobreza Mantenimiento				Pobreza Acumulación				Pobreza real				No bienestar pleno			
	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008
No grupo	10,8	16,7	15,5	7,9	2,3	2,8	2,1	0,6	7,2	7,0	8,8	4,2	52,2	53,8	49,5	38,4
Pareja/sin hijos	8,7	6,1	5,1	3,3	1,5	1,7	1,1	0,3	2,9	2,9	2,4	1,5	41,4	27,2	28,7	19,3
Pareja con hijos	7,8	4,6	3,9	2,8	1,7	2,5	1,3	0,5	5,4	3,8	2,4	2,6	39,5	31,6	29,1	17,4
Monoparental	23,1	10,0	15,0	11,9	3,2	4,8	10,4	2,6	13,0	7,6	16,4	10,1	47,9	35,9	50,4	34,3
Otro tipo	ND	14,9	3,0	4,4	ND	0,0	1,0	0,0	ND	9,3	2,5	4,4	ND	35,9	26,7	24,3
TOTAL	9,3	6,3	6,1	4,1	1,8	2,6	2,2	0,7	5,8	4,4	4,2	3,2	41,2	33,1	32,7	21,1

**Gráfico 4 . Evolución de la incidencia de las situaciones de pobreza real por número de menores de 14 años en el hogar. 1996-2008. Población en viviendas familiares (niveles de incidencia en porcentajes)**



En Euskadi, por otra parte, la pobreza infantil existe, aunque no sea un aspecto al que se le haya dedicado particular atención en la investigación o en el marco de las políticas públicas, pese al resurgimiento de este fenómeno como objeto de preocupación política en países como el Reino Unido y, desde el punto de vista de la investigación, en España<sup>10</sup>. Si bien las tasas de pobreza que experimentan los niños y niñas menores de 14 años han descendido desde 1996 casi a la mitad, en 2008 aún el 5,4% de los niños menores de 14 años vive en una situación de pobreza real y el 6,1% en una situación de pobreza de mantenimiento. Entre las personas mayores de esa edad las tasas son del 3,8% y el 2,8% respectivamente.

**Gráfico 5 . Evolución de la incidencia de situaciones de pobreza real por sexo de la persona principal. 1986-2008. Población en viviendas familiares (niveles de incidencia en porcentajes)**



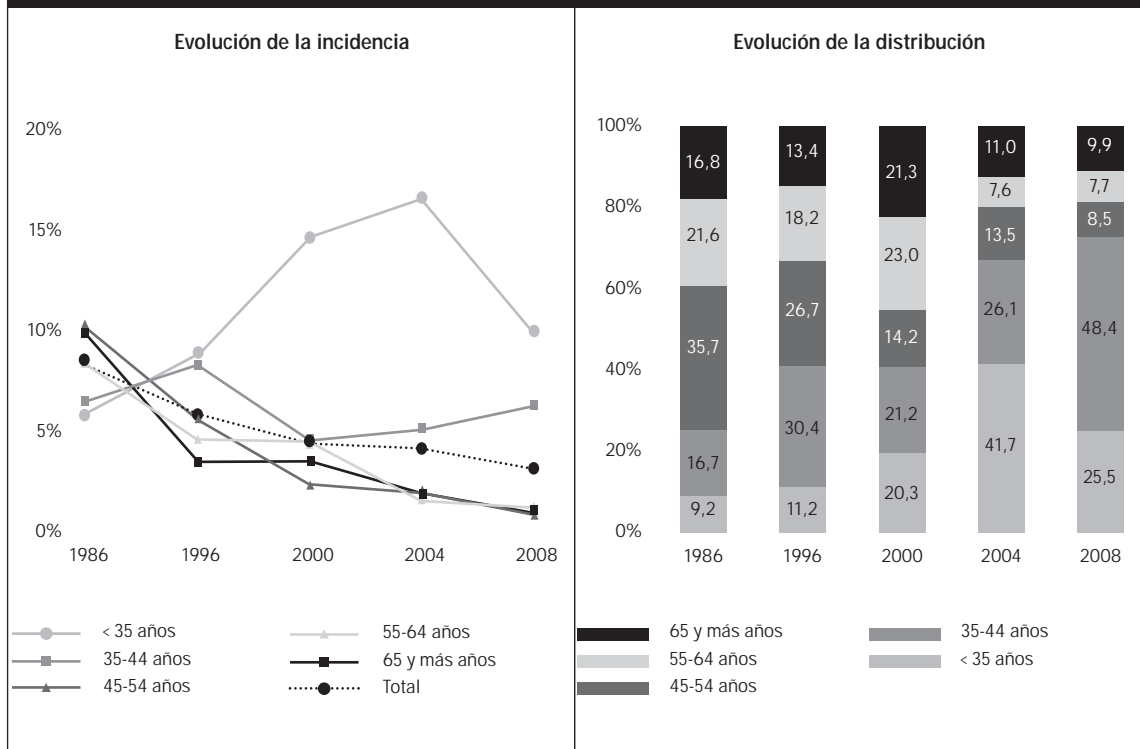
Desde el punto de vista del sexo, la incidencia de la pobreza sigue siendo mayor en las familias encabezadas por mujeres que en las encabezadas por hombres; de hecho, aunque la tasa de pobreza en las familias encabezadas por mujeres ha descendido sustancialmente a largo plazo, tras el muy notable repunte experimentado entre 2000 y 2004, el diferencial por razón de género se mantiene e incluso tiende a crecer ligeramente con el tiempo. Además, dado que el número de familias encabezadas por mujeres ha crecido sustancialmente en este periodo (del 8% al 16% del conjunto de los hogares), nos encontramos en 2008 con que, de todas las familias pobres, un tercio están encabezadas por mujeres (lo que supone a todas luces una sobrerrepresentación evidente de este tipo de unidades familiares en el espacio social de la pobreza y, en menor medida, la precariedad).

**Tabla 5. Evolución de la incidencia de las distintas situaciones de pobreza y precariedad entre los menores de 14 años en el hogar. 1996-2008. Población en viviendas familiares (En %)**

Situación	< 14 años				> 14 años			
	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008
Pobreza de mantenimiento	14,2	9,1	8,9	6,1	8,7	6,0	5,7	3,8
Pobreza de acumulación	2,8	4,6	4,9	1,0	1,7	2,3	1,9	0,6
Pobreza real	9,1	7,6	8,0	5,4	5,4	4,0	3,8	2,8
No bienestar pleno	43,9	39,6	41,5	27,5	40,8	32,4	31,5	20,1

<sup>10</sup> Ver, por ejemplo, Ayala, L. y otros. *Familia, infancia y privación social. Estudio de las situaciones de pobreza en la infancia*. Serie: Estudios, nº 14, Madrid, Caritas, 2006.

Gráfico 6 . Pobreza real por edad de la persona principal: evolución de la incidencia (% de la población en vivienda familiares) y de la distribución de la población pobre (% verticales) 1986-2008



La edad sigue siendo un factor preponderante a la hora de explicar las tendencias en materia de pobreza. Sin embargo, se han producido en este aspecto cambios muy significativos en los grupos de edad más afectados por la pobreza: efectivamente, si en 1986 eran las familias encabezadas por personas de 45 a 54 años las más afectadas por la pobreza real, ahora las tasas más elevadas corresponden a las familias encabezadas por personas de menos de 35 años y, también, por personas de 35 a 44 años, que representan hoy día casi la mitad de todas las personas pobres. Esta cohorte de edad corresponde a la generación del *baby boom*, es decir, a las personas nacidas en las décadas de los 60 y los 70 del pasado siglo. Las personas mayores por su parte –tradicionalmente más expuestas al riesgo de pobreza– han visto cómo sus tasas de pobreza real se reducen de forma muy sustancial (del 9,8% al 1,3%), pasando, pese a su crecimiento demográfico, de representar el 16% de las personas en situación de pobreza real a poco menos del 10%.

Junto a la situación laboral y el tipo de ingresos del hogar, la nacionalidad de la persona principal de la familia constituye un aspecto fundamental a la hora de explicar las tendencias de la pobreza y la precariedad en Euskadi. De hecho, si se ha producido un cambio importante en la composición interna del espacio social de la pobreza, éste sería el creciente peso que ha alcanzado en su seno la población

inmigrante (o, para ser exactos, la población que vive en familias encabezadas por personas con nacionalidad distinta a la española). En 2008, la tasa de pobreza real de esta población es del 25,6%, ligeramente inferior a la de 2004 pero diez puntos superior a la de 2000 y casi quince veces superior, en 2008, a la que registran las familias encabezadas por personas con nacionalidad española.

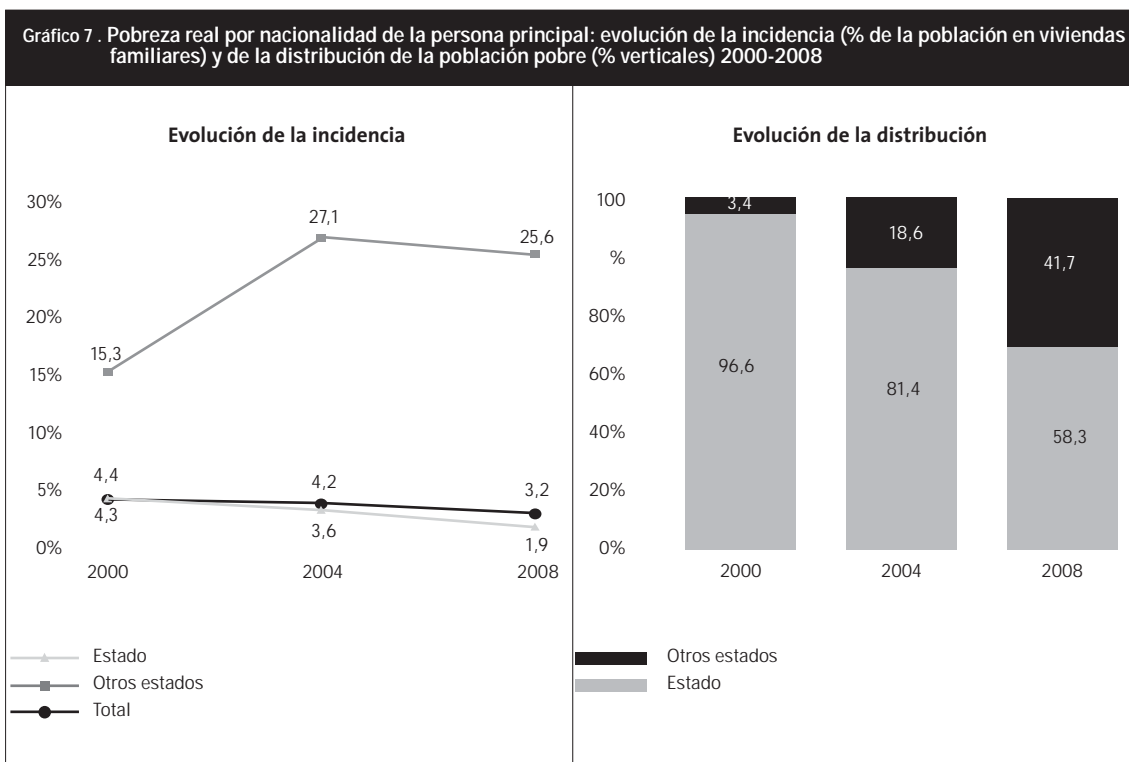
Más allá de esta mucho mayor incidencia, el gráfico 7 pone de manifiesto en qué medida la pobreza en Euskadi es sobre todo una pobreza inmigrante (o, cabe también decir, recién llegada): representando apenas el 5% de la población, las personas que viven en familias encabezadas por inmigrantes constituyen un 41% de las familias en situación de pobreza real. Desde ese punto de vista, cabe señalar las mismas conclusiones a las que llega el reciente VI Informe Foessa al analizar el espacio social de la exclusión en España: frente a tasas de exclusión del 12,8% entre las familias encabezadas por personas de nacionalidad española o de la UE-15, entre las familias en las que existen extracomunitarios o nacionales de la UE ampliada la exclusión social –ya sea compensada o severa– tiene una incidencia superior al 40%<sup>11</sup>. Sin duda alguna, la evidencia

<sup>11</sup> VII Informe Foessa.

incontestable de unas tasas de pobreza comparativamente muy superiores entre las familias inmigrantes debe llevarnos a un debate sobre el modelo de integración de la inmigración que se ha seguido en el Estado español, y sobre su sostenibilidad, así como a reflexionar sobre la adecuación del sistema de servicios sociales y de garantía de ingresos a las necesidades de este colectivo (ver al respecto, en este mismo número de *Zerbitzuan*, el artículo de Gorka Moreno y Xabier Aierdi sobre servicios sociales e inmigración).

Junto a la nacionalidad, como se acaba de señalar, la situación del cabeza de familia frente a la actividad constituye otro de los factores básicos para explicar las diferencias en cuanto a la incidencia de la pobreza en Euskadi: en efecto, los datos nos indican que, en 2008, casi el 47% de las familias encabezadas por desempleados están en una

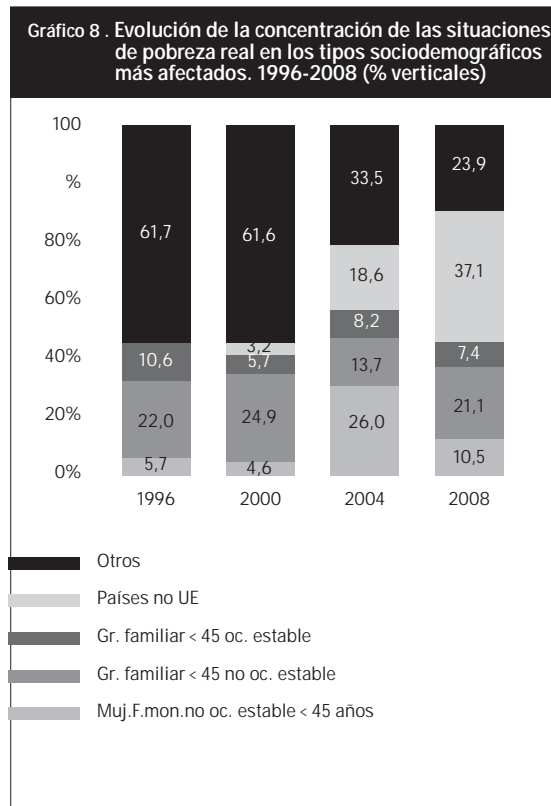
situación de pobreza de mantenimiento y un 44% en una situación de pobreza real. En una coyuntura de previsible incremento del desempleo, estos datos resultan cruciales a la hora de orientar o reorientar el sistema vasco de garantía de ingresos. Entre los ocupados, por el contrario, las tasas de pobreza se han mantenido estables con clara tendencia en todo caso a la baja en el largo plazo (del 5,0% al 1,5%). Las tasas de pobreza también han descendido de forma muy marcada entre las personas inactivas (del 8,1% al 4,6%), si bien siguen registran tasas de pobreza superiores a las de las personas ocupadas en el mercado de trabajo. Con todo, aunque el rasgo determinante de la evolución experimentada es el acceso mayoritario de ocupados e inactivos al bienestar, también debe tenerse en cuenta que la mitad de las personas en situación de no bienestar pleno están encabezadas por una persona ocupada.



**Tabla 6. Evolución de la incidencia de las distintas situaciones de pobreza y precariedad por actividad de la persona principal. 1986-2008. Población en viviendas familiares (En %)**

Actividad	Pobreza Mantenimiento					Pobreza Acumulación					Pobreza real					No bienestar pleno				
	1986	1996	2000	2004	2008	1986	1996	2000	2004	2008	1986	1996	2000	2004	2008	1986	1996	2000	2004	2008
Ocupado/a	2,2	5,8	3,0	4,0	2,5	3,8	0,9	1,2	1,3	0,1	5,0	3,2	2,1	2,1	1,5	45,2	37,0	28,3	29,6	17,6
Parado/a	39,5	50,4	45,1	35,1	46,8	18,4	13,4	22,2	6,5	0,0	35,9	38,2	30,3	26,5	44,8	87,9	84,0	72,7	82,2	77,4
Inactivo/a	8,1	9,3	8,2	6,6	4,6	7,7	1,7	3,1	3,4	1,8	11,2	5,4	5,7	5,7	3,7	50,6	42,0	37,2	32,7	24,3
TOTAL	5,7	9,3	6,3	6,1	4,1	5,6	1,8	2,6	2,2	0,7	8,3	5,8	4,4	4,2	3,2	48,9	41,2	33,1	32,7	21,1

Los datos señalados hasta ahora apuntan a un notable, y creciente, concentración de la pobreza en unos perfiles muy determinados: tres grupos sociodemográficos, que sólo representan un 7,7% de la población, concentran en la actualidad un 68% de todas las situaciones de pobreza real, cuando en 1986 apenas representaban el 30%. Se trata de familias encabezadas por mujeres de menos de 45 años sin ocupación estable, de personas en familias encabezadas por menores de 45 años que carecen de ocupación estable y, sobre todo, por personas nacionales de otros países y que no entran en ninguno de estos tipos, que representarían casi el 37% de todas las situaciones de pobreza.



En cualquier caso, más allá incluso de la nacionalidad o la relación con la actividad, si hay según los datos de la EPDS un factor donde existen diferencias marcadas en cuanto a la incidencia de la pobreza y la precariedad, ese factor es la fuente principal de ingresos del hogar. Así, como se observa en la siguiente tabla, mientras quienes viven fundamentalmente de ingresos propios o de la Seguridad Social registran tasas de pobreza real mínimas (del 1,6% y del 3%, respectivamente), entre quienes dependen de los ingresos de la asistencia social (incluyendo entre ellos la Renta Básica y otras prestaciones asistenciales), la tasa de pobreza es del 61%. Además, frente a la generalizada reducción de la pobreza entre el conjunto de la población, a lo largo de los años la tasa de pobreza de quienes dependen de las ayudas de asistencia social apenas ha bajado (lo ha hecho en un 7%, mientras entre el conjunto de la población se ha reducido casi a la mitad). Esa persistencia de la pobreza real se debe sobre todo a la persistencia de la pobreza de acumulación, ya que la de mantenimiento, si bien sigue siendo alta –del 46%– se ha reducido casi a la mitad desde el 80% de 2000. Con todo, y en sentido contrario, también debe destacarse que el 40% de las personas en situación de pobreza real son personas que dependen de sus propios ingresos.

Los datos señalados hasta ahora no implican que el papel de las transferencias sociales –y, dentro de ellas, de las prestaciones de asistencia social–, sea pequeño a la hora de paliar las situaciones de pobreza. Efectivamente, si no existieran transferencias sociales públicas en Euskadi (y obviamente si las personas mantuvieran pese a ello sus actuales patrones de comportamiento laboral, lo que en ausencia de pensiones de jubilación sería improbable), la tasa de pobreza sería en Euskadi del 24,7%. Con las prestaciones de jubilación y supervivencia (de viudedad y de orfandad) las tasas de pobreza de mantenimiento caen al 8,5% y con el resto de las transferencias (desempleo, rentas mínimas, etc.) se reducen al 4,1% actual. En total, por tanto, la pobreza de mantenimiento se reduce en Euskadi en un

**Tabla 7. Evolución de la incidencia de las distintas situaciones de pobreza y precariedad por fuente principal de ingresos del hogar. 1996-2008. Población en viviendas familiares (En %)**

Fuente	Pobreza Mantenimiento				Pobreza Acumulación				Pobreza real				No bienestar pleno			
	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008
Ingresos propios	5,0	2,5	3,8	2,3	1,0	1,9	2,0	0,2	3,1	2,5	3,1	1,6	34,2	28,0	29,3	17,3
Seguridad Social	16,6	15,7	10,8	6,1	2,1	1,8	2,6	0,4	9,5	7,0	5,7	3,0	57,0	48,2	40,7	26,3
Asistencia social	81,5	86,8	60,4	46,4	35,8	61,2	8,7	20,5	66,2	80,3	48,7	61,4	96,9	98,9	93,2	98,3
Ayudas sociales (privadas)	40,5	16,1	30,8	38,6	6,2	38,2	14,5	0,0	20,5	42,1	23,3	22,0	99,4	53,9	81,2	79,4
TOTAL	9,3	6,3	6,1	4,1	1,8	2,6	2,2	0,7	5,8	4,4	4,2	3,2	41,2	33,1	32,7	21,1



83% como consecuencia de las transferencias sociales; de ese descenso total, un 17,7% (o, en términos proporcionales, en torno a una cuarta parte) se debe al impacto de las prestaciones de asistencia social y desempleo<sup>12</sup>.

**Tabla 8. Indicadores de riesgo de pobreza y/o de ausencia de bienestar (mantenimiento). Consideración del papel de las transferencias sociales. 2008. Población en viviendas familiares (Niveles de incidencia en porcentajes)**

Indicadores	Renta inicial	Renta intermedia	Renta final
Tasa de pobreza	24,7	8,5	4,1
Tasa de ausencia de bienestar	36,9	20,3	14,6

**Nota:** Los indicadores de pobreza relativa y/o ausencia de bienestar incluyen al colectivo pobre.

**Tabla 9. Impacto de los procesos de transferencia en la lucha contra la precariedad (mantenimiento). Consideración del papel de las transferencias sociales. 2008. Población en viviendas familiares (% de descenso en las tasas de riesgo)**

Indicadores	Jubilación y supervivencia	Otras transferencias	TOTAL
Tasa de pobreza	-65,7	-17,7	-83,3
Tasa de ausencia de bienestar	-45,1	-15,5	-60,6

**Nota:** Los indicadores de pobreza relativa y/o ausencia de bienestar incluyen al colectivo pobre.

Llegados a este punto, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿llegan las prestaciones de asistencia social a todos sus potenciales destinatarios? Más concretamente, ¿llegan esas prestaciones al 8,8% de la población que tras las prestaciones de jubilación y supervivencia sigue en una situación de pobreza? De acuerdo con los datos de la EPDS, de todas esas personas (unas 180.000), un 37% no cae en la pobreza real debido a que compensa con sus propios medios esa situación de pobreza. Otra cuarta parte tampoco cae en la pobreza real precisamente por efecto de las prestaciones de asistencia social, con las cuales sus ingresos se elevan por encima del umbral de pobreza. Un porcentaje similar se mantiene en la pobreza pese a recibir tales ayudas<sup>13</sup> y un 12% de ese colectivo –en torno al 1,1% de

la población– no accede a ninguna de esas ayudas, pese a que por su situación carencial precisaría de ellas, manteniéndose por tanto en una situación de pobreza.

Teniendo en cuenta esta realidad, resulta obvio que las prestaciones de Asistencia Social permiten reducir de forma muy significativa el impacto de la pobreza en la CAE. Respecto al conjunto de personas en situación de pobreza potencial, en términos de personas equivalentes, la pobreza queda superada en un 75,7%. En ese sentido, la situación más problemática sería la del 1,1% de la población –el 12% de los potenciales beneficiarios– que están en situación de pobreza real y no acceden a prestaciones. De ellos, un 25,5% son inmigrantes y otro 23,2% personas mayores de 65, cuya situación cabe pensar se modificará con los cambios normativos previstos en el marco de la nueva Ley de Garantía de Ingresos.

**Tabla 10. Situación del colectivo de pobres potenciales según su acceso a las prestaciones de Asistencia Social y situación de pobreza real. 2008. (% verticales y % sobre la población total)**

Situación	Absolutos	% verticales	% pob.total	Cobertura de las necesidades por la A. Social
Beneficiarios de prestaciones de Asistencia Social, pobreza real	45.438	24,1	2,1	86,9
Beneficiarios de prestaciones de Asistencia Social, no pobreza real	49.445	26,2	2,3	100,0
No beneficiarios de prestaciones de Asistencia Social, no pobreza real	71.127	37,7	3,3	—
No beneficiarios de prestaciones de Asistencia Social, pobreza real	22.613	12,0	1,1	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>188.623</b>	<b>100</b>	<b>8,8</b>	<b>75,7</b>

Personas en situación de pobreza antes de transferencias Asistencia Social y/o con problemas de pobreza de acumulación. Impacto de la Asistencia Social: % de personas equivalentes que salen de la pobreza con las prestaciones de Asistencia Social sobre el total de potenciales beneficiarios (beneficiarios reales más no beneficiarios en situación de pobreza).

### 3.3. Impacto de la Asistencia Social

El análisis del impacto territorial de la pobreza en Euskadi pone de manifiesto un comportamiento muy diferente para cada uno de los tres territorios históricos: Bizkaia sigue siendo el territorio con tasas de pobreza y precariedad más elevadas, aunque su situación no ha dejado de mejorar y de converger hacia el resto de los territorios. En el caso de la pobreza real, por ejemplo, Bizkaia reduce claramen-

<sup>12</sup> Si las tasas de pobreza y de precariedad se miden a través de la metodología Eurostat y se compara el impacto de las prestaciones sociales en la reducción de las situaciones de bajos ingresos (60% de la mediana) con su impacto en otros países de Europa, se observa que en la CAPV el impacto de las transferencias sociales en la reducción de los indicadores de riesgo de pobreza es algo menor: 60% frente al 62,8% de la UE 15. La razón estriba en la menor efectividad de las prestaciones de asistencia social, que reducen la pobreza en un 15,9% en Euskadi frente al 23,3% de la UE-15. Por el contrario, la reducción de las tasas de riesgo ligadas a las prestaciones de jubilación y supervivencia es algo mayor en Euskadi (44,2%) que en el conjunto de la UE15 (39,5%).

<sup>13</sup> En este caso, la intensidad de la pobreza de estas familias (es decir, la distancia entre sus ingresos y el umbral de pobreza) se reduce de forma muy significativa debido a la percepción de esas prestaciones.

te sus tasas, casi en un 50%; Gipuzkoa también lo hace, aunque en menor medida (debido probablemente a que partía de niveles ya muy bajos), y Álava, por el contrario, ve cómo sus tasas de pobreza real se van incrementando paulatinamente desde 2000 tras la profunda caída experimentada entre 1996 y 2000. Cabe pensar por tanto, desde ese punto de vista, que una parte sustancial de las caídas que ha experimentado la tasa de pobreza real en Euskadi se debe a las notables reducciones experimentadas, sobre todo en el corto plazo, en el territorio histórico vizcaino.

Desde el punto de vista comarcal, debe destacarse la existencia de situaciones muy diversas, con comarcas que registran tasas casi de 'pobreza cero', en lo que se refiere al indicador sintético de pobreza

real y otras, como Bilbao o la Margen Izquierda, con tasas del 6,1% y el 4,1% respectivamente.

Con todo, uno de los aspectos más destacables desde el punto de vista del impacto territorial de la pobreza radica en la creciente concentración de las situaciones de pobreza y precariedad en las zonas urbanas y, más concretamente, en las capitales de cada uno de los tres territorios y en sus inmediaciones. Así, en 2008, dos terceras partes de las situaciones de pobreza real (y sólo un tercio de la población) se concentrarían en las tres capitales y su comarca de influencia, en el caso de Gipuzkoa, frente al 41% por ejemplo de 2000. Si a esas tres comarcas añadimos la Margen Izquierda vizcaina, observamos claramente cómo las comarcas más urbanas concentran el 80% de las situaciones de pobreza real en Euskadi.

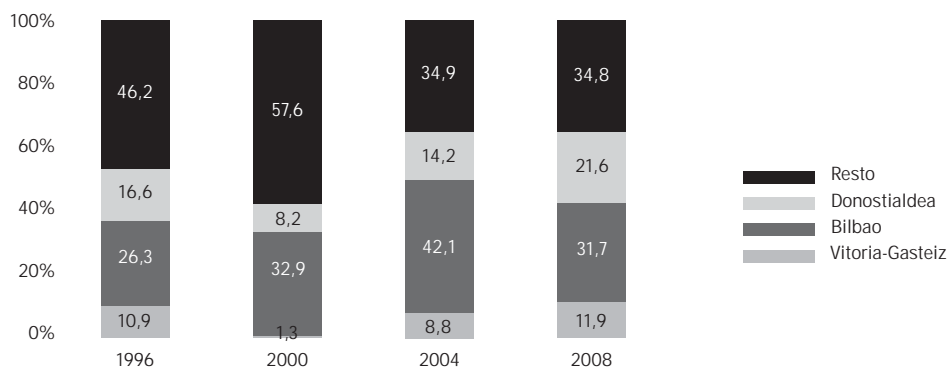
Tabla 11. Evolución de la incidencia de las distintas situaciones de pobreza y precariedad por Territorio Histórico. 1996-2008. Población en viviendas familiares (En %)

Territorio	Pobreza Mantenimiento				Pobreza Acumulación				Pobreza real				No bienestar pleno			
	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008
Álava	8,6	2,2	5,3	3,7	1,9	0,2	0,8	0,5	5,4	0,9	2,8	2,9	43,0	26,7	27,6	20,3
Gipuzkoa	7,8	4,2	4,1	2,9	0,8	1,4	1,8	0,2	3,7	2,1	2,8	2,3	35,4	29,3	28,3	18,5
Bizkaia	10,4	8,6	7,4	5,0	2,4	3,8	2,8	1,0	7,1	6,6	5,4	3,8	44,1	37,0	36,5	22,9
TOTAL	9,3	6,3	6,1	4,1	1,8	2,6	2,2	0,7	5,8	4,4	4,2	3,2	41,2	33,1	32,7	21,1

Tabla 12. Evolución de la incidencia de las distintas situaciones de pobreza y precariedad por comarca. 1996-2008. Población en viviendas familiares (En %)

Territorio	Pobreza Mantenimiento				Pobreza Acumulación				Pobreza real				No bienestar pleno			
	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008
Gasteiz	9,1	1,9	5,9	3,8	1,8	0,1	0,8	0,4	5,5	0,5	3,1	3,1	43,2	25,8	28,5	20,6
Ayala	5,7	3,8	1,5	3,0	2,5	0,8	0,5	1,1	4,8	3,2	0,6	1,9	42,0	32,0	22,7	18,8
Margen Derecha	8,3	3,3	7,0	3,0	0,0	2,1	0,0	0,0	0,8	2,9	2,7	0,6	30,6	27,1	26,9	12,7
Bilbao	12,5	11,8	10,0	8,2	2,7	4,8	5,6	1,2	8,8	9,0	10,5	6,1	47,5	40,5	40,9	28,1
Margen Izquierda	12,4	10,7	7,3	4,0	3,5	5,8	1,7	1,2	9,7	9,1	3,5	4,1	50,5	42,4	39,9	25,3
Bizkaia Costa	5,2	6,0	6,0	2,7	1,4	0,4	2,7	1,1	4,3	1,1	3,6	2,5	34,4	32,0	27,4	14,9
Duranguesado	4,2	3,2	1,9	3,4	1,8	0,9	1,7	0,5	3,3	2,8	2,1	0,9	37,7	29,1	33,4	20,8
Donostialdea	10,0	4,2	4,5	3,5	1,2	1,0	2,5	0,4	4,6	1,7	2,8	3,1	37,2	28,6	30,4	21,3
Tolosa-Goierri	2,7	5,0	4,8	1,8	0,0	2,1	0,1	0,0	1,2	2,2	3,3	0,3	30,4	30,5	29,8	13,4
Alto Deba	2,4	2,1	1,5	0,5	0,0	1,1	1,9	0,0	0,3	2,3	2,5	0,1	30,0	31,6	17,6	8,3
Bajo Deba	5,8	5,0	2,6	2,5	0,5	3,8	0,2	0,0	5,2	5,3	2,4	1,7	36,7	29,4	19,7	16,9
TOTAL	9,3	6,3	6,1	4,1	1,8	2,6	2,2	0,7	5,8	4,4	4,2	3,2	41,2	33,1	32,7	21,1

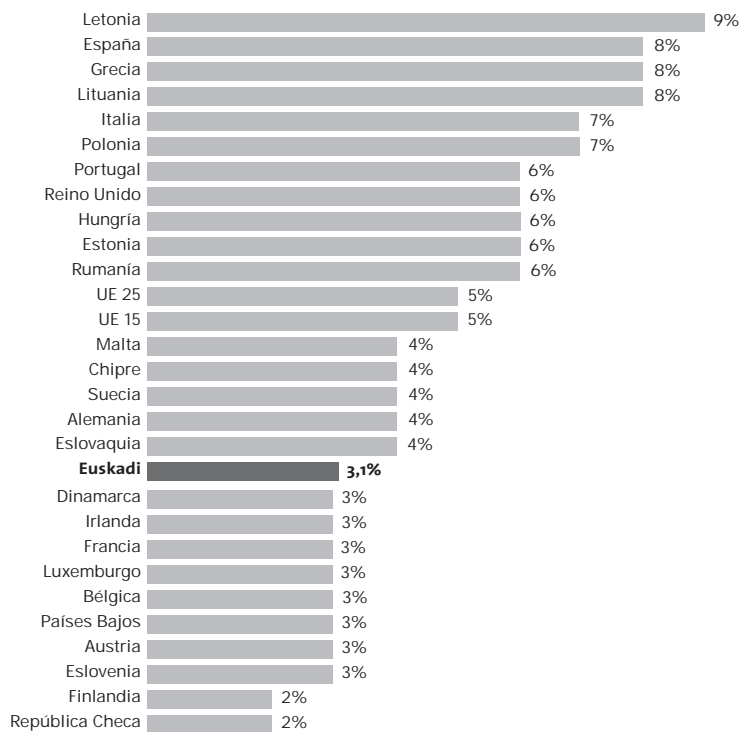
Gráfico 9. Evolución de la concentración de las situaciones de pobreza real en las comarcas urbanas (% verticales). 1996-2008



Finalmente, si se compara los datos de la CAPV con los que se registran para el conjunto de Europa, medido con la metodología Eurostat, se observan tasas de pobreza sensiblemente más bajas (3,1%) frente a una media del 5% en la UE (en este caso, el dato corresponde a 2006) y tasas de hasta el 8% y el 9% en países como España<sup>14</sup>, Grecia, Letonia o

Lituania. Se observa también una situación más favorable que en el conjunto de la UE, aunque con menores diferencias, en lo que se refiere al indicador de bajos ingresos (14,8% en 2008) frente a una media del 16% en la UE 15. Las tasas de desigualdad también son menores en Euskadi (el índice de Gini es del 25,2 frente a una media del 30%).

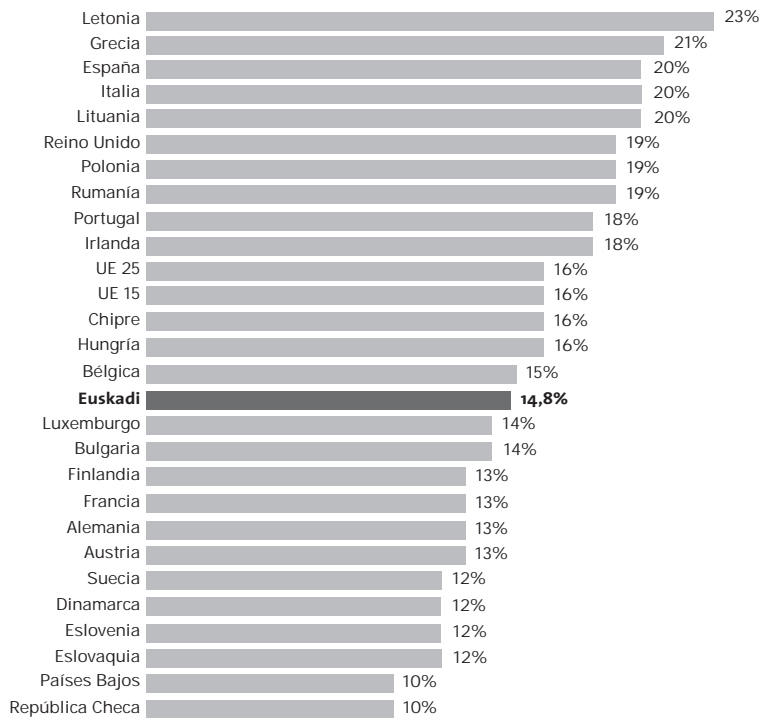
Gráfico 10. Incidencia de la pobreza grave en Europa (40% de la mediana). 2006



<sup>14</sup> Tal y como señala el propio informe de la EPDS, los argumentos señalados a lo largo del informe recomiendan matizar los

resultados presentados, particularmente al comparar la situación de España con muchos de los países del este de Europa. Los

Gráfico 11. Incidencia de los bajos ingresos en Europa (60% de la mediana). 2006



#### 4. Principales conclusiones

Las conclusiones que cabe extraer de este análisis evolutivo respecto a las situaciones de pobreza y precariedad en la CAPV pueden analizarse tanto desde el punto de vista metodológico –en la medida en que la EPDS se basa y desarrolla una aproximación alternativa a los métodos de medición de la pobreza más consolidados en nuestro entorno–, como desde el punto de vista de sus resultados y de su relevancia para la determinación de las políticas sociales en la CAPV.

Desde el punto de vista metodológico, los datos de la encuesta ponen de manifiesto la validez de una aproximación capaz de reflejar una reducción muy

significativa de las tasas de pobreza y precariedad, que coincide con la muy positiva evolución que la sociedad vasca ha experimentado en cuanto a crecimiento económico, reducción del desempleo, incremento de la ocupación y consolidación de las políticas de lucha contra la pobreza a través del sistema de servicios sociales y garantía de ingresos. En efecto, el mayor ajuste de los resultados de la EPDS a la percepción de la población encuestada, la disponibilidad de una gama más amplia y completa de indicadores (que cubren tanto la dimensión de mantenimiento como la de acumulación e identifican las situaciones que cabe equiparar a la vivencia real de la pobreza) y la mayor correspondencia de los datos de evolución obtenidos respecto a los cambios experimentados por la sociedad vasca en términos de desarrollo económico suponen un aval respecto al potencial de este método para el análisis y el seguimiento de la pobreza.

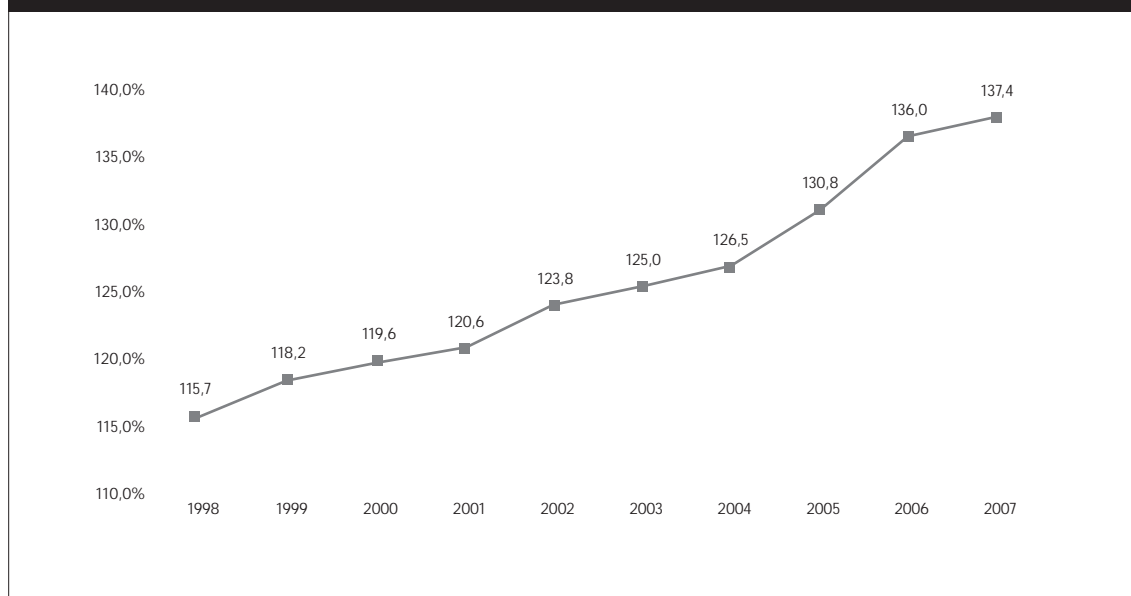
indicadores Eurostat son ante todo, como ya ha sido mencionado, indicadores de desigualdad. Además, los indicadores de referencia son propios a cada país con lo que el significado de los mismos resulta completamente diferente, circunstancia que dificulta –cuando no hace imposible– las comparaciones. En este sentido, es poco probable que una aproximación como la defendida en la EPDS situara a España entre los países con mayor tasa de pobreza, al menos no con la intensidad que se deriva de la aplicación del método Eurostat. En lo que se refiere a Euskadi, en cambio, los indicadores Eurostat sí son suficientemente indicativos de la posición favorecida que ha alcanzado la CAE en el avance hacia una sociedad de bienestar en Europa.

El informe de la EPDS no establece correlaciones entre los cambios socioeconómicos señalados y la reducción de la pobreza registrada en este periodo; no es sencillo, en efecto, establecer las relaciones causales que pueden establecerse entre unos y otros indicadores. Lo cierto es sin embargo que los últimos 25 años se han caracterizado en Euskadi, como ponen de manifiesto los siguientes gráficos, por tres elementos básicos:

- Un notable incremento del PIB por habitante, que representa ya el 137% de la media de la UE, estando el País Vasco entre las regiones de la UE con un PIB por habitante más elevado (gráfico 12).
- Crecimiento de la ocupación y reducción del desempleo. La tasa de paro ha pasado de niveles superiores al 20% a niveles –según los datos de Eustat para el tercer trimestre de 2008– del 3,5% (o del 6,2% según la EPA del INE<sup>15</sup>). Aún en ese trimestre, el crecimiento interanual de la economía vasca era del 1,9% habiendo pues entrado en una fase de desaceleración pero no –en ese momento– de recesión<sup>16</sup>. El número de ocupados, en ese periodo, ha pasado de 650.000 a más de 900.000 (gráfico 13).
- Pese al incremento de las tasas de empleo y de crecimiento económico, y pese a la continua reducción de las tasas de pobreza, se ha producido también en este periodo en la CAPV un muy notable incremento de la capacidad protectora de

las rentas mínimas de inserción, a través de las AES y de la Renta Básica, mediante el incremento de su cobertura, de sus cuantías y de sus baremos de acceso. Como se observa en los gráficos 14 y 15, el porcentaje de beneficiarios de la Renta Básica ha pasado del 0,76% al 4,83% de la población, y el gasto en la materia se ha multiplicado, en términos reales, por diez desde 1989. Ese incremento en la cobertura y el gasto se produce no tanto por un incremento de las situaciones de necesidad, como por la decisión institucional y política de elevar la capacidad protectora del sistema vasco de garantía de ingresos, equiparando sus cuantías al 88% del SMI y, por consiguiente, posibilitando el acceso a las mismas de un número importante de usuarios. Desde ese punto de vista, debe destacarse que el sistema vasco de garantía de ingresos resulta absolutamente homologable, en términos de cuantías o de cobertura, al resto de los sistemas de este tipo que existen en los países con sistemas de protección social más avanzados.

Gráfico 12. Evolución del PIB per cápita por país y año (EU 27=100). Datos elaborados por Eustat (Periodo 1998-2007)



<sup>15</sup> Según esa encuesta, la tasa de paro mínima (5,6%) se registró en el segundo trimestre de 2008, produciéndose en el siguiente un incremento de 0,7 puntos porcentuales.

<sup>16</sup> Los datos de la EPDS 2008 deben interpretarse teniendo en cuenta que la encuesta se realizó precisamente en ese trimestre, con tasas de empleo todavía equiparables al pleno empleo y con la economía registrando aún tasas de crecimiento positivo.

Gráfico 13. Evolución de la ocupación y el paro en la CAE entre 1985 y 2007

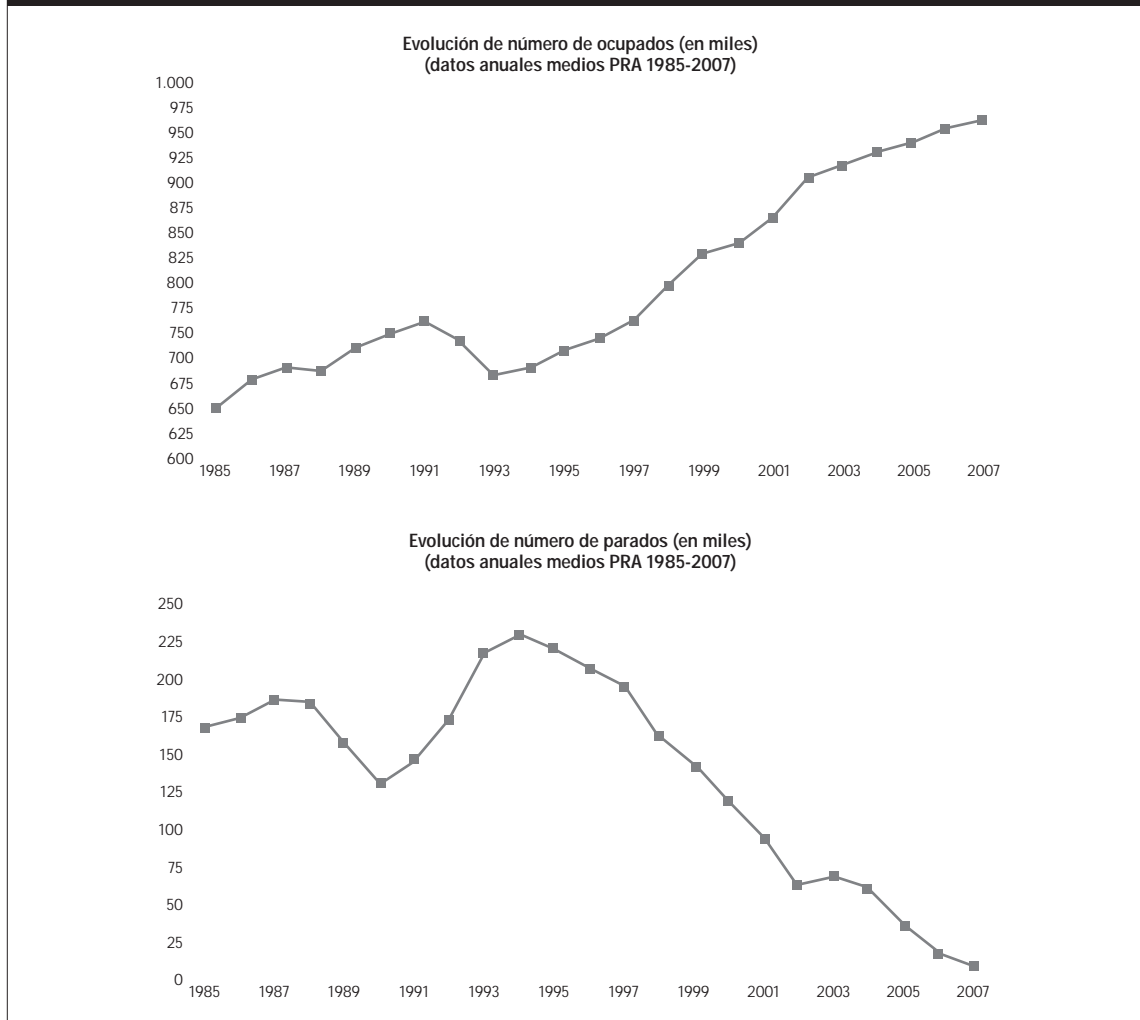


Gráfico 14. % de unidades beneficiarias de la Renta Básica y AES en cada año en la CAE (% estimado sobre el total de unidades de la CAE) (1989-2008)

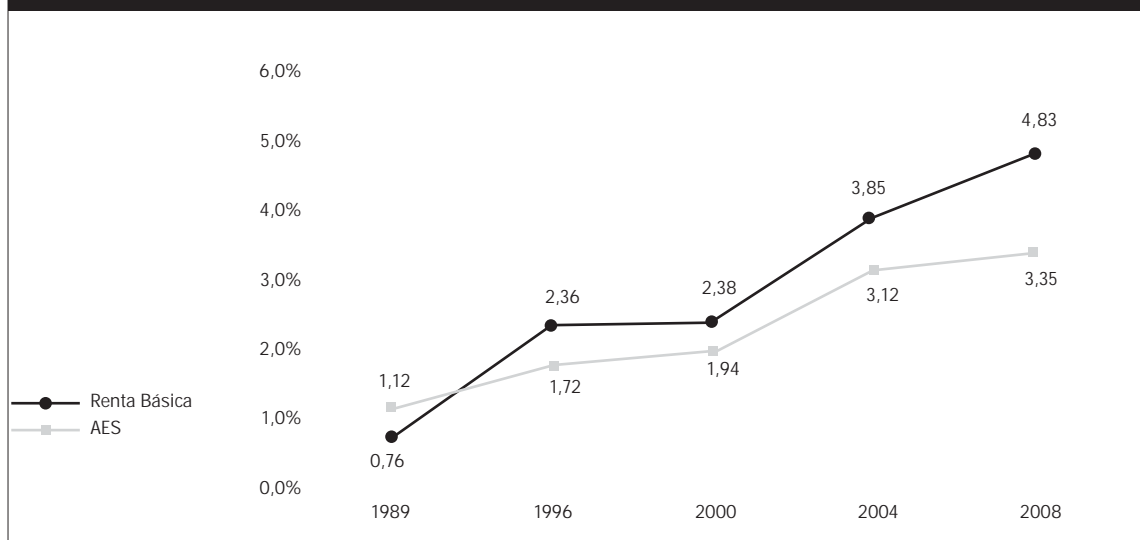
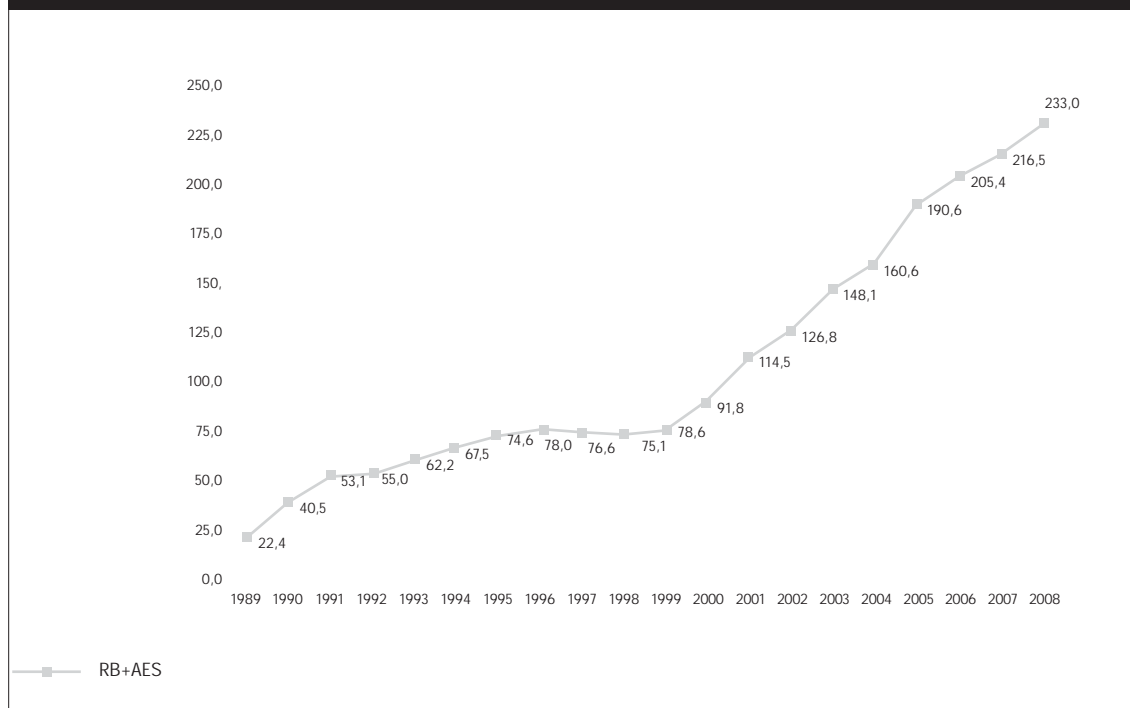


Gráfico 15. Gasto realizado por el Gobierno Vasco en RB y AES. Millones de € de 2008 (1989-2008)



No todos los indicadores han avanzado sin embargo de forma tan positiva. En ese sentido, pueden señalarse dos aspectos de importancia:

- Se ha producido una caída muy suave, casi estancamiento, de las tasas de desigualdad en la distribución de la renta (un indicador, en cualquier caso, que por su naturaleza estructural difícilmente puede registrar movimientos rápidos o repentinos). En ese sentido hay que decir que mientras las tasas de pobreza han caído casi en un 50%, las de desigualdad apenas lo han hecho en un 10% desde 1986 (del 28 al 25, aproximadamente), manteniéndose por tanto prácticamente estables. La evolución del índice de desigualdad coinciden con el análisis que hacía recientemente el VI Informe FOESSA en el sentido en que en España, a partir del inicio de los años 90, se ha producido un estancamiento en el proceso de reducción de las desigualdades que se venía desarrollando con anterioridad<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Para Ayala y cols. "la información disponible parece revelar, por tanto, un truncamiento del proceso continuado de reducción de las diferencias de renta entre los hogares españoles. Este cambio de tendencia no significa que la desigualdad haya aumentado en el tiempo, sino que ha dejado de reducirse. El crecimiento económico registrado desde mediados de los años noventa y la notable creación de empleo que le acompañó no habrían dado lugar, por tanto, a importantes reducciones de la desigualdad. Se quebraría así la tendencia a la reducción de la desigualdad, en vigor al menos desde los primeros años setenta hasta el comienzo de los años noventa". (VI Informe Foessa, pag. 97).

- Se ha producido además un notable proceso de pérdida del peso de las rentas de trabajo en relación al PIB, que pasan de suponer el 54,7% de la riqueza en 1993 al 48,6% en 2005. En ese periodo, mientras las rentas de trabajo han crecido en un 118%, el PIB lo ha hecho en un 146% y el excedente empresarial en un 166%. Según el Gabinete de Estudios del sindicato ELA<sup>18</sup>, si la participación de las rentas de trabajo en 2005 fuese la misma que en 1993, las remuneraciones de los asalariados se hubiese incrementado en 3.510 millones de euros, que equivaldrían a cerca de 4.000 euros por persona ocupada.

Por esas y por otras razones resulta conveniente evitar un diagnóstico triunfalista a la hora de valorar la evolución, incluso en el largo plazo, de las tasas de pobreza y precariedad en la CAPV. Al contrario, de cara a la determinación o reformulación de las políticas públicas en la materia, resulta de interés subrayar las zonas de sombra que todavía existen. Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- La propia persistencia de la pobreza, que afecta aún, en una u otra dimensión, al 5% de los hogares vascos.

<sup>18</sup> Azterketak / Estudios. *Distribución de la renta y políticas públicas*, noviembre de 2006.

- La relativa estabilidad de la pobreza de mantenimiento que incluso, en términos no ajustados, se incrementa ligeramente en 2008 respecto a 2000 y 2004.
- Las tasas de pobreza y precariedad relativamente elevadas que se dan entre las familias encabezadas por personas jóvenes y entre las familias con hijos, así como las todavía elevadas tasas de pobreza infantil. Ello parece indicar que, pese a los esfuerzos realizados, aún es preciso avanzar en la consolidación de un sistema de apoyo a las familias con hijos e hijas más amplio.
- El mantenimiento de un diferencial importante en lo que se refiere a las tasas de pobreza de las familias encabezadas por mujeres respecto a las encabezadas por hombres. Aunque en ambos tipos de familias se han reducido las tasas, las diferencias, lejos de reducirse, han tendido ligeramente al alza.
- La situación especialmente vulnerable de las familias monoparentales, pese a las políticas –probablemente aún insuficientes– puestas en marcha para mejorar su situación.
- La situación comparativamente muy desfavorecida de las personas en desempleo, particularmente cuando la coyuntura económica apunta, también en Euskadi, a un rápido y probablemente intenso crecimiento del desempleo.
- La desmedida concentración de la pobreza en las familias inmigrantes, puesta también de manifiesto, para el conjunto del Estado, en el último Informe Foessa. Cabe por tanto recordar la recomendación que al respecto hace ese informe en el sentido de que las estrategias para la inclusión, y también las estrategias de lucha contra la pobreza, van a tener que ser en el futuro estrategias interculturales.

Los datos de la EPDS también ponen de manifiesto que existe todavía margen para una cierta mejora en la capacidad de reducción de la pobreza de las prestaciones de asistencia social mejorando la capacidad de acceso a ese porcentaje de beneficiarios potenciales a los que ahora no se llega (en torno al 1% de la población). Por otro lado, del análisis de la EPDS se deriva que, en términos de convergencia con los países más adelantados, el reto o principal déficit de la CAPV estaría más en la pobreza relativa, ausencia de bienestar o bajos ingresos que, estrictamente, en el ámbito de la pobreza real, donde los indicadores vascos resultan muy positivos también en términos comparados. En ese sentido, el verdadero desafío de las políticas vascas contra la pobreza no estaría ya tanto en el refuerzo de los programas de rentas mínimas de inserción como en las políticas generales de empleo, pensiones, protección a las familias, educación o vivienda.

Junto a estas zonas de sombra o cuestiones clave para la definición de las políticas sociales, cabe hacer referencia a algunos de los interrogantes que plantea la lectura de la EPDS en la actual coyuntura económica. En ese sentido, cabe interrogarse en primer lugar sobre en qué medida o hasta qué punto los resultados que arroja la EPDS coinciden, o deberían coincidir, con la percepción que las entidades sociales tienen de la evolución de estas problemáticas y con la evolución que la demanda de prestaciones sociales a las entidades públicas y privadas ha experimentado en el corto, medio y largo plazo. Y cabe preguntarse finalmente hasta qué punto, en la nueva coyuntura económica, va a ser posible continuar por esa línea de avance hacia el bienestar que parece haberse recorrido en los últimos años: más concretamente, resulta fundamental plantearse en qué medida los sistemas de lucha contra el desempleo, de garantía de rentas y de inserción social van a poder absorber adecuadamente el impacto de la actual crisis financiera y económica sin retrocesos importantes, al menos a medio plazo, en los niveles de bienestar alcanzados por la sociedad vasca.



# Personas con discapacidad afectadas por el sistema penal-penitenciario en España<sup>1</sup>

Agustín Huete García  
Eduardo Díaz Velázquez  
InterSocial<sup>2</sup>

Partiendo de la relación existente entre discapacidad y exclusión social, se describen en este artículo la situación y necesidades de las personas con discapacidad afectadas por el régimen penal-penitenciario. Se analizan las causas que precipitan la entrada en dicho sistema y se especifican las redes y sistemas de apoyo comunitarios disponibles, para prevenir la exclusión de las personas con discapacidad en situaciones de especial vulnerabilidad, además de para favorecer su reinserción.

## 1. Introducción

El desarrollo de la investigación y la intervención social ha ido evidenciando a lo largo de los últimos años un creciente interés por la mejora de las condiciones de vida de las personas con discapacidad y sus familias. En este sentido, se han ido reivindicando derechos y se ha trabajado en el camino de la normalización y la integración social en diferentes áreas. Sin embargo, la penetración de las políticas sociales en aquellas situaciones en las que la discapacidad convive con otros factores de exclusión ha sido menor. Dentro de este abanico de realidades de multiexclusión en las que pueden verse inmersas las personas con discapacidad, identificamos como una de las de mayor gravedad la de aquellas afectas por el régimen penal-penitenciario.

Desde la óptica de la exclusión social y sus consecuencias, el ingreso en prisión puede ser entendido como el resultado de un fracaso colectivo de los dispositivos de inclusión y de prevención social, ya que la mejor política de seguridad es una buena política social que favorezca la vinculación, integración y normalización de las personas con discapacidad en sus entornos comunitarios.

En palabras de José Vidal Carballo, “la inadaptación de un individuo al medio donde vive tiene una dependencia jerárquica con respecto a la marginación que sufra. Es decir, la situación de marginación es causa de que el individuo llega a manifestar un comportamiento discrepante. (...) Son numerosas las vías por las que es posible que ocurran: la falta de cuidados sanitarios, la desnutrición, la pobreza, la ausencia de padre, la distorsión de las relaciones paterno-filiales, la privación afectiva, etc.” (Carballo, 1998). Aunque existen factores personales que influyen en la concreción de un delito, son de particular interés aquellos aspectos que dentro del funcionamiento de las distintas redes y dispositivos de

<sup>1</sup> En en este artículo se exponen los principales resultados del estudio *Las personas con discapacidad en el medio penitenciario en España*, iniciativa del CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad) con motivo de ‘2007 - Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos’, y publicado en la colección ‘cermi.es’ número 31, con la colaboración de la Dirección General de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre la Discapacidad de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

<sup>2</sup> <[www.intersocial.net](http://www.intersocial.net)>.

Dirección de contacto: C/ Caleruega 97, 1º E, 28033, Madrid.  
Teléfono de contacto: 91 383 99 86

protección social, deben actuar para evitar que una persona con discapacidad se encuentre ante situaciones de alto riesgo delictivo.

Desde hace más de 20 años han ido surgiendo diferentes iniciativas de intervención y apoyo a personas con discapacidad en el medio penitenciario, las más consolidadas de las cuales se han centrado en la atención a personas con discapacidad intelectual y enfermedad mental. Existen además otras iniciativas de atención a la población reclusa en general, en cuyo marco se han desarrollado líneas de actuación específicas dirigidas a la población reclusa con discapacidad. En el plano político, diversas iniciativas parlamentarias y gubernamentales en relación con la situación penal-penitenciaria de las personas con discapacidad han favorecido el surgimiento (aún incipiente) de medidas relacionadas directamente con la detección de casos, el desarrollo de programas de rehabilitación específicos, así como la coordinación con entidades colaboradoras externas a las estructuras penitenciarias: Administraciones Locales, Autonómicas, ONGs, etc.

Las personas con discapacidad afectadas por el Régimen Penal-Penitenciario constituyen un grupo poblacional con características específicas, sobre el que resulta de interés examinar tanto su situación y necesidades durante el periodo de cumplimiento de la condena, como los factores de riesgo presentes antes y después del periodo de privación de libertad.

La metodología del estudio ha combinado técnicas de investigación social cuantitativas y cualitativas. Entre las primeras, destaca la aplicación de dos tipos de cuestionarios (uno dirigido a personas con discapacidad que estén o hayan estado sometidas a alguna medida penal-penitenciaria y otro dirigido a profesionales que trabajan en el medio penitenciario). También se han analizado datos procedentes de fuentes secundarias, como los de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias que se refieren a la situación y características de la población con discapacidad en 2002 y 2007. Entre las técnicas cualitativas se han realizado entrevistas y grupos de discusión con expertos y profesionales que trabajan en el medio penitenciario o en la reinserción social de personas con discapacidad. Estas técnicas fueron precedidas por un análisis legislativo, bibliográfico y documental que sirvió para contextualizar y diseñar la investigación, así como para interpretar los datos obtenidos y elaborar las conclusiones que se presentan al final de este trabajo. Para la realización del Trabajo de Campo (entre junio y diciembre de 2007) se han visitado seis Centros Penitenciarios, un Hospital Psiquiátrico Penitenciario y dos Servicios Sociales Penitenciarios.

## 2. Exclusión, vulnerabilidad e institucionalización

La exclusión social es un fenómeno complejo, que puede darse asociado a diferentes contextos o realidades sociales en los que, como norma general, determinadas personas encuentran dificultades para acceder a los mecanismos de desarrollo personal, a los sistemas preestablecidos de protección, inserción sociocomunitaria o a elementos de bienestar social accesibles a la generalidad de los ciudadanos que les rodean (MTAS, 2005).

La exclusión no puede considerarse como una realidad estática, sino más bien en un continuo exclusión-inclusión, en el que los individuos se posicionan en función de unas determinadas variables estructurales. Las posiciones no están completamente definidas, sino que una misma persona puede experimentar a lo largo de su ciclo vital una mayor o menor exclusión.

Las personas o grupos sociales que se encuentran en situación de exclusión, se han visto previamente expuestas a una serie de factores de riesgo que determinan su posición de desventaja social. Dichos factores se pueden reconocer en el concepto de *vulnerabilidad*. La Fundación BBVA reconoce ocho tipos diferentes de factores de riesgo de exclusión: económico, laboral, formativo, sociosanitario (en el que incluyen la discapacidad), de la vivienda, relacional, político y en el contexto espacial. Sobre la base de estos ocho ámbitos de riesgo de exclusión, propone la denominada 'matriz de exclusión social', como instrumento de medición *de las exclusiones* (Subirats, 2005).

Como grupo social especialmente vulnerable, alrededor de las personas con discapacidad se han desarrollado diferentes sistemas de prevención y protección que tratan de favorecer su desarrollo personal y social en igualdad de oportunidades: atención especializada, promoción para el empleo, protección económica, servicios residenciales, apoyo familiar, entre otros muchos. Cuando las personas con discapacidad están en mayor o menor medida vinculadas a estos sistemas de apoyo y promoción, los riesgos de exclusión por motivos de discapacidad disminuyen. Sin embargo, cuando una persona con discapacidad se encuentra inserta en un contexto en el que varios factores de riesgo de exclusión se agregan a los asociados a la discapacidad, sus oportunidades para acceder a dichos sistemas de apoyo se reducen drásticamente y la situación de vulnerabilidad se agrava. En definitiva, en un contexto cultural, familiar, social o económico desfavorable, las personas con discapacidad pueden encontrarse en una situación de desventaja añadida. El CERMI hace referencia a esta cuestión en su informe sobre Discapacidad y exclusión social en la Unión Europea (CERMI, 2003), que, entre otras cuestiones, recono-

ce la especial vulnerabilidad de las personas con discapacidad a la exclusión social y la correlación entre la gravedad de la discapacidad y el grado de pobreza y exclusión.

Por otro lado, existe cierto consenso entre los expertos en la materia en que las personas más vulnerables o que se mueven en un entorno relacionado con la exclusión social, tienen más posibilidades de entrar en el círculo delictivo y, por lo tanto, en el sistema penal-penitenciario. Es decir, los Centros Penitenciarios se nutren principalmente de personas que se han desarrollado en un contexto desfavorable o excluido socialmente. Como reconoce P. Cabrera, el proceso de criminalización "se encuentra condicionado en cada una de sus etapas por variables sociales, culturales y económicas (...) cuyo resultado último será que la inmensa mayoría de las personas que se encuentran en prisión se acaben reclutando de entre unos cuantos miles de familias que arrastran una larga historia de pobreza y exclusión social" (Cabrera, 2002).

En la sociedad actual, el encarcelamiento afecta de forma mayoritaria a varones jóvenes, con escaso nivel de estudios, sin empleo, y que cumplen condena por delitos contra la propiedad (robos) y/o por tráfico o consumo de drogas, factor especialmente

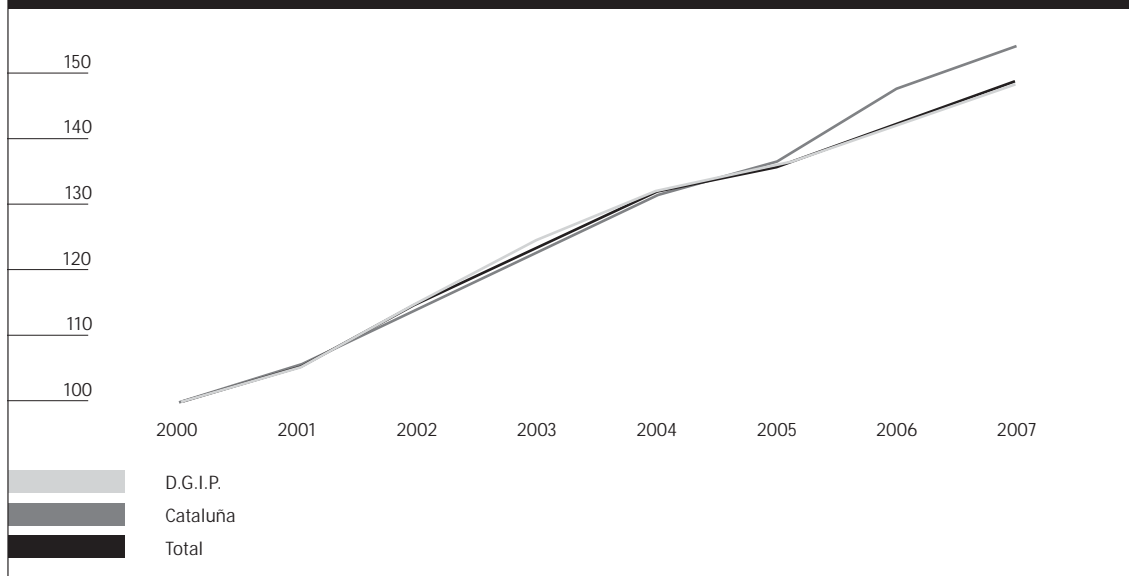
importante cuando nos referimos a las personas con discapacidad en el medio penitenciario, pues es frecuente, como podremos ver, la presencia de enfermedad mental y/o discapacidad intelectual originada o agravada por el consumo abusivo de sustancias tóxicas.

### 3. La población penitenciaria con discapacidad

Según los últimos datos oficiales, la población penitenciaria en España asciende a 67.100 personas, cifra que agrega los datos de los Centros Penitenciarios gestionados tanto por la Administración General del Estado (Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior) como por los Servicios Penitenciarios Catalanes (gestionados por la Secretaría de Servicios Penitenciarios, Rehabilitación y Justicia Juvenil del Departamento de Justicia).

Entre 2002 y 2007 la población con discapacidad registrada por la Administración Penitenciaria<sup>3</sup> ha experimentado un incremento muy importante. De las 668 personas detectadas en 2002 (un 1,52% del total), se ha pasado a 2.323 en 2007 (4,14%). Existen diferentes hipótesis que explican estos incrementos de población con discapacidad en prisión,

Gráfico 1. Incremento porcentual anual de la población penitenciaria (tomando como base 100 la población de 2000). España 2000-2007



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

<sup>3</sup> La información pública disponible que se ofrece a continuación, se refiere en su totalidad a la población con discapacidad en prisión dependiente de la Administración General del Estado. No se dispone de datos con el mismo nivel de detalle sobre la población penitenciaria administrativamente dependiente de la comunidad Autónoma Catalana.

pero la que suscita más acuerdo entre los profesionales y expertos consultados es la del refinamiento y eficacia alcanzada en los métodos de clasificación, detección y valoración de la discapacidad en los últimos años.

### 3.1. Perfil sociodemográfico de la población penitenciaria con discapacidad

En el periodo analizado (2002-2007) no existen cambios significativos por sexo y edad de la población con discapacidad registrada en los Centros Penitenciarios. El 93,2% de esta población son varones y el 6,8% mujeres. Más del 50% de la población reclusa con discapacidad tiene entre 31 y 45 años y alrededor del 20% tiene menos de 30 años.

El principal grupo registrado por tipo de discapacidad es el de las personas con discapacidades físicas, mientras que la población con discapacidad sensorial es escasa. La información disponible sobre discapacidad intelectual y enfermedad mental sólo permite afirmar que entre ambos grupos suman aproximadamente la mitad de la población penitenciaria con discapacidad, aunque dichas categorías no puedan presentarse desagregadas, cuestión que también dificulta la comparabilidad entre 2002 y 2007, como se observa en esta tabla.

Tabla 1. Evolución de la población reclusa con discapacidad por tipo de discapacidad\*. Territorio DGIP. Porcentajes

	Año 2002	Año 2007
Intelectual	45,81	24,29
Física	41,62	45,91
Sensorial	8,08	3,32
Mixta	No detectadas	26,48
No consta	4,49	0,00
Total	100,00	100,00

\*La información disponible no permite presentar grupos por tipo de discapacidad comparables. En 2002 el grupo 'discapacidad intelectual' incluye la población con 'enfermedad mental', mientras que en 2007 la población con enfermedad mental se encuentra distribuida entre las categorías 'discapacidad intelectual' y 'mixta'.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Las actividades de detección, valoración y certificación de la discapacidad han mejorado sustancialmente en los últimos años, como demuestra el hecho de que las personas que han accedido al Certificado Oficial de Reconocimiento de Discapacidad se ha incrementado en más de 50 puntos porcentuales (del 20,21% en 2002 al 75,12%). Aún así, todavía una de cada cuatro personas con discapacidad detectadas por los servicios penitenciarios carece del Certificado. Más de la mitad de las personas certificadas en 2007 presentan un grado de discapacidad superior al 65%. Sólo un 5,71 de la población reclusa con discapacidad detectada está sin certificar, mientras que en el año 2002 lo estaba nada menos que el 77,25%.

El tipo delictivo más común por el que las personas con discapacidad cumplen condena (un 50,95%) es, al igual que en la población penitenciaria general, el robo. Los delitos contra la salud pública son porcentualmente más bajos que en la población general (8,20% frente a más del 25%).

La mayoría de las personas con discapacidad, al igual que el resto de la población penitenciaria, se encuentra en segundo grado de tratamiento, es decir, en un régimen disciplinario y de seguridad ordinario, que permite acceder a actividades laborales, culturales y terapéuticas dentro del centro, así como a comunicaciones ordinarias con el exterior y permisos de salida.

### 3.2. Personas con discapacidad en Hospitales Psiquiátricos Penitenciarios

El itinerario por el que una persona es internada en un Hospital Psiquiátrico Penitenciario parte de un entramado legal complejo, relacionado con el concepto de inimputabilidad penal<sup>4</sup>. Los internos declarados no imputables penalmente carecen de culpabilidad y por lo tanto de pena. Su internamiento se constituye como una medida de seguridad, conforme quedan desarrolladas en el Real Decreto 515/2005<sup>5</sup>, y para su acuerdo el Juez ha debido valorar necesidades de tratamiento especializado, peligrosidad y custodia preventiva.

En España existen dos centros de la red penitenciaria catalogados como Hospitales Psiquiátricos Penitenciarios en Sevilla y Alicante (Foncalent). Por el tipo de población interna en estos centros (personas con enfermedad mental en su mayoría), es pertinente realizar un análisis especial de las características de la población con discapacidad que cumple medidas de seguridad en ellos.

Tabla 2. Población interna en Establecimientos Psiquiátricos Penitenciarios. Comparativa 2002-2007. Valores absolutos

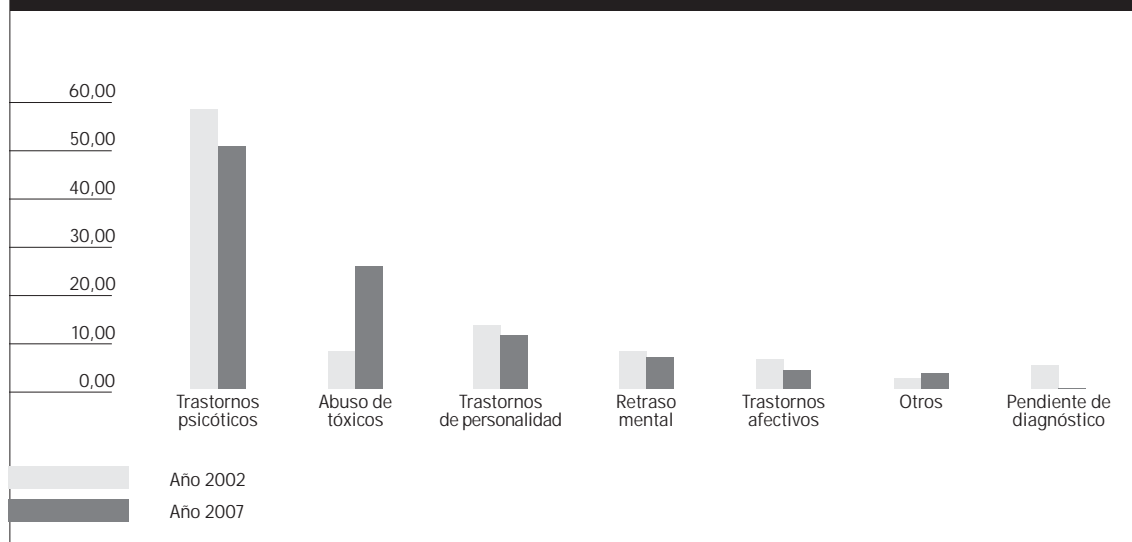
	Año 2002	Año 2007
Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante	284	376
Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Sevilla	148	183
Total psiquiátricos penitenciarios	432	559

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

<sup>4</sup> La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal prevé (Artículos 20-21) que una persona pueda ser declarada inimputable cuando no pueda comprender la ilicitud del hecho cometido, no pueda actuar conforme a esa comprensión, por alteraciones en la percepción desde el nacimiento o porque desde la infancia tenga alterada gravemente la conciencia de la realidad, o esté en estado de intoxicación plena.

<sup>5</sup> El Real Decreto 515/2005 desarrolla las previsiones del Código Penal en lo que se refiere a medidas de seguridad y medidas alternativas al internamiento en Centro Penitenciario.

**Gráfico 2. Distribución por diagnóstico psiquiátrico de la población interna en Hospitales Psiquiátricos Penitenciarios. Comparativa 2002-2007. Porcentajes**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Como se puede ver en la Tabla 2, la población interna en estos centros ha crecido considerablemente en cinco años. La distribución por sexo de la población interna en Hospitales Psiquiátricos Penitenciarios es similar al resto de la población penitenciaria, con más de un 90% de varones. La totalidad de mujeres internadas se encuentran en el Centro de Foncalent, en Alicante, que dispone de un módulo específico para mujeres.

Más de la mitad de la población interna en Hospitales Psiquiátricos Penitenciarios tiene un diagnóstico de trastorno psicótico, en la mayoría de los casos esquizofrenia. Una cuarta parte tiene un diagnóstico de trastorno derivado de abuso de tóxicos. El porcentaje de personas con este tipo de diagnóstico se ha incrementado desde el 7% registrado en 2002 hasta el 25,04% actual.

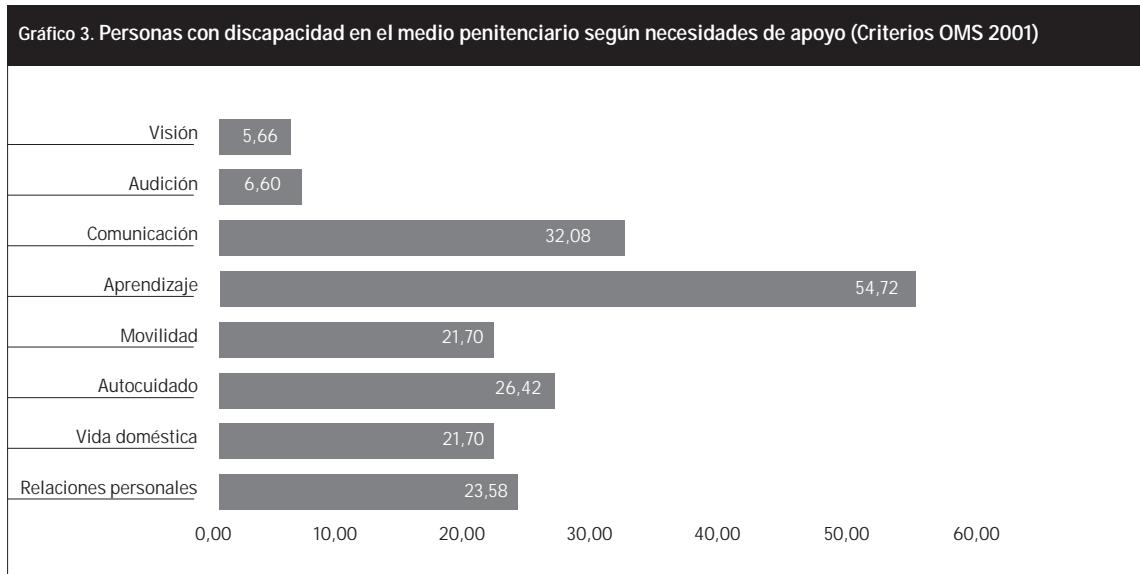
La situación en los Hospitales Psiquiátricos Penitenciarios es también diferente a la del resto de centros respecto al reconocimiento oficial de la discapacidad, ya que en el período 2002-2007 el número de internos con certificado de discapacidad se ha incrementado sólo siete puntos porcentuales, pasando del 17,59% hasta el 25,58%.

#### 4. Situación y necesidades de la población con discapacidad en el medio penitenciario

De acuerdo a las cifras oficiales, en el medio penitenciario es muy escasa la presencia de personas con discapacidades de la visión o la audición. Teniendo en cuenta además que la localización de los participantes en el estudio se ha realizado principalmente a través de las entidades que cuentan con programas estables de intervención en prisión, la presencia de personas con discapacidad intelectual y enfermedad mental es predominante en nuestra muestra (más de un 50% de la muestra presentan una u otra, en ocasiones ambas asociadas).

El origen de la discapacidad vinculado al abuso en el consumo de sustancias tóxicas está presente en el 23,81% de las personas con discapacidad entrevistadas, como causa principal. Este porcentaje se eleva más si tenemos en cuenta el origen de la discapacidad en personas con enfermedad mental. Más del 40% de los participantes presentan además trastornos asociados.

La Organización Mundial de la Salud, en su Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud, establece ocho áreas fundamentales de actividad para las que las personas con discapacidad precisan o pueden precisar apoyos (OMS, 2001). Los resultados obtenidos muestran que el aprendizaje, la comunicación y el cuidado personal son las actividades para las que un porcentaje mayor de personas precisan apoyo.



Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra de este estudio.

#### 4.1. Contexto personal y social de las personas con discapacidad afectadas por el régimen penal-penitenciario

Como se ha señalado anteriormente, para comprender el fenómeno de la entrada en el régimen penal-penitenciario de una persona con discapacidad, es fundamental conocer el contexto personal y social del que procede. Más de la mitad de la muestra analizada procedía de barrios y zonas consideradas marginales, en las que predominaba la infravivienda, las escasas oportunidades de empleo y en el que el consumo de sustancias tóxicas ilegales era más o menos cotidiano.

Aproximadamente dos tercios de la población no tenían una situación laboral estable y más de un tercio se encontraban en la inactividad. El promedio de ingresos por actividades laborales o pseudo-laborales de los que indican que estaban trabajando es de 522 euros mensuales. El 40% de los inactivos o parados no realizaba ningún tipo de actividad para salir de esa situación y el 30% atribuye su inactividad a directamente a consecuencias por discapacidad.

El 77% de la población entrevistada ha consumido de forma abusiva algún tipo de sustancia tóxica. Más de la mitad de la muestra ha consumido de un modo abusivo cocaína, alcohol o cannabis. En menor medida, también heroína (casi el 40%) y diferentes drogas de diseño (uno de cada cuatro), así como inhalantes y sedantes (en una proporción más reducida). El consumo de sustancias tóxicas entre la población penitenciaria es muy alto, y se asocia, como ya se ha dicho, a los factores de riesgo tanto

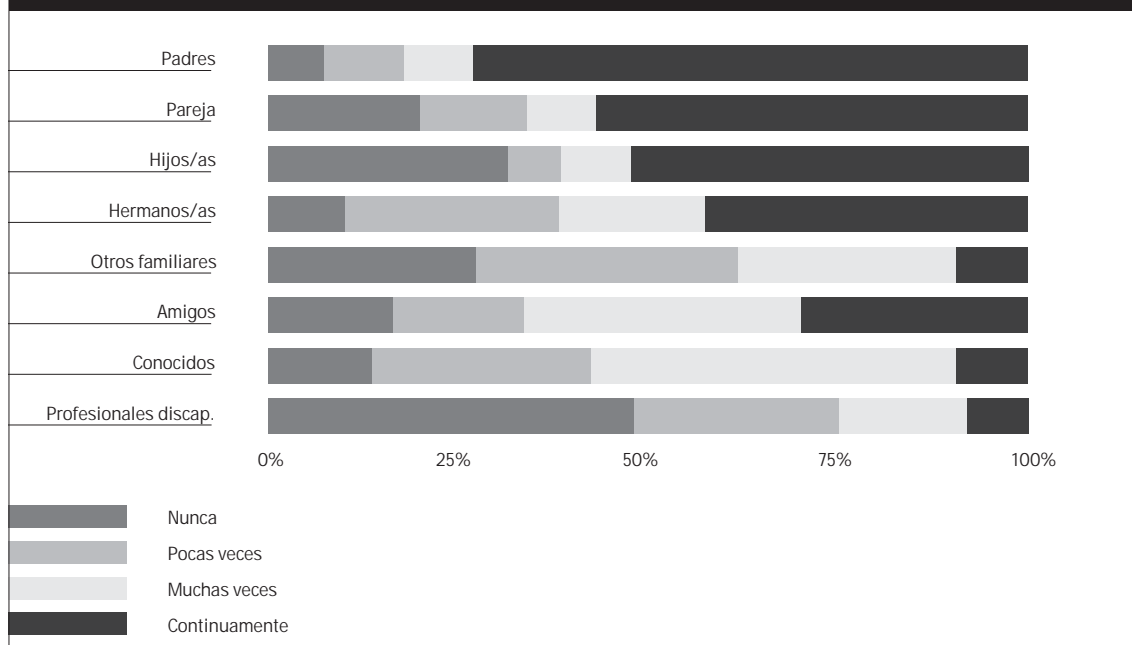
de adquisición de discapacidad, como de acceso al ciclo delictivo.

Otro de los elementos que determina el riesgo delictivo es la calidad, frecuencia y tipo de relaciones que la persona con discapacidad mantenía antes de entrar en prisión. Los datos muestran como resultado más llamativo, la escasa o nula frecuencia de relación que las personas entrevistadas mantenían con profesionales especializados en atención por motivos de discapacidad.

En ocasiones, la mera presencia de una red familiar no garantiza protección contra situaciones de riesgo, sino todo lo contrario. Tanto los expertos consultados, como los profesionales participantes en el estudio, han reconocido que, en ocasiones, la red familiar y de amistades en que se desenvuelven las personas con discapacidad se acerca más a un factor de riesgo que a un factor de protección contra el proceso delictivo, ya que dicha red también se encuentra en la misma espiral de marginalidad. En este sentido, se destaca que prácticamente la mitad de la muestra tiene o ha tenido al menos un familiar cercano cumpliendo algún tipo de medida penitenciaria.

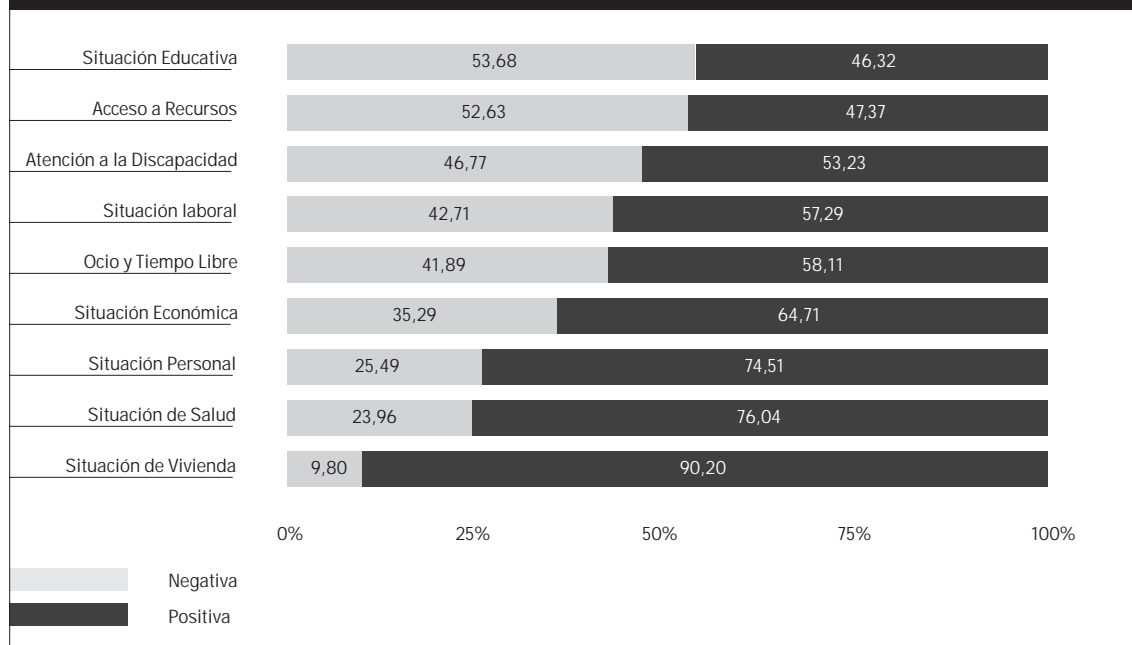
Si bien los datos reflejan unas condiciones de vida previas al proceso penal relacionadas mayoritariamente con situaciones de vulnerabilidad y marginación, las personas entrevistadas no suelen reconocer como tal esa situación. La percepción de múltiples aspectos relacionados con su propia vida son valoradas positivamente, exceptuando la situación educativa y el acceso a recursos públicos (identificados mayoritariamente como ayudas económicas).

**Gráfico 4. Personas con discapacidad según frecuencia de relación con determinadas personas antes del primer proceso penal. Porcentaje**



Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra de este estudio.

**Gráfico 5. Personas con discapacidad según percepción subjetiva de su situación en diferentes áreas antes del primer proceso penal. Porcentaje.**



Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra de este estudio.

Los datos obtenidos respecto a recursos de apoyo ajenos al entorno familiar y personal de los encuestados, indican que han tenido serias dificultades para acceder a Servicios Sociales ya sean básicos o especializados. Casi el 80% de las personas entrevistadas nunca asistieron a un recurso especializado generalizado de atención a personas con discapacidad, a pesar de que casi la mitad de ellos reconocen alguna otra persona con discapacidad en su entorno familiar cercano.

La información obtenida sobre situación personal, social y recursos de apoyo de las personas con discapacidad que han cometido un delito muestran una apreciable falta de mecanismos de intervención desde los Servicios Sociales Comunitarios. Como señalan los expertos entrevistados, la extensión de actividades de protección, apoyo y seguimiento a personas con discapacidad en situación de marginalidad se evidencia como un elemento básico para que puedan evitar verse envueltas en el sistema penal-penitenciario.

#### 4.1.1. El proceso penal

Uno de los elementos determinantes para el pronóstico de las personas con discapacidad afectadas por el sistema penal-penitenciario, así como para la asignación de las medidas de custodia y reinserción a las que tendrán acceso, es el de la constatación de la situación de discapacidad durante el proceso penal. Del total de personas encuestadas, apenas un tercio de ellas consideran que su situación de discapacidad obró como elemento a favor propio en su sentencia. Este dato es congruente con la opinión de los expertos y los profesionales, que llaman la atención de que en un importante número de casos la discapacidad no se ha tenido en cuenta en el juicio porque no había ningún documento médico y/o psicosocial de por medio que informara de la misma.

El promedio de duración de las condenas de la población reclusa con discapacidad es ligeramente superior a 8 años. Como ya dijimos, los delitos contra la propiedad son los más numerosos.

**Tabla 3. Distribución de la población con discapacidad por tiempo de condena. Territorio DGIP. Año 2007**

	Porcentaje
Menos de 3 años	23,64
De 3 a 6 años	26,61
De 6 a 12 años	29,34
Más de 12 años	20,41
Total	100,00

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Una vez que se produce el ingreso en prisión de una persona con discapacidad, existen diferentes proce-

dimientos que si bien no están exclusivamente diseñados para ello, pueden contribuir a la detección de los casos. El primero de estos momentos es el proceso de clasificación interior que se produce tras el ingreso. El interno es entrevistado al menos por un educador, el trabajador social y el servicio médico del Centro. El equipo de tratamiento obtiene y valora la información disponible sobre la situación personal y social del interno.

En el caso de personas con discapacidad intelectual, recientemente se ha puesto en marcha un protocolo oficial desde la Dirección General de Instituciones Penitenciarias en el que se detallan los procedimientos propios para la realización del diagnóstico, en coordinación con las entidades vinculadas al programa FEAPS de intervención en el medio penitenciario. En el espacio penitenciario catalán, existe también un sistema de detección y diagnóstico vinculado a la colaboración con APPS (FEAPS en Cataluña). Sin embargo, casi un tercio de los profesionales encuestados desconoce si existen sistemas o protocolos para la detección de personas con discapacidad.

El 20,65% de la población reclusa con discapacidad reconoce haber iniciado el procedimiento de valoración y reconocimiento de su discapacidad gracias a la iniciativa de un profesional relacionado con el medio penitenciario (ya sea personal del Centro o de entidades colaboradoras). Según datos oficiales, casi el 30% de los presos con discapacidad (y el 40% de los que tienen reconocida su discapacidad) han obtenido el certificado con posterioridad a su ingreso en prisión. Son más las personas que han obtenido certificación de su discapacidad estando ya en Centro Penitenciario que las que lo han hecho con posterioridad a su entrada en Hospital Psiquiátrico Penitenciario (32 y 8%, respectivamente).

Según los datos de la muestra, alrededor de la mitad de personas con discapacidad cumplen condena o medidas de seguridad en las enfermerías de los Centros Penitenciarios, lo que se explica porque en la mayoría de los centros la enfermería es el único espacio que por su configuración arquitectónica no presenta barreras para las personas con movilidad reducida y porque es el lugar donde se sitúan las unidades de atención psiquiátrica, en las que permanecen las personas con enfermedad mental con situación inestable o en fases agudas.

En opinión de tres de cada cuatro profesionales entrevistados, la situación de las personas con discapacidad ha mejorado algo o bastante en los últimos años, para todos los tipos de discapacidad. Sin embargo, pese a esta mejora percibida, la mayoría de los profesionales (alrededor de un 70%) entienden que, en general, los internos con discapacidad se encuentran en una situación peor que el resto de internos. Esta impresión se mantiene para todos los tipos de discapacidad.



Los profesionales del medio penitenciario consideran que uno de los factores que explican esa posición desigual con respecto al resto de interno es su menor participación en las actividades penitenciarias, lo que se explica principalmente por su situación en el Centro Penitenciario y por las limitaciones por discapacidad (acompañadas de una falta de accesibilidad) que dificultan dicha participación.

#### 4.1.2. *Oportunidades de integración, reinserción y apoyo*

Entre las personas con discapacidad se dan niveles de reincidencia superiores al 50%, lo cual conecta directamente con la eficacia de los mecanismos de reinserción. Según el criterio de los profesionales, todos los tipos de discapacidad, pero en especial las personas con discapacidad intelectual y enfermedad mental, tendrán dificultades añadidas para lograr su reinserción social.

Después de su paso por el proceso penal, se evidencia una reducción objetiva de las redes sociales. En cambio parece que se incrementa el acceso a determinados recursos generales (salud, educación) o especializados (atención por discapacidad, ONGs). Aún así, las personas con discapacidad muestran una situación deteriorada en vivienda, situación económica y laboral, según ellas mismas valoran y como corroboran los expertos, que lo relacionan fundamentalmente con su falta de hábitos laborales tras una larga estancia en la cárcel.

Alrededor del 43% de las personas entrevistadas reconoce que participa en algún tipo de asociación especializada en la atención a personas con discapacidad, una vez en libertad. Esta cifra duplica el nivel de asociacionismo respecto al encontrado antes del proceso penal, en muchas ocasiones por la atención que han dispensado las entidades durante su estancia en el medio penitenciario.

El acceso a recursos públicos generales o especializados tras la salida de prisión vuelve a situar en el centro del debate el papel que han de tener los Servicios Sociales y Sanitarios comunitarios, así como las entidades privadas de atención a personas con discapacidad. Los profesionales entrevistados resaltan que el sistema penitenciario como tal, provee servicios de atención social y sanitaria que no deben ser entendidos como sustitutivos de los que recibe la población general. En definitiva, se trata de indicar que el hecho de que una persona con discapacidad cumpla una condena o una medida de seguridad privativa de libertad, no anula el resto de sus derechos como ciudadano y, por lo tanto, ya sea durante la reclusión como al final de la misma, su situación penal no puede identificarse como factor a tener en cuenta para su admisión a determinados servicios.

Especialmente se evidencian estas dificultades cuando se trata de personas que cumplen medidas de seguridad no privativas de libertad, o medidas alternativas a la entrada en prisión, gestionadas por los Servicios Sociales Penitenciarios. En estos casos el Juez, tal y como se desarrolla en el Real Decreto 515/2005<sup>6</sup>, impone el cumplimiento de medidas que casi siempre se relacionan con la realización de actividades en beneficio de la comunidad, participación en planes formativos, inclusión en programas de desintoxicación o inclusión en centros destinados a recibir determinados tratamientos de rehabilitación (médica, funcional o social).

En este contexto se evidencian especiales dificultades de coordinación e implicación de los recursos comunitarios en el cumplimiento de las medidas impuestas por el tribunal. Los profesionales tienen claro que la saturación de los servicios y el estigma social del proceso penal, están detrás de estos inconvenientes. Como señalan algunos expertos y profesionales entrevistados, no siempre las entidades de atención a personas con discapacidad y/o los recursos sociales y sanitarios que se proponen para el cumplimiento de medidas alternativas o para desarrollar la reinserción social están dispuestas a admitir a una persona que ha cometido un delito y que, en algún caso, ha sido internado previamente en un centro penitenciario por ello.

## 4.2. Diferencias por tipo de discapacidad

### 4.2.1. *Personas con enfermedad mental*

Las personas con enfermedad mental que se han visto conducidas a un ciclo delictivo han sufrido en mayor o menor medida desatención por parte de los recursos primarios de apoyo; esto es, entorno familiar, servicios sociales y sanitarios. Los enfermos mentales que disponen de un entorno familiar y social normalizado cuentan con mecanismos de protección y control que les protegen ante el riesgo de acceder a un círculo delictivo. Cuando una persona con enfermedad mental comete un delito, con frecuencia lo hace dentro del propio entorno familiar, con lo cual se reducen sus posibilidades de reintegrarse al contexto anterior a su entrada en prisión (Sánchez Burlón, (2001): 139-153).

<sup>6</sup> El Real Decreto 515/2005 establece las funciones concretas que han de asumir los Servicios Sociales Penitenciarios para el cumplimiento de las medidas previstas por el Juez; entre estas medidas destacan las relaciones de coordinación y colaboración con aquellas instancias comunitarias que sea necesario, tanto de la Administración Pública (Servicios Sociales y Sanitarios) como otras entidades privadas (ONGs, y otras). Es por tanto competencia de los Servicios Sociales Penitenciarios realizar el seguimiento del cumplimiento de las medidas alternativas o de seguridad impuestas por el Juez, así como coordinar las actuaciones pertinentes para disponer de los recursos necesarios. Esto es, hacer valer ante los Servicios comunitarios correspondientes su implicación en la ejecución de las medidas previstas para cada caso.

El acceso a los Hospitales Psiquiátricos Penitenciarios, a juicio de los expertos consultados, no siempre responde a los criterios previstos en la ley. De hecho, entre las personas internadas en ellos se da una mayor frecuencia de internamientos entre los que residen en el entorno del propio Centro. Ello nos indica que se puede estar realizando un mal uso (uso abusivo) de este recurso, en vez de agotar otras posibilidades del entorno comunitario que en general pueden facilitar de una forma más natural el tratamiento y reinserción de enfermos que ingresan para cumplir medidas de seguridad breves, o que no presentan perfil de peligrosidad. Un ejemplo de ello es el apreciable incremento de ingresos de personas que han de cumplir órdenes de alejamiento por cometer delitos de malos tratos en el seno de la familia, y que son internados en un Hospital Psiquiátrico Penitenciario por carecer de recursos alternativos en los que cumplir dicha medida de seguridad.

Dado que a la hora de autorizar salidas programadas y permisos fuera del Hospital Psiquiátrico Penitenciario se tienen en cuenta criterios especializados basados en contenidos terapéuticos y análisis detenido de disponibilidad de redes familiares y sociales estables, en ocasiones se ha constatado que en los procesos judiciales se puede llegar a ocultar la Enfermedad Mental de forma que, en vez de utilizar la vía del cumplimiento de medidas de seguridad por inimputabilidad, se prefiere el cumplimiento de la pena en un Centro Penitenciario donde los criterios para optar a salidas y permisos y reducción de condena son más accesibles.

Teniendo en cuenta el carácter especializado de las unidades psiquiátricas y los Centros Psiquiátricos Penitenciarios, se da la paradoja de que, mientras dura el tiempo de la estancia, el enfermo mental cuenta con un control terapéutico y farmacológico que desaparece una vez se produce la salida del centro, con lo que si no se cuenta con las redes de apoyo adecuadas, aparece el riesgo de reincidencia.

En este sentido, podemos afirmar que la atención sanitaria, aunque presenta determinadas dificultades sobre todo relacionadas con la disponibilidad de recursos y frecuencia de visitas a especialistas, es incluso más adecuada dentro del medio penitenciario que fuera. De hecho, es posible relacionar muchos actos delictivos (agresiones, incendios, amenazas) con procesos agudos de la enfermedad mental o con ausencia de un seguimiento y tratamiento adecuado. La conciencia de la propia enfermedad, la escasez de actividad en la vida diaria o la inconstancia en la toma de medicamentos, son factores importantes en este contexto.

La intervención y el seguimiento eficaz de los tratamientos y otras actividades de habilitación y rehabilitación por parte de los Servicios Sanitarios y Sociales de las personas con enfermedad mental, y el

apoyo a sus familias, son por tanto un factor preventivo de primer orden. El análisis multivariante de los datos nos ha permitido encontrar evidencias estadísticamente significativas de que las personas con enfermedad mental encuentran dificultades específicas relacionadas con el establecimiento de relaciones dentro del Centro Penitenciario, así como la participación en actividades laborales, formativas y culturales.

Cuando el Juez dicta el internamiento de una persona no imputable en un centro especializado, éste no tiene por qué ser una Institución Psiquiátrica Penitenciaria. En teoría, debería ser posible la acogida de estas personas en otros recursos especializados comunitarios, que garanticen el cumplimiento de las medidas previstas, que suelen ser de tratamiento y custodia. En la práctica, no existen este tipo de recursos en la mayoría de los casos. Según datos publicados por la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, la población penitenciaria con enfermedad mental es diez veces superior en los Centros Penitenciarios de Andalucía que la internada en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Sevilla (Mora, M.I., 2007).

Sin embargo, como nos relataba un profesional entrevistado, resaltando la condición marginal de las personas con enfermedad mental en nuestro entorno comunitario, algunas personas que han pasado por los Hospitales Psiquiátricos Penitenciarios comentan que preferirían volver allí que vivir con "libertad pero sin dignidad", pues han experimentado la más profunda soledad y desatención.

#### 4.2.2. *Personas con discapacidad intelectual*

En la actualidad está funcionando el proyecto REHABILITAREX, que consiste en un protocolo informatizado promovido por FEAPS en coordinación con el Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Alicante, en el que se registra información acerca de las personas con discapacidad intelectual afectadas por el sistema penal-penitenciario, que se encuentran atendidas por su Programa de Intervención (incluyendo las internas en prisiones de los Servicios Penitenciarios Catalanes).

Gracias a los ficheros de datos de REHABILITAREX es posible obtener información muy valiosa y particularizada sobre la situación de las personas con discapacidad intelectual en el medio penitenciario. Según estos datos, el 69,57% de las personas registradas no tienen señalada en su sentencia la condición de discapacidad. Un 29,31% procedían de un ambiente marginal y el 56,38% han sufrido desatención en sus necesidades de apoyo.

Sobre la base de la colaboración entre FEAPS y la Dirección General de Instituciones Penitenciarias,

las personas con discapacidad intelectual en España cuentan con un Programa específico de intervención, que contempla protocolos adaptados para la detección, diagnóstico e intervención en el medio penitenciario. Aunque es un protocolo de aplicación para todos los Centros Administrados por la Dirección General de Prisiones, precisa de la participación de especialistas vinculados a FEAPS, por lo que es de difícil aplicación en los Centros donde esta organización no interviene (FEAPS interviene en 33 centros de los 87 existentes, y atiende a unas 600 personas en situación penitenciaria y extrapenitenciaria).

Las personas con discapacidad intelectual se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad en la que, dependiendo del contexto y situación en la que se encuentren, pueden ser objeto de sobreprotección o, por el contrario, de manipulación, abuso o burlas por parte de otros internos. La legislación vigente, como se ha indicado, contempla la posibilidad de que las personas con discapacidad intelectual puedan cumplir medidas de seguridad o alternativas al internamiento, en centros especializados adaptados a sus necesidades; son los denominados Centros Educativos Especiales, de la misma manera que lo pueden hacer las personas que precisan tratamientos especializados de desintoxicación.

Paradójicamente, mientras que estas últimas sí cuentan con redes comunitarias que les permiten el cumplimiento de medidas de seguridad o alternativas en centros de desintoxicación, no existen estas mismas posibilidades para las personas con discapacidad intelectual. La única alternativa estable reconocida en la actualidad es el Centro Educativo Especial habilitado en un módulo del Centro Penitenciario de Segovia. El funcionamiento de este módulo es básicamente el de un Centro de carácter sociosanitario especializado en personas con discapacidad intelectual (como puede ser un Centro Ocupacional o un Centro de Día) y depende de la Administración Penitenciaria.

#### **4.2.3. Personas con movilidad reducida y discapacidades de la visión y la audición**

Una de cada cuatro personas con discapacidad física entrevistadas declara que dispone de ayudas técnicas insuficientes. Como se ha constatado, la mayoría de las personas con movilidad reducida se encuentran durante su internamiento en la enfermería, con lo que las posibilidades de participación en actividades, y el uso de diferentes instalaciones del Centro se encuentra muy limitado, lo cual implica limitaciones para participación en actividades que se realizan fuera del área accesible. Similares dificultades experimentan las personas con discapacidades sensoriales (ya sean auditivas o visuales) que suelen carecer de los apoyos personales y ayudas

técnicas para poder desenvolverse con relativa normalidad en el centro penitenciario (ausencia de intérprete en lengua de signos, falta de accesibilidad de la documentación en braille, etc.)

Para la realización de actividades básicas de la vida diaria en las que precisan apoyo, las ayudas suelen venir dadas por otros internos que realizan actividades de apoyo, a cambio de compensaciones y reducciones de condena. La accesibilidad aún sigue siendo una tarea pendiente en las prisiones españolas.

## **5. Conclusiones y recomendaciones**

Gracias a las iniciativas promovidas por diferentes instancias públicas y privadas, la atención a la población reclusa con discapacidad ha mejorado de un modo evidente. Uno de los asuntos en los que se han realizado progresos es en el de la localización, diagnóstico y certificación de la discapacidad, sobre todo en el colectivo de discapacidad intelectual y enfermedad mental. No obstante, aún existe un amplio margen para la mejora.

Al igual que en la población general, las personas con discapacidad involucradas en el proceso penal se han desarrollado en un contexto de riesgo social, con privación y escasez de redes y recursos de apoyo. En este contexto, se enfrentan a una doble situación de vulnerabilidad. Los mecanismos de detección temprana, antes de que se produzca el riesgo delictivo, presentan grandes necesidades de coordinación entre servicios sociales y sanitarios, pero pueden constituir una alternativa preventiva eficaz. Se constata además una relación creciente entre situaciones de discapacidad y consumo abusivo de sustancias tóxicas, así como una fuerte presencia de la politoxicomanía.

Las personas con discapacidad sometidas a medidas penales mantienen intactos todos los derechos excepto aquellos limitados en su sentencia. Ello significa que deben poder acceder a los recursos necesarios para su rehabilitación en las mismas condiciones que el resto de ciudadanos y en las mismas instancias comunitarias. Aunque no existen demasiadas previsiones legales específicamente dedicadas a las personas con discapacidad en el contexto penitenciario, existe un grupo de instrumentos legales con capacidad para facilitar a esta población un tratamiento adecuado durante el cumplimiento de las condenas o medidas de seguridad en un contexto adaptado a sus necesidades, con un control y seguimiento acorde con el mandato constitucional de su reeducación y reinserción.

Las personas con discapacidades físicas y sensoriales no cuentan con redes de apoyo al mismo nivel que las que existen para las discapacidades intelectuales y enfermedad mental. Las especiales condi-

ciones de vulnerabilidad de estas últimas explican en buena medida el desarrollo de estos programas específicos de apoyo.

Se señalan, para concluir, algunas propuestas de mejora para la atención a las personas con discapacidad afectadas por el régimen penal-penitenciario:

- Potenciar instrumentos que permitan el cumplimiento de condenas mediante medidas alternativas a la entrada en prisión. Se ha constatado que la reincidencia es muy baja (apenas un 6%) si las personas cumplen condena fuera de prisión. Para ello se han de desarrollar los mecanismos previstos en el artículo 96 del Código Penal que habilitan el cumplimiento de medidas de seguridad no privativas de libertad en Centros Especializados. La dotación adecuada de recursos para los Servicios Sociales Penitenciarios, la colaboración fluida con el resto de Servicios Comunitarios y la confianza de Jueces y Fiscales son condiciones imprescindibles para el buen funcionamiento de este tipo de medidas.
- Crear un sistema integrado de coordinación entre los equipos de tratamiento penitenciario y los equipos de valoración de la discapacidad. La obtención del Certificado de Discapacidad facilita al interno con discapacidad el acceso a diferentes sistemas y recursos de apoyo que pueden mejorar su calidad de vida tanto en el Centro Penitenciario como en el momento de su reinserción.
- Generalizar las experiencias de cooperación regulada entre las Administraciones Autonómicas y la Administración Penitenciaria: El establecimiento de iniciativas de cooperación entre Comunidades Autónomas (con competencias en servicios sociales, educativos y sanitarios) y las Administraciones Penitenciarias y ONGs que intervienen en el medio penitenciario mejorará y hará más eficaces los mecanismos de coordinación.
- Aplicación efectiva del artículo 117 del Reglamento penitenciario, que posibilita a la población en segundo grado penitenciario de baja peligrosidad social a acudir a instituciones externas para recibir atención especializada.
- Incluir información básica sobre discapacidad en la información estadística penitenciaria, así como de las personas que cumplen medidas alternativas al cumplimiento en centros penitenciarios.
- Estabilización y generalización de los programas de intervención de entidades especializadas durante el internamiento y la reinserción. La intervención en el medio penitenciario desde entidades ajenas está atomizada. La financiación de estos programas es inestable y está vinculada a convocatorias anuales de diferentes fuentes

(administraciones públicas, obras sociales, financiación privada).

- Desactivar la reducción del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos como compensación al coste de la alimentación durante el internamiento que realizan algunas Administraciones Autonómicas. La sentencia del Tribunal Superior de Andalucía (sentencia 1994/07 de agosto de 2007), establece la ilegalidad de este descuento, reconociendo el derecho de los internos con discapacidad a cobrar su pensión en igualdad de condiciones que el resto de la población.

Además de la señaladas, cabe proponer la adopción de las siguientes medidas o actuaciones desde la Administración de Justicia, Instituciones Penitenciarias y fuerzas de Seguridad del Estado:

- Realizar acciones especializadas de formación y sensibilización entre jueces, fiscales, letrados, equipos forenses y fuerzas de seguridad sobre discapacidad intelectual y proceso penal. La acreditación de la discapacidad intelectual antes o durante el juicio puede determinar las posibilidades de la persona para acceder a mecanismos de protección especializados. A este respecto, es necesario facilitar la participación de las entidades de apoyo a las personas con discapacidad durante el proceso penal.
- Profundizar en las mejoras en la detección y diagnóstico de la discapacidad, así como en la certificación de la misma. El proceso de clasificación que se produce a la entrada en prisión puede ser clave para detectar y valorar de una forma adecuada la discapacidad, lo que determinará las condiciones y la ubicación del interno en el Centro.
- Garantizar la accesibilidad de los espacios, la información y las actividades disponibles en los Centros Penitenciarios para dotar de igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad que no pueden acceder en igualdad de condiciones al desarrollo de actividades laborales, culturales y ocupacionales, restringe sus posibilidades de beneficiarse de reducción de penas y otros beneficios penitenciarios.
- Crear sistemas especiales de protección y promoción para las personas con discapacidad que cumplen condena. El medio penitenciario presenta dificultades añadidas para las personas con discapacidad, bien por las barreras arquitectónicas que reducen drásticamente los espacios y actividades en las que pueden participar aquellas con movilidad reducida, bien porque aquellas con dificultades cognitivas carecen de habilidades para comprender y adaptarse al entorno generalmente hostil en el que cumplen condena.

- Garantizar la accesibilidad de los Establecimientos Penitenciarios de Régimen Abierto. En ocasiones, las personas con movilidad reducida no pueden beneficiarse de los programas vinculados al Tercer Grado Penitenciario, si estos precisan de la intervención en Centros Abiertos, de Inserción Social o Secciones Abiertas que tienen barreras arquitectónicas.
- Equiparar el estatus legal de las personas con discapacidad al de otros colectivos, en lo relativo a la ampliación del límite máximo de penas susceptibles de ser suspendidas, reguladas en el artículo 81 del Código Penal.
- Afinar los criterios por los que se determina el contexto en el que se realizará el proceso de reinserción. Las personas con discapacidad que cumplen condena y se preparan para la reinserción, en ocasiones regresan al contexto geográfico y relacional que contiene los factores de riesgo que han contribuido a su entrada en el ciclo delictivo. Dada la su especial vulnerabilidad, resulta conveniente introducir mecanismos especiales de protección frente a dichos factores de riesgo de reincidir.
- Generalizar las experiencias de colaboración con entidades expertas en atención a todo tipo de discapacidades: Los resultados positivos alcanzados con personas con discapacidad intelectual y enfermedad mental, justifican la necesidad de estimular la entrada en los centros penitenciarios de todo tipo de organizaciones de apoyo a personas con discapacidad.
- Diseñar medidas especializadas en pluridiscapacidad, fundamentalmente para aquellos casos en que concurren discapacidad intelectual y enfermedad mental.
- Mejorar los mecanismos de coordinación del Sistema Sanitario Penitenciario con los Sistemas Comunitarios, para evitar diferencias en la calidad de la atención que reciben los internos con discapacidad, así como incorporar la atención especializada cuando sea necesario.
- Avanzar en sistemas de información a las personas con discapacidad sobre su situación procesal y penitenciaria, mediante la adaptación del contenido o formato de la información.

A su vez, se considera necesario que se adopten dese los servicios públicos (sanidad, servicios sociales, educación) las siguientes líneas de acción:

- Establecer sistemas de control eficaces que eviten la deserción en el tratamiento de las personas con enfermedad mental y mejorar los mecanismos primarios de prevención en sanidad y servicios socia-

les, pues se ha constatado que la mayoría de los actos violentos llevados a cabo por personas con enfermedad mental se producen por ausencia de control farmacológico y del tratamiento, así como de recursos personales o familiares adecuados para ello. El control de esos tratamientos ha de ser responsabilidad pública de los Servicios Sanitarios y Sociales.

- Reducir ineficiencias en la provisión de recursos comunitarios cuando estos se precisan para el cumplimiento de medidas alternativas, pues actualmente dichos recursos son insuficientes.
- Establecer vías alternativas de apoyo a las personas con discapacidad que carecen de red familiar y/o social o que esta no es favorable a la reinserción. El éxito de la reinserción de las personas que cumplen o han cumplido condena o medidas de seguridad depende en parte de la existencia de vínculos personales en el exterior de las instituciones penitenciarias, que complementen los programas individuales de rehabilitación.
- Realizar acciones especializadas de formación sobre contenidos, medidas y previsiones legales relacionadas con las personas con discapacidad afectadas por el régimen penal penitenciario entre los profesionales de servicios básicos: educación, sanidad y servicios sociales, como paso previo y fundamental para avanzar en mecanismos de coordinación.
- Incrementar las medidas de localización preventiva del riesgo delictivo, mediante programas de prevención primaria en aquellas situaciones de especial vulnerabilidad social de las personas con y sin discapacidad.
- Ampliar el marco legislativo autonómico de los Servicios Sociales para que ampare las medidas de atención a personas con discapacidad en coordinación con los Servicios Sociales Penitenciarios.

Finalmente, las actuaciones que cabe proponer desde el ámbito de las entidades privadas (ONGs, sociedad civil) son las siguientes:

- Desarrollar las previsiones legales que contemplan la participación de las ONGs de apoyo a personas con discapacidad en el proceso penal, cumplimiento de penas, medidas de seguridad, medidas alternativas, reeducación y reinserción.
- Incrementar, mediante campañas de formación y sensibilización, la colaboración de los recursos y servicios de las ONGs de apoyo a personas con discapacidad, para puedan ser utilizados eficazmente para la reeducación y reinserción de las personas con discapacidad afectadas por el régimen penal penitenciario.

- Revisar la configuración de la financiación pública de las plazas de atención a personas con discapacidad gestionadas por las ONGs, de forma que los límites administrativos no supongan dificultades para el aprovechamiento de estos recursos para la reeducación y reinserción de las personas con discapacidad.
- Incentivar a las ONGs de apoyo a las personas con discapacidad para desarrollar programas de prevención primaria en personas con discapacidad en riesgo de delinquir.

- ARIA SAAVEDRA, A. (2001): *Discapacidad: Exclusión/Inclusión*. Revista Mad. No.5, Septiembre 2001. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. <<http://www.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/05/paper07.htm>>.
- CABRERA, P. (2002): Cárcel y exclusión. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 35, págs.83 y ss. MTAS, Madrid.
- CARBALLO CORRAL, J.V. (1998): "Influencia de la marginalidad social en el retraso mental". *Revista de la Fundación Tutelar TAU N° 7*.
- CASADO, D. y MURILLO, S. (2001): Iniciativas pro prevención de la delincuencia y atención de personas con deficiencias afectas por el régimen penal-penitenciario. Boletín N°. 49, 2001, págs. 53-62. Real Patronato sobre Discapacidad. Madrid.
- CERMI (2003): Discapacidad y exclusión social en la Unión Europea. Tiempo de cambio, herramientas para el cambio. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Madrid.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, (1997): *Informe especial sobre la situación de los enfermos mentales internados en centros penitenciarios andaluces*. Defensor del Pueblo Andaluz. Sevilla.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, (2000): *Informe Especial sobre deficientes mentales internados en centros penitenciarios andaluces*. Defensor del Pueblo Andaluz. Sevilla.
- DIRECCIÓN GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (2006): *Documento Penitenciario nº 5. Serie Documentos Penitenciarios.*, Ministerio del Interior. Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS: Circular 21/95, Orden de Servicio 6/1995 y R.D. 1599/2004
- FOUCAULT, M. (1976) *Vigilar y Castigar*. El nacimiento de la prisión. Siglo XXI. México.
- GOFFMAN, E. (1970): Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales. Buenos Aires. Amorrortu.
- IMSERSO (2005): Manual de Sentencias. Pensiones no contributivas y prestaciones LISMI. Colección Manuales y Guías. Serie Servicios Sociales. IMSERSO. Madrid.
- INSTITUT DE REINSEPCIÓ SOCIAL (IRES), (1994): *Estudio sociológico sobre prevalencia del retraso mental en el medio penitenciario*. Real Patronato sobre Discapacidad. Madrid.
- LEY 13/1982 DE 7 DE ABRIL, de Integración Social de los Minusválidos.
- LEY 51/2003, DE 2 DE DICIEMBRE, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad
- LEY ORGÁNICA 1/1979, DE 26 DE SEPTIEMBRE, *General Penitenciaria*.
- LEY ORGÁNICA 10/1995, DE 23 DE NOVIEMBRE, del *Código Penal*.
- MARTÍNEZ RIVERO (2006): El estatus jurídico de las personas con discapacidad en las leyes de cabecera del ordenamiento jurídico público. En: De Lorenzo, R. y Cayo, L.: Tratado sobre discapacidad. Aranzadi. Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, (2005): *Plan Nacional para la Inclusión Social 2005-2006*. Madrid.

- MORA, M. I., (2007): Enfermos mentales en las prisiones ordinarias: un fracaso de la sociedad del Bienestar. Asociación proderechos humanos de Andalucía. Sevilla. Acceso electrónico: <<http://www.apdha.org/media/saludmental07.pdf>>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2001): *Clasificación internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*, IMSERSO, Madrid.
- PLATAFORMA PARA LA DEFENSA Y MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN SALUD MENTAL DE ALICANTE, (2007): *Informe sobre la situación del hospital psiquiátrico penitenciario de Alicante*.
- REAL DECRETO 190/1996, DE 9 DE FEBRERO, por el que se aprueba el *Reglamento Penitenciario*.
- REAL DECRETO 515/2005, DE 6 DE MAYO, por el que se establecen las *circunstancias de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de localización permanente, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad*.
- REALES DECRETOS 3482/1983, DE 28 DE DICIEMBRE Y 131/1986, DE 10 DE ENERO reguladores de las *transferencias en materia penitenciaria efectuadas en favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña*.
- REAL DECRETO 383/1984, DE 1 DE FEBRERO, por el que se establece y regula el sistema especial de prestaciones sociales y económicas previsto en la ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.
- RESOLUCIÓN 2856/XXVI, Declaración de 20 de Diciembre de 1971, de la Asamblea General de la O.N.U., sobre *Derechos del Retrasado Mental*.
- RESOLUCIÓN A3-0231/92, de 16 de Septiembre, del Parlamento Europeo sobre *Derechos de los Deficientes Mentales*.
- REVIRIEGO PICÓN, F. (2006): "Los derechos de los reclusos", en *Dogmática y práctica de los derechos fundamentales*, VVAA, Tirant lo Blanch, Valencia.
- RODRÍGUEZ BERRIO, ARANTXA: *El Diagnóstico de Exclusión: una herramienta para la inclusión*. Universidad de Deusto. <<http://phoenixtn.net/publication/evora/papersOriginal/PaperEvoraArantxa.doc>>.
- RUBIO, M. J. y MONTEROS, S. (2002): La exclusión social. *Teoría y práctica de la intervención*. Editorial CCS. Madrid..
- RUBIO ARRIBAS, F. J. (2006): "La exclusión sociolaboral en colectivos con dificultades de acceso al mercado sociolaboral" en *Nómadas*, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, 14.
- SÁNCHEZ BURLÓN, J. M. (2001). *Los pacientes mentales en prisión*. En: Revista de la Asociación Española de Neuropsicología. Volumen XXI, n.º 78, pp. 139-153.
- SENADO (2002): Estudio sobre la situación en que se encuentran los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, internados en Centros Penitenciarios, y también sobre la situación de los internos que cumplen medidas de seguridad dictadas por los correspondientes jueces y tribunales, en los establecimientos psiquiátricos penitenciarios, al haber sido declarados no imputables. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado, VII Legislatura, Serie I: Boletín General 8 de noviembre de 2002.
- SENADO (2003): Mociones consecuencia de la interpelación del Grupo Parlamentario Socialista por la que se insta al Gobierno a acometer durante la presente legislatura determinadas actuaciones en relación con la situación penitenciaria de las personas con discapacidad. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado, VII Legislatura, Serie I: Boletín General 28 de abril de 2003.
- SUBIRATS I HUMET, J. (Dir.) (2004): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Fundación La Caixa, Barcelona.
- SUBIRATS I HUMET, J. (2005): *Análisis de los factores de exclusión social*. Fundación BBVA, Documentos de Trabajo 04/05, Bilbao.
- TEZANOS, J. F. (2001): *La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- TEZANOS, J. F. (2001): *El trabajo perdido. ¿Hacia una civilización postlaboral?*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- VVAA (2006): *Guía de intervención para personas con discapacidad intelectual afectas por el régimen penal-penitenciario*. FEAPS. Madrid.
- YELA, M. (1998): "Psicología Penitenciaria: más allá de Vigilar y Castigar". En *Revista Papeles del Psicólogo*. Colegio Oficial de Psicólogos. Madrid.



# Claves en la inserción laboral de personas con enfermedad mental<sup>1</sup>

**Txema Franco**

Director General

Lantegi Batuak

Lantegi Batuak es una organización no lucrativa cuya misión consiste en la generación de oportunidades laborales de calidad para personas con discapacidad, preferentemente intelectual y de Bizkaia. Desarrolla su labor desde 1983, creando y gestionando actividades industriales y de servicios, que posibilitan a las personas seguir un itinerario de inserción sociolaboral, que abarca desde la orientación y la formación, a los programas ocupacionales y especiales de empleo, hasta el empleo ordinario. Desde que en 2002 incorporara a personas con enfermedad mental en CEE, emplea a personas con todo tipo de discapacidades. Actualmente trabajan en Lantegi Batuak más de 2.200 personas con discapacidad, de las que el 70% son personas con discapacidad intelectual, el 25% personas con discapacidad física o sensorial y el 5%, personas con enfermedad mental. Su experiencia, siempre innovadora, en la integración laboral de personas con discapacidad, ha utilizado la I+D+i para contribuir al reto de integrar a personas con enfermedad mental en el mercado de trabajo. En este artículo se resumen las claves que han descubierto en este camino.

## 1. EHLABE como motor del empleo de las personas con discapacidad en la CAPV

Nacida en 1987, Euskal Herriko Lan Babestuaren Elkarte (EHLABE) se constituye en la asociación de entidades de trabajo protegido en Euskadi, aglutinando a la práctica totalidad de organizaciones no lucrativas que generan empleo para personas con discapacidad (Gureak y Katea Legaia en Gipuzkoa, Lantegi Batuak, Usoa y Ranzari en Bizkaia e Indesa –Instituto Foral de Bienestar Social de la Diputación Foral en Álava).

En la actualidad, prestando servicios a más de 1.000 clientes, en múltiples sectores de actividad (subcontratación industrial, jardinería, limpieza, lavandería, enclaves, servicios auxiliares, marketing directo y un largo etcétera) y repartidas por más de cien centros de trabajo distribuidos por toda la geografía vasca, aglutina a 4.100 personas con discapacidad intelectual, 2.600 con discapacidades físicas o sensoriales y 800 con enfermedad mental.

- Casi 6.000 personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo (lo que representa un 15% del total del empleo especial en el Estado Español).
- Más de 2.000 personas en empleos normalizados (jardinería, limpieza, enclaves, servicios, hostelería, etc.).
- Más de 1.000 personas con discapacidad en empleo en empresas (contratadas por empresas “ordinarias”).

Por tanto, solamente resaltar de inicio, que se trata de una asociación de entidades que cuentan con un conocimiento muy cercano del mercado de trabajo, de las necesidades sociales del colectivo de personas con discapacidad y de las oportunidades que pueden generarse como consecuencia de las necesi-

<sup>1</sup> Este artículo está basado en una ponencia presentada por el autor en la jornada organizada por EHLABE en los Cursos de Verano de la EHU-UPV 2008 bajo el título “Inserción laboral de personas con enfermedad mental en la CAPV”.

dades reales del tejido industrial y de servicios en la CAPV.

## 2. Una pretensión práctica sobre la base de la experiencia

La pretensión de este artículo es eminentemente práctica. Sobre la base de la experiencia desarrollada en nuestra organización, dando empleo en Lantegi Batuak a más de 150 personas con enfermedad mental desde el año 2002, hemos tratado de resumir en una serie de consideraciones las claves de lo que sería una integración laboral exitosa. Por ello, creemos que compartir nuestra experiencia puede contribuir a la mejora del empleo de las personas con enfermedad mental, ya que se trata de un colectivo con graves dificultades de inserción social y laboral.

Trasladar la experiencia práctica en forma de transferencia del conocimiento que atesoramos, es un reto al que no podemos renunciar desde la perspectiva académica, de investigación y de desarrollo. La oportunidad que se nos brinda en este caso es un claro ejemplo de la necesaria colaboración para la difusión y la puesta en valor del *know how* que en materia de integración laboral de personas con discapacidad, todos tenemos.

Lantegi Batuak es una organización no lucrativa con más de 25 años de experiencia, que genera oportunidades laborales de calidad, con el fin de lograr el máximo desarrollo de las personas con discapacidad, preferentemente intelectual y de Bizkaia. Estas oportunidades son generadas creando y gestionando actividades industriales y de servicios, que posibilitan a las personas seguir un itinerario de inserción sociolaboral, que abarca desde la orientación y la formación, a los centros ocupacionales y especialidades de empleo, hasta el empleo ordinario.

En la actualidad, componen la estructura de personas en Lantegi Batuak, más de 2.200 personas con discapacidad, casi 1.300 de las cuales, trabajan en Centro Especial de Empleo, 835 son personas usuarias de Centro Ocupacional y más de 100 están ya contratadas por empresas vizcaínas.

Por tipos de discapacidad, nos encontramos que en el Servicio Ocupacional atiende a personas con discapacidad intelectual mayoritariamente (98%), ya que sólo un dos por ciento de las personas usuarias tienen una discapacidad derivada de daño cerebral y no de origen intelectual. En el régimen laboral especial se da una mayor variedad en cuanto a la tipología de la discapacidad, ya que contamos con 576 personas con discapacidad intelectual, 129 personas con enfermedad mental y 517 personas con discapacidades físicas o sensoriales.

El equipo de personas sin discapacidad que trabajan en Lantegi Batuak como profesionales de apoyo supera los 300 y tiene una base y composición profesional multidisciplinar. Lantegi Batuak cuenta con 19 Talleres o Centros, repartidos por Bizkaia, con una actividad eminentemente industrial y 9 Servicios en el exterior realizando labores de jardinería, limpieza, enclaves, etc.

## 3. Tejer la red de apoyo para el empleo para las personas con enfermedad mental

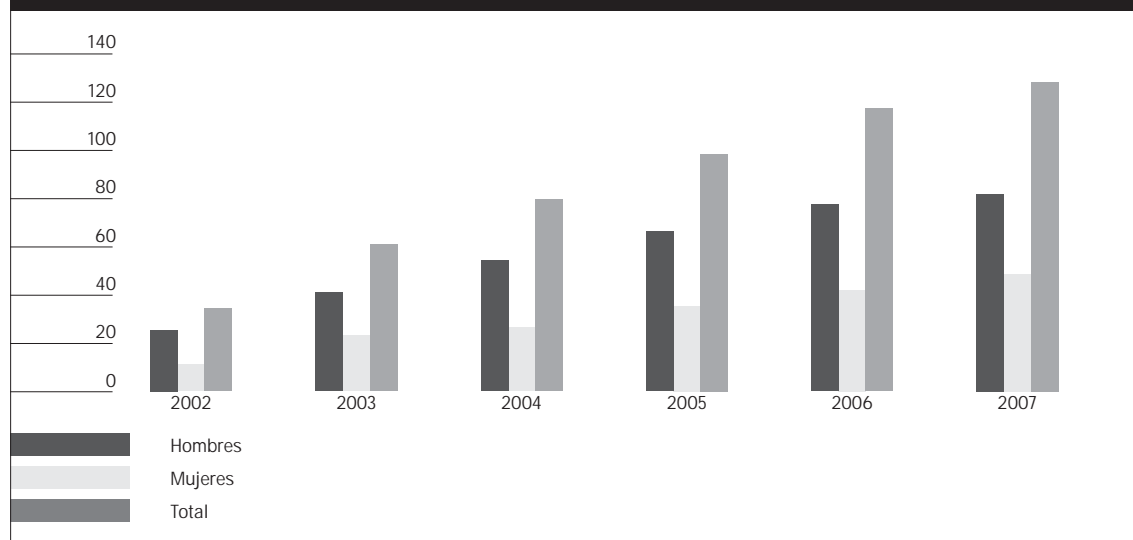
Aplicamos a la práctica de la incorporación de las personas con enfermedad mental al trabajo, nuestra experiencia previa con otros colectivos de personas con enfermedad mental. Incluso incorporamos los aprendizajes de los fracasos obtenidos con carácter previo en intentos no estructurados, de incorporación de personas con discapacidades físicas y/o sensoriales allá por 1995.

Así, planteamos desarrollar un itinerario de inserción laboral para personas con enfermedad mental, creando un Servicio de atención especializado que garantizase la implantación de una metodología de intervención holística, de manera que mejorase la capacidad de empleabilidad de las personas con enfermedad mental en Lantegi Batuak. Fue en el año 2002 cuando empezamos a trabajar con el colectivo de personas con enfermedad mental. Como antecedente más inmediato y más cercano en cuanto a la filosofía de trabajo, contábamos con la positiva experiencia desarrollada por Gureak en Gipuzkoa y con las limitaciones con las que se había encontrado Eragintza en Bizkaia para dar respuesta a todas las necesidades que estaban siendo planteadas por las personas con enfermedad mental en nuestro Territorio Histórico.

Y empezamos con un proceso de orientación estructurado, que antes de producirse coordinaba con informes de carácter psiquiátrico en colaboración con Osakidetza, a través del establecimiento de un protocolo formal de colaboración con AVIFES, Fundación Eragintza, Ehlabe y la red pública de Salud Mental. Hasta la fecha, hemos recibido más de 1.000 solicitudes de orientación en Bizkaia.

Seguimos con un proceso de formación específico para los grupos homogéneos de personas que se plantearon. Estos cursos, en los que han participado 119 personas con enfermedad mental, constaban de módulos de orientación y apoyo en el proceso de inserción, formación en el puesto de trabajo y formación en habilidades complementarias (habilidades sociales, ergonomía y factores psicosociales, calidad, prevención de riesgos laborales, etc.). Planteamos el proceso de integración laboral, en el marco de un desarrollo del itinerario con carácter flexible (que abarca a los talleres, a los servicios y a los

Gráfico 1. Evolución de las personas con enfermedad mental trabajando en CEE en Lantegi Batuak



enclaves) y por el que trabajan 129 personas con enfermedad mental. Son aquellas que mantienen su empleo tras la oportunidad laboral que les supuso su participación en este proceso.

Cuadro 1. Personas con enfermedad mental registradas por Lantegi Batuak

	Hombres	Mujeres	Total
Solicitudes recibidas	741	390	1.131
Alumnos/as que ha seguido cursos de formación	86	33	119
Personas trabajando en Lantegi Batuak	82	47	129
Personas en lista de espera (con orientación a empleo)	49	36	85

Pero esto no era suficiente y fuimos conscientes de que era necesario tejer otra serie de redes de apoyo a la inserción.

En primer lugar, consideramos imprescindible la presentación de Lantegi Batuak a otras organizaciones, pues en Bizkaia se desconocía la apertura de nuestras puertas al colectivo de personas con enfermedad mental. Además, fruto de la especialización en la intervención sociolaboral con personas con discapacidad intelectual y otras discapacidades, nos identificaban sólo como la solución para esas tipologías de personas. En este empeño por acercar la realidad de Lantegi Batuak hicimos presentaciones a 37 Servicios Sociales de Base, a 38 Centros Salud Mental y Hospitales generales y Psiquiátricos, a 21 profesionales de Avifes (Asociación Vizcaína de Familiares de Enfermos Psíquicos), a 40 organizaciones sociales diferentes, a 29 Centros de orientación laboral comunitarios y mantuvimos encuentros con 125 representantes de centros educativos.

En segundo lugar, a través de un programa de formación e intercambio de prácticas y experiencias realizado en colaboración con Avifes, dimos formación a 203 profesionales de Lantegi Batuak. Era necesario introducir en la cultura profesional de nuestra Organización la eliminación de los estigmas que lleva asociada la enfermedad mental y nada mejor que la formación práctica impartida por quienes conocen su realidad. En este campo, otros 39 profesionales de Lantegi Batuak recibieron formación por parte de los Centros de Salud Mental de Osakidetza (concretamente, fue impartida por el equipo técnico del CSM de Basauri y el CSM de Durango) y se han producido visitas guiadas a Lantegi Batuak desde Hospitales y Centros de Salud Mental para que conociesen nuestra realidad.

En tercer lugar, fuimos pioneros en integrar la perspectiva de género en el abordaje de la empleabilidad de las mujeres con enfermedad mental, ya que detectado el problema de unas mayores tasas de inactividad, incluimos desde el inicio del proyecto esta perspectiva, que se materializó con campañas de sensibilización y un estudio realizado en colaboración con el CSM de Basauri de Osakidetza.

#### 4. La inquietud por avanzar a través de la I+D+i en el ámbito social

En los últimos años, se han publicado dos estudios realizados en Lantegi Batuak bajo la dirección de Natxo Martínez Rueda, de la Universidad de Deusto y financiados por el programa social de I+D+i de la Obra Social de BBK. Estos estudios han pretendido un acercamiento científico a una materia, en la que prácticamente no hay literatura en castellano. Con

esta pretensión, se ha tratado de plantear un doble enfoque, teniendo en cuenta la perspectiva de las personas con enfermedad mental, pero también la del personal de apoyo en su proceso de integración laboral.

Estos estudios son *Factores de éxito en la integración laboral en Centro Especial de Empleo de personas con trastorno mental desde la perspectiva de los y las profesionales* (Lantegi Batuak, 2006) y *Factores de éxito en la integración laboral en Centro Especial de Empleo de personas con trastorno mental desde su perspectiva* (Lantegi Batuak, 2007).

A partir de un estudio sobre el universo de personas, profesionales y usuarias, de las que disponíamos datos, hemos podido acercarnos un poco más a la realidad del colectivo desde la perspectiva laboral. Sin duda que estos estudios han ido más allá de lo puramente científico, pues han contribuido a validar algunas hipótesis de partida y a arrojar más luz sobre los aspectos que habremos de mejorar en el futuro si queremos seguir contribuyendo a la mejora de la calidad de vida a través del proceso de inserción sociolaboral de las personas con enfermedad mental.

## 5. El resultado de los estudios

La distribución en función de su diagnóstico, de las personas con enfermedad mental que trabajan en la

actualidad en Lantegi Batuak, se distribuye de la siguiente manera:

La muestra de profesionales que participó en el estudio fue de 63 personas, de los que el 54% (más de la mitad) desempeñaban labores de apoyo en Talleres frente al 41% que trabajaban en Servicios. El 5% restante lo constituían técnicos de las Áreas de Apoyo (servicios generales). Según los profesionales (PROF), la intensidad del apoyo requerido por las personas con enfermedad mental que trabajan en Lantegi Batuak (PCEM), es una variable que depende de cada caso particular (60,3%), similar al que necesitan otras personas con discapacidad (17,5%), mayor que el que requieren otras personas con discapacidad (15,9%) y sólo es menor el apoyo requerido en opinión del 6,3% de los PROF consultados.

En el rendimiento por dimensiones, por parte de los PROF en relación con las PCEM, los tres aspectos más valorados (en una escala de 1 al 5) fueron la puntualidad, la relación con los profesionales y la autonomía, mientras que los tres aspectos menos valorados fueron la atención-concentración, el ritmo y la polivalencia.

En cuanto a la percepción de su satisfacción, destaca la alta valoración de las relaciones con los profesionales de apoyo. En general, todas las cuestiones son bien valoradas, a excepción de una cuestión, el salario. Destaca, en el plano negativo, a baja satisfacción con el salario que perciben.

Gráfico 2 . Personas con enfermedad mental en Lantegi Batuak, por diagnósticos

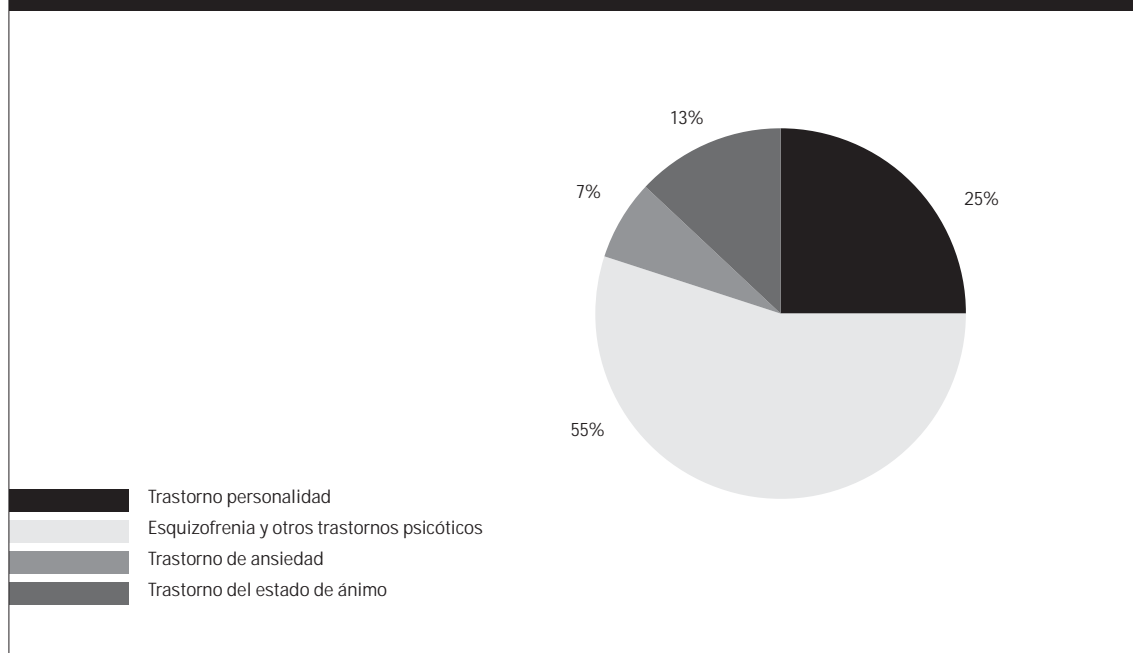


Gráfico 3. Rendimiento por dimensiones de las PCEM según los PROF

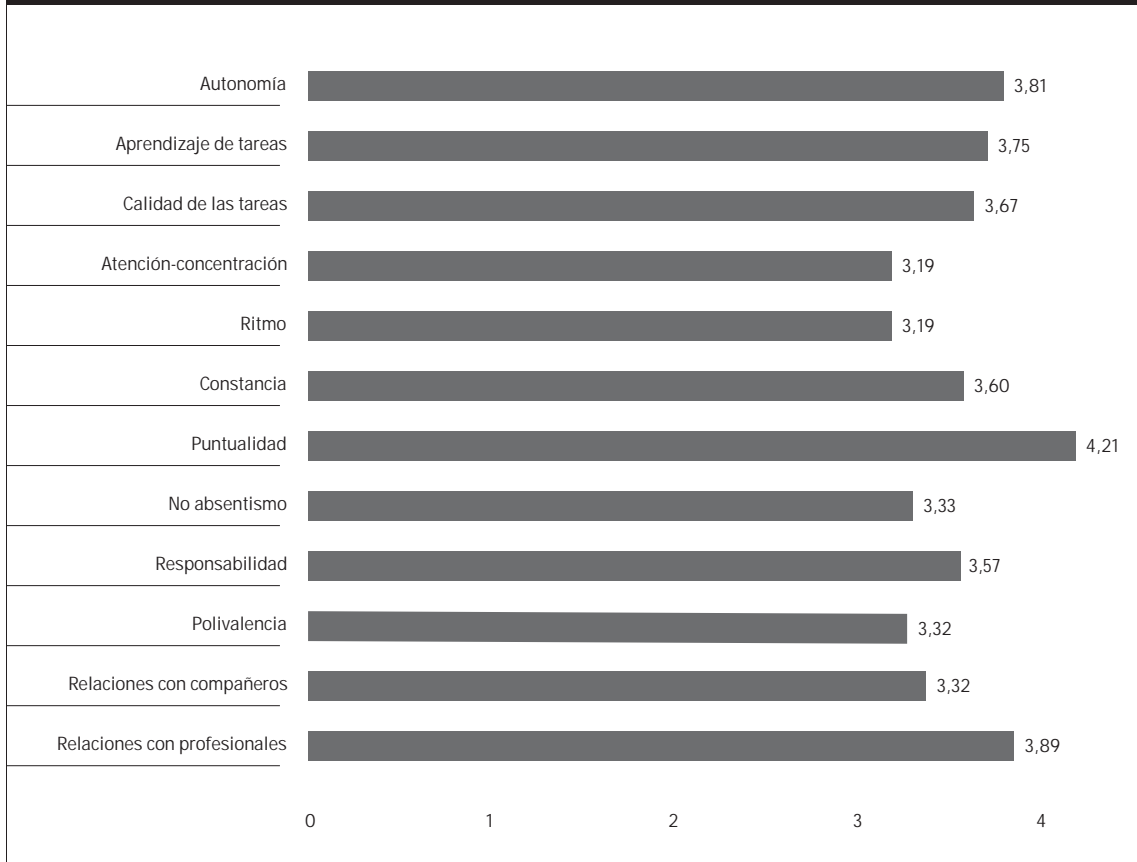
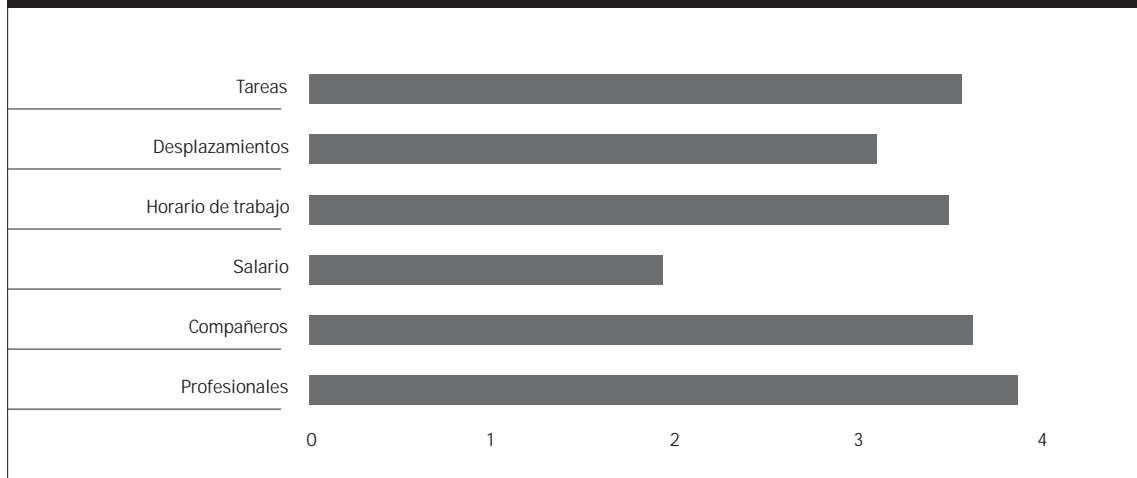


Gráfico 4. Satisfacción percibida de las PCEM según los PROF



En 2007 el salario medio bruto anual que percibió una persona con enfermedad mental que trabajaba en Lantegi Batuak ascendió a 9.560 euros. Las pautas de interacción que los PROF han considerado como más importantes, de cara a lograr el éxito de la inserción laboral de las PCEM, son la atención a los estados emocionales, la atención a sus cambios de conducta y la práctica de una escucha activa. Por el contrario, las pautas que son consideradas como menos eficaces son las constituidas por reunirse periódicamente, utilizar registros de los progresos y establecer pactos y acuerdos por escrito.

Por su parte, las personas con enfermedad mental, que trabajan en Lantegi Batuak han evaluado su autopercepción del rendimiento, valorándose muy positivamente (4,37 sobre 5) frente a la media que los PROF otorgaban al rendimiento de las PCEM y que, aún siendo positiva, se quedaba en el 3,57 sobre cinco. Los tres factores más valorados en los que más se valoran ellas mismas, son el cumplimiento del horario de trabajo, la puntualidad y la asistencia, mientras que las cuestiones menos valoradas son la fiabilidad, la confianza que en ellos depositan los profesionales y la autonomía.

Gráfico 5. Pautas de interacción que benefician a las PCEM según los PROF

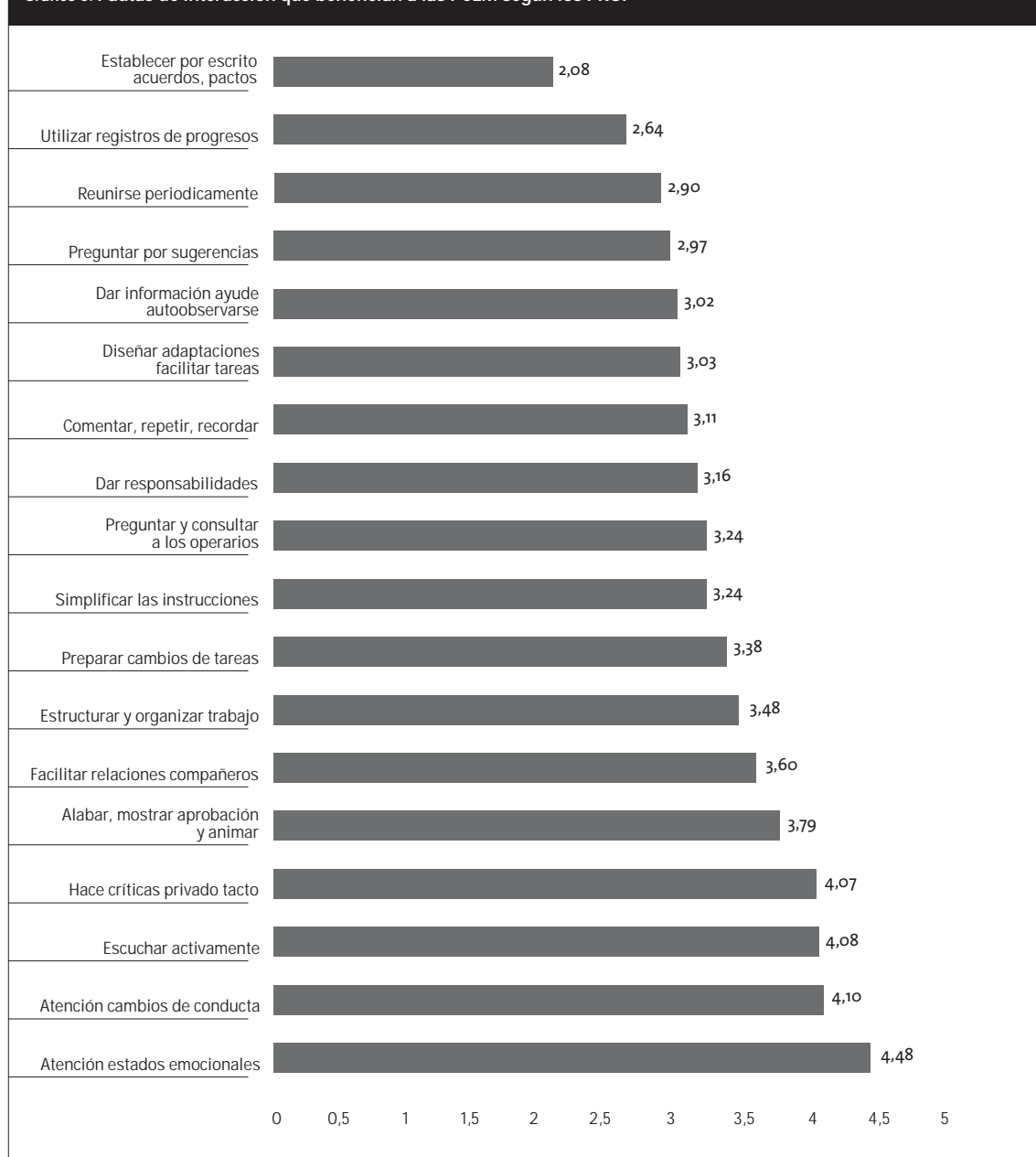
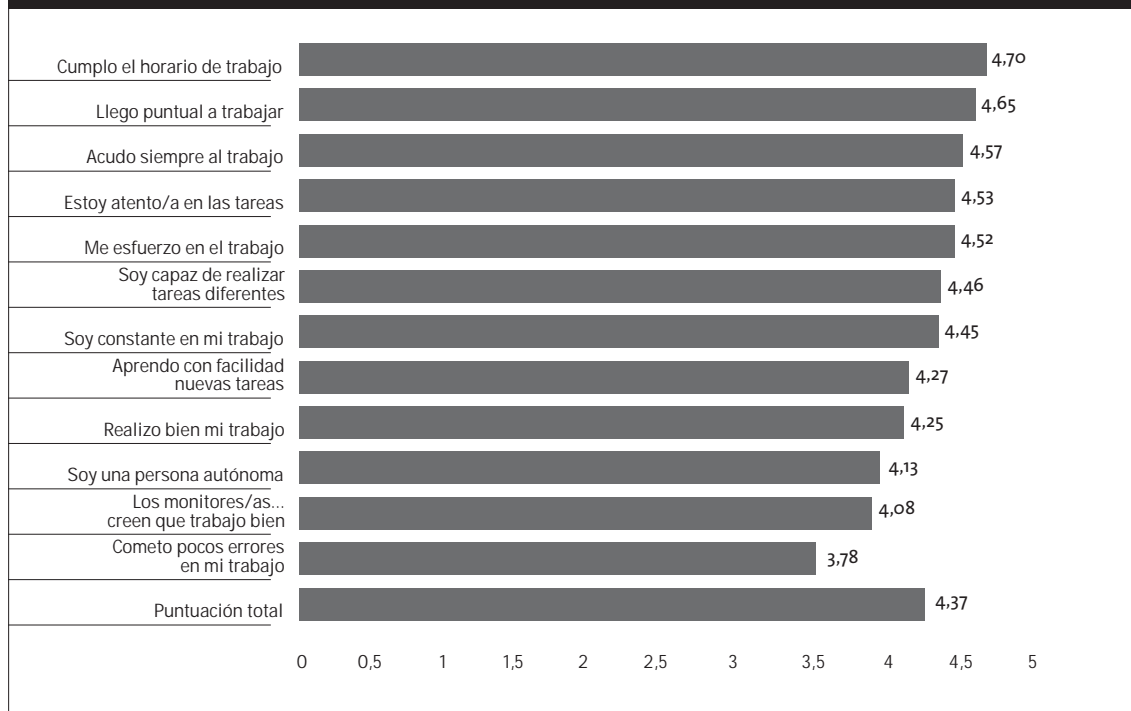


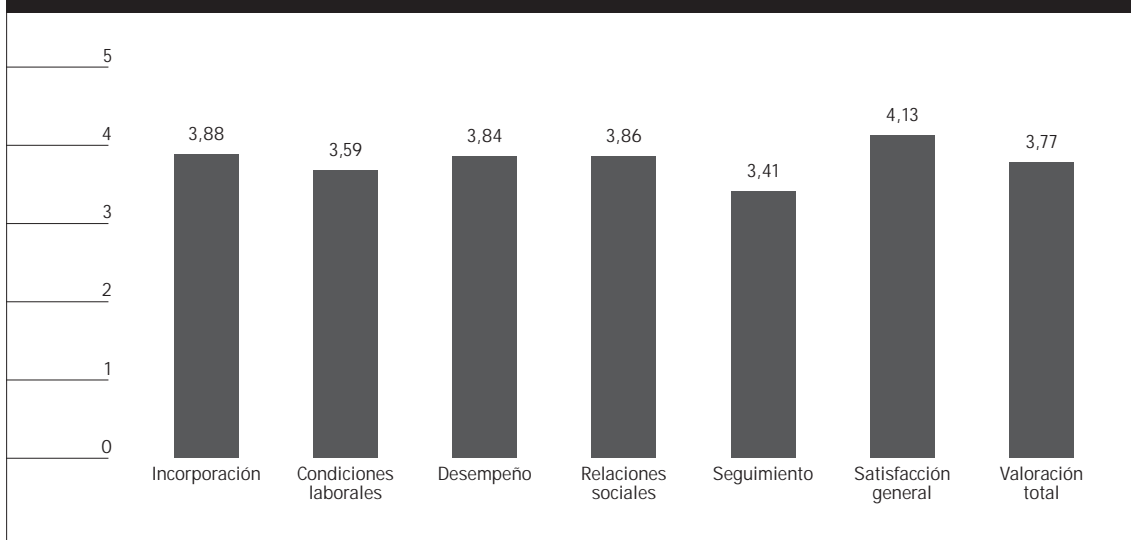
Gráfico 6. Autopercepción de su rendimiento según las PCEM



A la hora de valorar su situación laboral, las PCEM valoran muy positivamente su satisfacción en general y el proceso de incorporación al puesto de trabajo, mientras que en la cola, se situarían el seguimiento que reciben una vez incorporadas y las condiciones laborales (destacando el tema salarial y coincidiendo con la percepción de los PROF).

Por último, se pidió a las PCEM una valoración acerca de los factores de éxito en el trabajo, para tratar de contraponer su percepción con la resultante de los PROF. Según las PCEM, los tres factores más importantes serían la estabilidad en el empleo, el ambiente de trabajo y el reconocimiento y la valoración por parte de los PROF. Y aquellas cuestiones

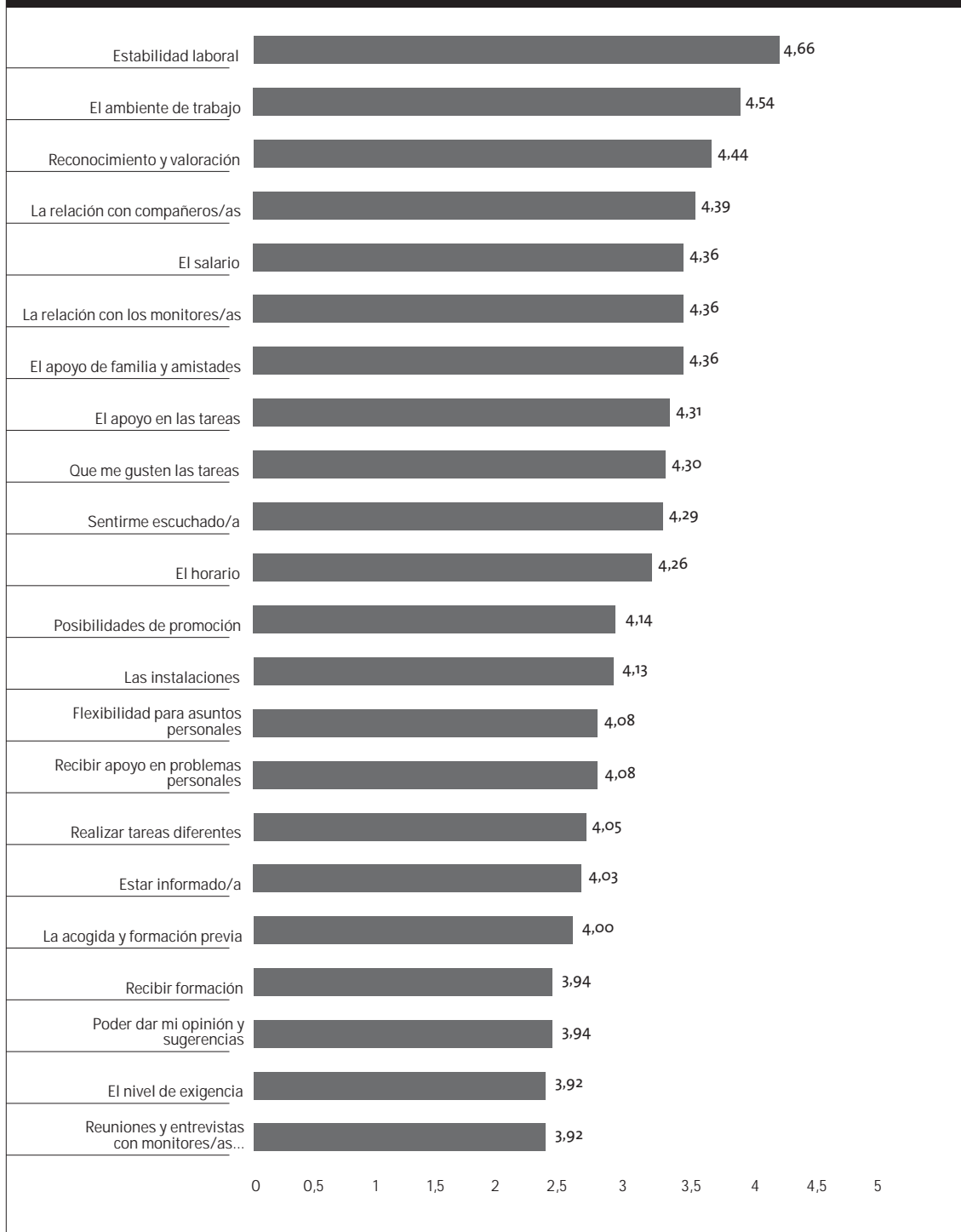
Gráfico 7. Valoración de su situación laboral según las PCEM



que menos influyen a la hora de que su integración laboral resulte exitosa serían las entrevistas “de desarrollo” con los PROF, el nivel de exigencia y la posibilidad de que se les ofrezca aportar opiniones y sugerencias. Lo cierto es que la suma de las per-

cepciones de los PROF y las PCEM ha servido como base para avanzar, ya que las diferentes cuestiones a las que cada una ha ido dando respuesta, han servido para elaborar un DECÁLOGO de factores críticos de éxito en el proceso de integración laboral.

Gráfico 8. Factores que contribuyen al éxito en el trabajo según las PCEM





## 6. Un decálogo para lograr un proceso de inserción laboral exitoso con personas con enfermedad mental

Una de las herramientas resultantes de nuestra experiencia consiste en haber resumido en un decálogo las principales claves que contribuyen a lograr inserciones laborales de éxito con personas con enfermedad mental. Dado que entendemos la inserción como parte de un proceso más completo y complejo, es necesario tener en consideración todos los aspectos que van a contribuir al acierto en el encaje de la persona en el puesto. Estas son las diez claves:

1. Creación de una red de apoyos naturales en el puesto de trabajo a través de la capacitación específica de los profesionales en intervención sociolaboral con personas con enfermedad mental.
2. La motivación de los usuarios/as hacia el empleo, a través de un proceso de orientación y formación.
3. Buena conciencia de la enfermedad y adscripción a tratamiento psiquiátrico y farmacológico.
4. Una formación prelaboral acorde a intereses e historia laboral, donde desarrollar hábitos básicos de trabajo y habilidades de relación sociolaboral.
5. La adecuación del puesto de trabajo a las características y capacidades de la persona.
6. El establecimiento de sistemas de seguimiento de la evolución del trabajador/a.
7. El grado de satisfacción de la persona con el puesto de trabajo.
8. Contar con apoyo externo de carácter *social* (asociación de familiares e instituciones competentes) y *sanitario* (red de centros de salud mental).
9. Programación de la intervención familiar con el fin de que familiares de usuario/as sean agentes activos de apoyo y colaboración en el proceso de integración sociolaboral.
10. Inserción a través de estructuras de apoyo, adecuadas y flexibles en cuanto a los itinerarios (formación, CO, CEE, EO, etc.).

## 7. El problema de los servicios ocupacionales para personas con enfermedad mental

Para las personas con discapacidad intelectual, el desarrollo de un modelo mixto (CO/CEE) ha promovido que más de medio millar de personas obtengan

un empleo tras su paso por el servicio ocupacional. Esta buena práctica no es trasladable en la actualidad como medio de inserción laboral para personas con enfermedad en Lantegi Batuak y no es un problema de resolución sencilla.

El número de personas con enfermedad mental *empleadas* en Lantegi Batuak en régimen de CEE, asciende a 129 (55% en actividades industriales y 45% en actividades de servicios). El número de personas con enfermedad mental *inscritas en la bolsa de trabajo* de Lantegi Batuak asciende a 130. No se trata de una lista de espera propiamente dicha, ya que estas personas no cuentan con una orientación clara a régimen ocupacional.

El motivo de esto último radica en que, como Lantegi Batuak no gestiona plazas ocupacionales para este colectivo, las personas son informadas de este aspecto y por lo tanto, no albergan esperanzas de contar con una plaza ocupacional, sino únicamente con alguna posibilidad de formación o empleo en nuestros centros. Esta situación, carece de una realidad homogénea en la CAPV ya que en cada Territorio Histórico está organizado de manera diferente, dándose diferentes situaciones en relación con una misma problemática y con la articulación de la prestación de un servicio social de carácter especializado y de atención diurna como es el Servicio Ocupacional para personas con discapacidad psíquica.

En la actualidad, las infraestructuras sociales destinadas a la cobertura de plazas ocupacionales para personas con discapacidad intelectual están saturadas. La media de personas con discapacidad por taller asciende a 80 personas de las que 44 son plazas ocupacionales, encontrándonos en la actualidad en un proceso de desdoblamiento de aquellos talleres o centros cuya cifra de personas supera las 100. Entendemos que una atención de calidad requiere entornos de taller que no superen la cifra de 80 personas con discapacidad atendidas. El posibilismo y la necesidad de garantizar una atención universal al colectivo de personas con discapacidad intelectual en Bizkaia han contribuido a una situación que no es la ideal en los actuales estándares de calidad que se manejan en nuestra sociedad.

Por tanto, incorporar personas con enfermedad mental en régimen ocupacional requeriría de una dotación de infraestructuras, con una planificación de desarrollo acorde a las comarcas donde está prevista la creación de dichas plazas en el futuro.

En relación con las necesidades suplementarias de apoyo, hay que decir que en Lantegi Batuak el ratio de atención de personas con discapacidad intelectual en el modelo ocupacional asciende a un monitor/a por cada 15 usuarios/as aproximadamente. Está en cuestión la necesidad de una mayor individualización,

buscando una mayor calidad a través de la personalización de la atención. Hay que tener en cuenta que el 21% de las personas con discapacidad intelectual en régimen ocupacional presentan un diagnóstico dual añadido de enfermedad mental, lo cual nos está aconsejando establecer un marco de atención más individualizada para este colectivo. Además, se haría necesaria la dotación de técnicos de apoyo para prestar un mayor soporte técnico en intervención sociolaboral especializada. Hoy por hoy es una utopía, en función de los costes laborales inducidos por estas medidas suplementarias de apoyo.

Por este motivo, se hace imprescindible la dotación de recursos suplementarios para prestar la atención requerida a un colectivo, el de las personas con enfermedad mental en un modelo ocupacional, ya que presenta una problemática de atención específica y un tanto diferenciada al de las personas con discapacidad intelectual.

Por las especiales características del colectivo, parece recomendable contemplar la posibilidad de que exista una mayor flexibilidad en la configuración de las plazas ocupacionales. Nos referimos a la conveniencia de poder prescribir plazas a jornada parcial, con horarios de atención personalizados y flexibles para atender mejor a las necesidades planteadas por las personas usuarias. En todo caso, el precio de la plaza sería completo ya que los costes asociados al mantenimiento de las mismas no se ven minorados por la duración del tiempo de atención. Así, los y las profesionales trabajan a jornada completa, las infraestructuras son necesarias en su totalidad, con independencia de las características de las plazas, etc.

Ya hemos comentado que los modelos de atención a las necesidades ocupacionales de las personas con enfermedad mental son diferentes en cada uno de los tres Territorios Históricos. El modelo de gestión aplicado en la actualidad por Lantegi Batuak en Bizkaia, tiene estrecha relación con la viabilidad, tanto social como económica, que requiere una actuación seria en este campo de prestación de servicios sociales públicos por parte de una entidad privada, aunque no lucrativa.

Lantegi Batuak presta servicios ocupacionales con unas características orientadas al desarrollo de las personas, en un entorno que utiliza eminentemente el trabajo como instrumento para facilitar una mayor participación social de las personas. Así, una actividad puramente asistencial no sería viable en un contexto como el actual, donde el precio de la plaza ocupacional no alcanza a cubrir el coste completo del servicio. Estamos hablando de un modelo en el que el usuario no sólo no paga un precio público por su atención ocupacional, sino que percibe una gratificación económica que en todo caso cubre el coste que le supone el transporte y el comedor.

El coste total de la plaza se cofinancia a través de la generación de valor económico por parte de la entidad gestora, a través de su participación en operaciones mercantiles en el campo de la subcontratación. La convivencia de los modelos de CO y CEE contribuye decididamente a que se puedan abordar trabajos de mayor valor añadido que permita la viabilidad global del modelo.

Una actividad puramente ocupacional (o de corte únicamente asistencial) no sería viable según el modelo de gestión vigente en Lantegi Batuak. Por esto, se hace necesario profundizar y desarrollar el modelo actual como única alternativa (que al menos, se nos ocurra a nosotros) para la prestación de un servicio ocupacional de carácter universal y gratuito para el colectivo de personas con enfermedad mental. Otra posibilidad apuntada consiste en explorar alternativas ligadas a la gestión de plazas "ajenas", esto es, concertadas por otra entidad. Esta opción requeriría de un estudio específico acerca de su viabilidad socioeconómica y de una profundización en los nexos de unión entre las redes institucionales y asociativas que vertebran la atención del colectivo de personas con discapacidad intelectual y el de las personas con enfermedad mental.

En la medida en que se incrementa el número de plazas, se incrementan las necesidades financieras para el sostenimiento del volumen global, ya que se agrava la problemática financiera. Máxime teniendo en cuenta los problemas que conlleva la actual situación de convenio de colaboración para el desarrollo de subvención nominativa, con carácter anual, sujeta a decisión política ligada a la acción de gobierno foral, sin cláusula de revisión de precios, con problemas para el cobro en tiempo y forma y con una puesta permanente en cuestión de la justificación del modelo mixto (CO/CEE). Esta es una problemática común en la CAPV para las entidades del tercer sector, por lo que no afecta a la situación en Álava. Desde la lógica de la actuación en colaboración entre el tercer sector y la administraciones públicas competentes, parecería más apropiado plantear un modelo que diera seguridad y mayor estabilidad a la relación de colaboración.

Como se puede adivinar, el modelo de gestión condiciona el tipo de actividad a desarrollar por la entidad gestora de los programas ocupacionales para personas con enfermedad mental. En Lantegi Batuak solamente el 3% de las plazas ocupacionales tienen su ámbito de actividad en el sector servicios, estando el 97% restante ocupadas en el sector industrial.

Esta circunstancia viene condicionada por las especiales características de las personas con discapacidad intelectual, ya que se requieren actividades sencillas, descompuestos los procesos, de carácter repetitivo, intensivas en mano de obra y suscepi-

bles de una planificación ordenada en el tiempo, dirigida a garantizar unas tasas de ocupación superiores al menos al 75% anual. A esto, hay que añadirle el mencionado asunto relativo a la necesaria contribución del valor añadido generado a la cofinanciación del coste anual de las plazas ocupacionales.

Sería necesaria una implicación de las instituciones implicadas para garantizar el acceso a servicios que pudieran ser prestados a través de la fórmula ocupacional por este colectivo<sup>2</sup>. Parecería fuera de lugar que la nueva regulación derivada del desarrollo de la futura Ley Vasca de Servicios Sociales, descuidara este aspecto que no se ha desarrollado en todo su potencial. Las plazas ocupacionales de personas con enfermedad mental, pudieran desarrollarse en el futuro en el ámbito de los servicios. Esto parece interesante y razonable teniendo en cuenta también el potencial de normalización que poseen las actividades relacionadas con los servicios, tal y como lo demuestra la trayectoria de otras experiencias en jardinería, lavandería y hostelería. Por ello, sería aconsejable pensar en clave de sector servicios en el diseño de servicios ocupacionales futuros para este colectivo.

El abordaje de un proyecto de estas características, clave para la integración laboral de las personas con enfermedad mental, requeriría una mayor participación institucional, en forma de una especial implicación por parte de las instituciones interesadas en su desarrollo.

Y no nos referimos únicamente a la necesaria colaboración interinstitucional en el ámbito sociosanitario (Osakidetza, Avifes, Diputación Foral, etc.), ya que damos por supuesto que no habría ningún problema en el establecimiento de los protocolos más adecuados de interrelación.

La Fundación Lantegi Batuak sólo cuenta en su Patronato con Gorabide, que es una asociación de familiares de personas con discapacidad intelectual. Su apertura a la atención de otro colectivo, como sería el caso de las personas con enfermedad mental, pasaría por la involucración de las instituciones interesadas en el proyecto global, bien a través de su participación en el Patronato, bien a través de otras fórmulas que garantizaran la viabilidad y estabilidad futura de la organización.

Desde nuestra experiencia, estamos abiertos a la exploración de fórmulas de colaboración para abrir

la participación institucional, para que otras instituciones participen más estrechamente en un proyecto que, de dar este paso, se convertiría en la referencia en Bizkaia para la atención ocupacional de todas las personas, con independencia de la tipología de su discapacidad.

## 8. Conclusiones y factores de éxito desde la doble perspectiva de los profesionales de apoyo y las propias personas con enfermedad mental

Las conclusiones, por tanto, son aplicables sólo al conjunto de personas con enfermedad mental que trabajan en Centro Especial de Empleo. Como resumen de la doble perspectiva de los colectivos implicados en Lantegi Batuak, podríamos señalar las siguientes conclusiones:

- En su conjunto las personas con enfermedad mental valoran de forma su situación laboral, con niveles altos de satisfacción (el 70% está bastante contento/a, un 4% está descontento/a)
- Las personas tienen una percepción muy clara de que el empleo les ayuda a tener una mejor calidad de vida (el 80% afirma que trabajar le ayuda bastante o mucho a sentirse y vivir mejor).
- Perciben una buena relación y un trato adecuado por parte de los y las profesionales de apoyo, y se sienten muy apoyados/as para la realización de tareas.
- Mantienen muy buenas relaciones con compañeros/as en general, y también buenas, aunque algo menos, con las personas con discapacidad intelectual.
- Las condiciones laborales de manera general se sitúan en niveles medios altos de valoración, salvo el salario que es el único aspecto por debajo de la media y con una valoración baja (cerca del 50% se muestra nada o poco satisfecho).
- En síntesis, podemos decir que las personas con enfermedad mental están contentas de trabajar en Lantegi Batuak.
- Las personas con estudios medios o superiores, que no han trabajado antes y que llevan dos años en Lantegi Batuak tienden a ser más críticos con su situación laboral.
- Destacar que los indicadores de rendimiento de las personas con enfermedad mental y el nivel de satisfacción por parte de los profesionales de Lantegi Batuak son medios-altos.
- La situación global de las personas con enfermedad mental en Lantegi Batuak la valoramos como buena.

<sup>2</sup> El Decreto 257/1986 que regula en la CAV los servicios sociales de carácter ocupacional, establece en su artículo 34 que los Centros Ocupacionales homologados tendrán prioridad en la prestación de servicios a establecimientos públicos.



# II Plan Vasco del Voluntariado: ejes fundamentales

**Elena Ayarza Elorriaga**

Directora de Bienestar Social  
Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales  
Gobierno Vasco

Con la aprobación del segundo plan en este 2008, se cumplirán 7 años de trabajo desde que en diciembre de 2001 se constituyese el Consejo Vasco del Voluntariado. Un período de tiempo en el que la coordinación de las diferentes políticas de la Administración vasca con el resto de agentes presentes en el escenario del voluntariado ha cristalizado en la creación de dos planes integrales de promoción, apoyo y estructuración del sector. A lo largo del presente artículo, se presentan algunas ideas claves que deben contribuir a un mayor entendimiento, en su apartado técnico y conceptual, del trabajo desarrollado para la elaboración del II Plan Vasco del Voluntariado y de cómo se ha de actuar a la hora de su despliegue, de forma que la presente estrategia de promoción del voluntariado se constituya en un elemento coherente y útil en pos de la consecución de los objetivos marcados. Es precisamente en el momento del despliegue cuando la mayor parte de las estrategias fracasan pese a contar con un excelente diseño. Ese es, desde el punto de vista de la Dirección de Bienestar Social, el gran reto que tiene por delante el II Plan Vasco del Voluntariado.

## 1. Conceptos de referencia

Al elaborar el II Plan Vasco de Voluntariado son varios los conceptos que han llamado la atención por considerarlos conceptos claves de reflexión y fundamentales para un mejor seguimiento y comprensión del plan que presentamos. Aquí se apuntan algunos de ellos:

- Voluntariado  
La Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado en su artículo 2 define el concepto de voluntariado, indicando:
  - i. A los efectos de la presente ley, se entiende por voluntariado el conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas físicas, siempre que se realicen en las siguientes condiciones:
    - a) De manera desinteresada y con carácter solidario.
    - b) Voluntaria y libremente, sin traer causa de una relación laboral, funcional o mercantil, o de una obligación personal o deber jurídico.
    - c) A través de organizaciones sin ánimo de lucro, y con arreglo a programas o proyectos concretos.
    - d) Sin retribución económica.
    - e) Sin sustituir, en ningún caso, servicios profesionales remunerados.
  - ii. No tendrán la consideración de voluntariado, a efectos de la ley, las actuaciones voluntarias espontáneas, esporádicas o prestadas al margen de organizaciones, ejecutadas por razones familiares, de amistad, benevolencia o buena vecindad.

- Actividades de interés general

Tal como se ha podido comprobar por la definición que hace la Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado, sobre el concepto "voluntariado", encontramos que se "entiende por voluntariado el conjunto de actividades de interés general".

La Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado en su artículo 3, define actividades de interés general como "las que comporten un compromiso a favor de la sociedad o de la persona, que se desenvuelvan en el ámbito social, comunitario, cívico, cultural, de cooperación al desarrollo, de protección al medio ambiente o cualquier otro de naturaleza análoga".

La inclusión dentro de esta definición de la frase "cualquier otro de naturaleza análoga" deja la puerta abierta para considerar como voluntariado actividades no desarrolladas exclusivamente en los ámbitos descritos en la ley. Es especialmente relevante tener en cuenta este apartado, ya que el voluntariado no conoce de fronteras, y es una de sus fortalezas su presencia en diversos ámbitos de la sociedad.

- Organizaciones de Voluntariado

- Las organizaciones que cuenten con voluntariado, cualquiera que sea su forma jurídica, habrán de estar legalmente constituidas y dotadas de personalidad jurídica propia, carecer de ánimo de lucro, estar debidamente registradas en los correspondientes registros de fundaciones y asociaciones de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco y desarrollar programas o proyectos en el marco de las actividades de interés general definidas en el artículo 3 de esta ley.
- Se denominarán organizaciones de voluntariado las que, además de cumplir las anteriores condiciones, estén integradas mayoritariamente por voluntarios/as y desarrollen la mayoría de sus programas o proyectos de acción fundamentalmente a través de tales voluntarios o voluntarias.

- Marco normativo

- Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado.
- Decreto 169/2000, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Censo General de Organizaciones del Voluntariado y se regulan determinados aspectos relativos al Voluntariado.
- Decreto 30/2003, de 18 de febrero, de funcionamiento del Consejo Vasco del Voluntariado.

iv. Ley 1/1996, de 3 de abril, de Gestión de Emergencias de Euskadi.

v. Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo.

vi. Proyecto de Decreto por el que se regula la participación voluntaria de la ciudadanía en el sistema vasco de atención de emergencia.

vii. Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi.

viii. Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones del País Vasco.

ix. Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres

x. Norma Foral 1/2004, de 24 de febrero, de las Juntas Generales de Vizcaya, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

xi. Norma Foral 3/2004, de 7 de abril, de las Juntas Generales de Gipuzkoa, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

xii. Norma Foral 16/2004, de 12 de julio, de las Juntas Generales de Álava, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos e incentivos fiscales al mecenazgo.

## 2. El diagnóstico participativo y sus conclusiones

Una de las claves del II Plan Vasco del Voluntariado ha sido su Diagnóstico, elaborado de una forma participativa y abierta. Dicho proceso ha sido construido con información obtenida desde diferentes puntos de vista.

En primer lugar, la Evaluación y Balance Final del I Plan Vasco del Voluntariado 2003-2006 ha permitido un conocimiento en profundidad de la realidad del voluntariado. En segundo lugar, el trabajo realizado en el seno del Consejo Vasco del Voluntariado, en el que se contó con la participación de agentes expertos que apoyaron el trabajo a lo largo de diferentes momentos. En tercer lugar, la participación de entidades sin ánimo de lucro y de la Administración local que aportaron su experiencia y punto de vista mediante su presencia en diferentes talleres de trabajo desarrollados en los tres Territorios Históricos.

Todo ello ha contribuido de forma definitiva a la obtención de las siguientes conclusiones generales:

- Sobre la situación del voluntariado se observa una creciente preocupación por parte de las organizaciones. La crisis o encrucijada del “asociacionismo tradicional” ha dado paso a nuevas formas de solidaridad a las que las entidades deben adaptarse. Ya no vale una concepción tradicional del voluntariado sino que se exige una modernización de los sistemas de captación, atención, trabajo e interacción con las personas voluntarias por parte de las entidades y el fomento de otros tipos de voluntariado por parte de la Administración pública.
- Sobre las organizaciones de/con voluntariado se observa en la Comunidad Autónoma del País Vasco una sociedad civil muy activa, proclive a participar en asociaciones y movimientos sociales. Gracias a esto se ha podido desarrollar un potente tejido asociativo, lo que ayuda a construir un fuerte sentido de ciudadanía. El voluntariado forma parte de estas entidades tan diversas, aunque las organizaciones han perdido la visión de éste como grupo de interés importante o prioritario dentro de ellas.
- Uno de los problemas fundamentales a la hora de establecer políticas públicas en el voluntariado es la falta de un conocimiento real del sector, de su realidad, de sus límites, de sus organizaciones, etc.
- Junto con la falta de personas voluntarias en las entidades sin ánimo de lucro, la siguiente gran demanda que se recoge en el Diagnóstico es la de la financiación y la formación, tanto de las personas voluntarias como de las entidades.
- Existe un escenario complejo con múltiples agentes intervinientes. La consecución de una política pública más eficiente en torno al voluntariado dependerá en gran medida del grado de entendimiento que los diferentes agentes sean capaces de alcanzar a la hora de implementar actuaciones de manera coordinada con el objetivo de evitar duplicidad de esfuerzos y solapamiento de iniciativas.

### 3. Los agentes participantes

El segundo Plan Vasco del Voluntariado inicia su andadura con la colaboración de una serie de agentes, bien con responsabilidad directa en la implementación de acciones (Responsables), o con responsabilidad indirecta (Colaboradores). Eso no quiere decir que esté cerrado a la participación de otros entes interesados, siempre y cuando, claro está, se diseñen acciones encaminadas a conseguir los objetivos propuestos en el segundo Plan.

Tal y como propone el Plan, la situación ideal debería plasmarse en la consideración que los diferentes

agentes deberían tener por el Consejo Vasco del Voluntariado como el órgano aglutinador de las diferentes acciones previstas para el período 2008-2010. Es decir, un ayuntamiento podría considerar interesante el alineamiento con los objetivos del II Plan Vasco del Voluntariado y decidir el diseño de una o varias acciones acordes. En este planteamiento, dicho ayuntamiento debería encontrar en el Consejo, o en las herramientas de las que se dota para su funcionamiento, una colaboración válida y una ayuda eficaz para su desarrollo.

Por consiguiente, se considera que la foto de salida del segundo Plan no debería ser necesariamente igual que la foto final que se obtenga en el año 2010. La previsión es que los agentes, las acciones y el presupuesto puedan cambiar considerablemente.

### 4. Plan operativo

Al hilo del razonamiento anterior, se puede considerar que el objetivo último del II Plan Vasco del Voluntariado consistirá en alinear las acciones de diversos agentes presentes en el escenario del voluntariado alrededor de una estrategia conjunta definida por el Consejo Vasco del Voluntariado, para el período 2008-2010. Dichas acciones y agentes contribuirán a alcanzar una serie de metas propuestas en torno a tres líneas estratégicas, seis objetivos generales y doce objetivos específicos (ver tabla 1).

En primer lugar, en la Línea Estratégica 1 se tratarán de implementar acciones que tengan por objetivo la sensibilización y la concienciación de la ciudadanía sobre la importancia que el voluntariado tiene en el desarrollo de nuestra sociedad. Especialmente, entre la juventud, de la que preocupa su pérdida de valores solidarios y su escaso compromiso de permanencia en el seno de las entidades sin ánimo de lucro.

Dos programas que merece la pena destacar serían, por un lado, los implementados por las Agencias ERDU, GIZALDE y BOLUNTA en colaboración con la Dirección de Bienestar Social, programas que tienen por objetivo la sensibilización y la captación de personas voluntarias en centros educativos de la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>1</sup>.

Por otro lado, el desarrollo de un convenio entre la Dirección de Bienestar Social y la Universidad de Deusto para los mismos fines, a través de la creación de una página Web (<<http://www.voluntariado.deusto.net>>). Un espacio donde confluyen entida-

<sup>1</sup> Agencia Bolunta: Hirikide, programa de educación en valores. Agencia Gizalde: Ireki begiak, elkartu eta ekin. Abre los ojos, únete y actúa. Agencia Erdu: Eta zu, Zergatik ez? Mugi zaitetz! Y tú ¿Por qué no? ¡Muévete!

Tabla 1. Líneas estratégicas, objetivos generales y objetivos específicos

LÍNEA ESTRATÉGICA	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Construir una ciudadanía sensible y activa con la acción voluntaria.	Sensibilización Captación Investigación	Fomentar la sensibilización de los jóvenes y la captación de personas voluntarias en los diferentes ámbitos educativos de la CAPV.
		Fomentar la sensibilización y la captación de personas voluntarias en la sociedad y entre los agentes relacionados con el voluntariado.
		Fomentar la sensibilización, la captación de personas voluntarias y la relación entre empresas y entidades sin ánimo de lucro a través del voluntariado empresarial.
		Fomentar la investigación y el conocimiento real de la situación del voluntariado en la CAPV.
Fomentar el desarrollo de un tejido asociativo dinámico, preparado para responder a los retos del voluntariado en el futuro.	Apoyo y fomento	Proporcionar apoyo para consolidar el papel de las personas voluntarias dentro de las entidades sin ánimo de lucro con el objetivo de conseguir una mejora en la calidad de la acción voluntaria.
		Proporcionar apoyo técnico y económico con el objetivo de mejorar la sostenibilidad, transparencia y progresar en la modernización organizativa de las entidades sin ánimo de lucro.
		Proporcionar apoyo a las personas voluntarias en todos los procesos formativos.
		Proporcionar apoyo a las entidades sin ánimo de lucro en todos los procesos formativos.
Configurar y potenciar los espacios de voluntariado existentes para la plena coordinación de los agentes que lo conforman.	Coordinación	Promoción de una cultura de coordinación y del marco existente (Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado - II Plan Vasco del Voluntariado, Censo General de las Organizaciones de Voluntariado, Consejo Vasco del Voluntariado) como instrumentos reguladores y vertebradores en materia de voluntariado.
		Apoyo y potenciación de las estructuras existentes y creación de otras nuevas para la interrelación entre todos los agentes tanto a nivel vasco como europeo en torno al voluntariado.
		Promoción y apoyo del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (tic's) como eje vertebrador de los procesos de coordinación en torno al voluntariado.
		Mejorar los procesos de coordinación a nivel de administración con el objetivo de crear sinergias favorables a la promoción del voluntariado impidiendo con ello la duplicación de esfuerzos.

Fuente: *II Plan Vasco del Voluntariado*.

des sin ánimo de lucro y personas voluntarias. Las primeras ofertarán oportunidades para realizar voluntariado y campos de trabajo, mientras que la UD se encargará de la promoción entre sus estudiantes, profesorado y personal no docente con el fin de cubrir las posibles ofertas.

Así mismo, en la Línea Estratégica 1 se trabaja de forma coordinada entre los diferentes agentes con el objetivo de profundizar en el conocimiento real de la situación del voluntariado en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Para ello, se espera

contar para el año 2010 con una serie de estudios divididos por ámbitos de actuación o por temáticas que nos ofrezcan una visión más global y profunda del voluntariado. Algunas de las propuestas con las que se trabaja, se resumen a continuación:

- Propuesta 1: Estudio en relación con los que ya se desarrollan desde Gobierno Vasco, pero con entidades del ámbito del Departamento en cuestión. La idea es tener una visión aproximada de lo que abarca el sector para 2010. No desde un punto de



vista de la persona voluntaria, sino de las entidades sin ánimo de lucro.

- Deberían medirse como mínimo los mismos ítems que los que contempla el que realiza el Consejo Vasco del Voluntariado.
- Permitiría la realización de análisis comparativos por TTHH y por sectores.
- Propuesta 2: Desde el Comité de las Regiones se estima que existe un déficit de investigaciones y datos estadísticos sobre el voluntariado, por lo que:
  - Destaca la necesidad de abordar inmediatamente la falta de unas estadísticas completas y precisas a nivel nacional o comunitario sobre la contribución económica del voluntariado.
  - Insta a los Estados miembros a recabar datos estadísticos precisos acerca de la intervención del voluntariado también a nivel local y regional para apoyar el desarrollo de iniciativas apropiadas a ambos niveles.
  - Pide a la Comisión Europea que lleve a cabo una compilación de datos más sistemática sobre los voluntarios y los servicios que prestan, y está a favor de que se incluya el voluntariado como categoría específica de las Cuentas Estadísticas de EUROSTAT a fin de evaluar con exactitud el valor económico del voluntariado.
  - Recomienda la realización de investigaciones comparativas sobre voluntariado en toda la UE con vistas a obtener datos sobre sus tendencias de desarrollo, alcance y características a nivel nacional, regional y local. Esto permitirá indicar claramente cuáles son las similitudes y diferencias culturales en relación con la infraestructura y las actividades voluntarias.
  - Recomienda que se proceda a la investigación a escala de la UE para determinar experiencias de mejores prácticas en la promoción y apoyo al voluntariado a nivel local y regional. En función de las conclusiones de la investigación, las zonas con más experiencia histórica en voluntariado podrían ayudar a otras regiones y municipios a crear nuevas iniciativas.
- Propuesta 3: Otros temas de interés.
  - Voluntariado Empresarial en el marco de la Responsabilidad Social de las Empresas.
  - Voluntariado Virtual. Nuevas Tecnologías.
  - El voluntariado de las personas menores de edad.

- Conocer la realidad de las entidades en cuanto a los sistemas de gestión de calidad y criterios que se utilizan.
- Relación entre el personal remunerado y personas voluntarias en el seno de las organizaciones de voluntariado.

La Dirección de Participación Ciudadana, la Dirección de Inmigración, la Dirección de Cooperación al Desarrollo, el Dpto. de Interior, el Dpto. de Sanidad, el Dpto. de Medio Ambiente y Ordenación del territorio por parte del Gobierno Vasco, el Dpto. de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa, la Dirección de Infancia, Mujer y Personas con Discapacidad y Emakunde-Instituto respaldan esta iniciativa.

Respecto a la segunda gran demanda que se recoge en el Dignóstico y que ya se ha mencionado anteriormente, el segundo Plan Vasco del Voluntariado propone una Línea Estratégica 2 en la que se puedan afrontar cuestiones relativas a la financiación, principalmente a través de las subvenciones que los diferentes agentes conceden para la puesta en marcha de programas concretos.

En este sentido, se ha de recordar que éste es un Plan de voluntariado, no de promoción del asociacionismo, por lo que muchas cuestiones se han procurado descender hasta ese nivel, tratando de poner el foco en cómo plantear acciones que incidiesen directamente en las personas voluntarias. Por otro lado, tampoco se puede obviar que el voluntariado se conforma como una esfera más dentro del “todo” que es una entidad sin ánimo de lucro, por lo que, a menudo, no se puede tratar de actuar sobre él sin atravesar el resto.

Así, como propuesta que el II Plan Vasco del Voluntariado realiza a los siguientes agentes, se recoge la inclusión en las diferentes órdenes de ayudas que generalmente abarcan el “asociacionismo” de una forma general, la inclusión de uno o varios de los siguientes criterios:

- Obligación de las entidades sin ánimo de lucro solicitantes de estar censadas en el Censo General de Organizaciones de Voluntariado. De no ser posible, se puede informar sobre su existencia.
- Introducción de una perspectiva de voluntariado en el preámbulo/exposición de motivos, puesto que es importante que se dé visibilidad y se realice un reconocimiento a su labor dentro de las entidades sin ánimo de lucro.
- Desagregación de datos relativos al voluntariado en los proyectos que presentan las entidades sin ánimo de lucro.
- Financiación de proyectos específicos de voluntariado dentro de órdenes de ayudas más generales.

Por último, la conclusión más importante que se puede extraer del Diagnóstico en su relación con la *Línea Estratégica 3* debe ser la necesaria reafirmación en los elementos, herramientas y espacios comunes que vertebran la acción voluntaria.

En este sentido, se puede concluir que:

- La Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado es el marco que regula el voluntariado en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- El Consejo Vasco del Voluntariado es el órgano en el que se encuentran los diferentes agentes relacionados con la materia.
- Durante el período 2008-2010 se profundizará en la coordinación de las diferentes perspectivas con el objetivo de crear sinergias favorables al desarrollo del segundo Plan, incrementar el número y la calidad de las acciones implementadas en el Plan Operativo y ampliar el número de agentes intervinientes.

Existe un escenario complejo con múltiples agentes intervinientes. La consecución de una política pública más eficiente en torno al voluntariado dependerá en gran medida del grado de entendimiento que los diferentes agentes sean capaces de alcanzar a la hora de implementar actuaciones de manera coordinada con el objetivo de evitar duplicidad de esfuerzos y solapamiento de iniciativas.

## 5. Presupuesto

Respecto al I Plan Vasco del Voluntariado, se podrían extraer las siguientes conclusiones:

1. El presupuesto global del II Plan Vasco del Voluntariado ha aumentado de los 13.446.942,95 € recogidos en el Balance Final del I Plan Vasco del Voluntariado hasta los 30.196.000,90 € que se estiman para el II Plan Vasco del Voluntariado. Este incremento general se debe en gran medida al trabajo realizado en las diferentes órdenes de ayudas para identificar el voluntariado en las diferentes actividades y programas subvencionados. En este sentido, el Gobierno Vasco sería un exponente de este nuevo criterio al pasar de los

2.107.070,38 € del I PVV hasta los 17.418.523,00 €, lo que supondría una participación del 57,68% con respecto al total.

2. Otra justificación de este incremento presupuestario se podría encontrar en el aumento del número de agentes que implementan acciones en el II Plan Vasco del Voluntariado, especialmente del Gobierno Vasco.
3. Las Diputaciones Forales han pasado de los 5.864.317,29 € del I PVV a los 9.036.210,00 €, lo que supone una responsabilidad del 29,93% en el presupuesto global del II PVV. El incremento presupuestario de las Diputaciones tendría similar justificación que el del Gobierno Vasco, expuesta anteriormente.
4. Las Agencias de voluntariado han pasado de 975.891,41 € a 3.699.267,90 €, lo que supondría una responsabilidad del 12,25 € en el II PVV. En este caso, si para durante el primer Plan se consideraban solamente los programas implementados, en el segundo se ha entendido que toda la actividad de estos agentes está dedicada a la promoción del voluntariado, por lo que se computa el total de su presupuesto.
5. De esta forma, el Gobierno Vasco ha pasado de sustentar el 15,67% del presupuesto del I PVV a implementar acciones por valor del 57,68%, las Diputaciones Forales pasan del 43,61% del presupuesto del I PVV al 29,93% en el segundo, mientras que las agencias pasarían del 7,26% al 12,25%.

## 6. Evaluación y sistema de indicadores

El sistema de evaluación del II Plan Vasco del Voluntariado distingue dos momentos especiales que se pueden encuadrar en los dos apartados que se explican a continuación:

- Seguimiento del II Plan Vasco del Voluntariado. Para esta situación cada acción se dota de una serie de indicadores de seguimiento y objetivos. Cada agente es responsable de realizar las acciones necesarias para alcanzarlos y medirlos. Por ejemplo:

### Acción 1. Promoción de una cultura de coordinación y del marco existente por medio de la impresión y difusión del II Plan Vasco del Voluntariado

Responsables	Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales – Dirección de Bienestar Social Consejo Vasco del Voluntariado			
Colaboradores				
Calendario		2008		
		x		
Presupuesto				
Indicadores de seguimiento	Indicador		Objetivo	Conseguido
	Nº de ejemplares editados y distribuidos		1.000	
	% de miembros del CVV satisfechos		> 70%	
	Difusión del II Plan Vasco del Voluntariado a todas las entidades censadas.		250	
	Nº de envíos del II Plan Vasco del Voluntariado por correo electrónico.		1.000	

- Evaluación del II Plan Vasco del Voluntariado. Una vez desplegadas todas las acciones y conseguidos los indicadores de seguimiento, llegará el momento de valorar lo conseguido por el Plan en torno a diferentes campos: Objetivos propuestos; Eficacia; Eficiencia; Cobertura; Utilización; Calidad del servicio o programa; Satisfacción.
- Para la medición del impacto del segundo Plan Vasco del Voluntariado se utilizarán como fuentes los Informes sobre la Situación del Voluntariado

en la Comunidad Autónoma del País Vasco y datos pertenecientes al Instituto Vasco de Estadística (Eustat).

A continuación, se presentan los resultados más significativos que se esperan obtener una vez desplegado el Plan Operativo del II Plan Vasco del Voluntariado. El presente trabajo debe contribuir al establecimiento de una priorización, poniendo el foco en una serie de indicadores que se podrían considerar como claves a la hora de desplegar la estrategia.

Tabla 2. Líneas estratégicas, objetivos generales y resultados e indicadores del II Plan Vasco de Inserción

Líneas estratégicas	Línea Estratégica 1. Construir una ciudadanía sensible y activa con la acción voluntaria	Línea Estratégica 2. Fomentar el desarrollo de un tejido asociativo dinámico, preparado para responder a los retos del voluntariado en el futuro	Línea estratégica 3. Configurar y potenciar los espacios de voluntariado existentes para la plena coordinación de los agentes que los conforman
Objetivos generales	Sensibilización, captación, investigación	Apoyo y fomento de la actividad de las entidades sin ánimo de lucro y de las personas voluntarias	Coordinación
Resultados e indicadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento del número de personas de la Comunidad Autónoma Vasca que participan en programas de voluntariado.</li> <li>• Incremento del nº de personas asociadas en entidades sin ánimo de lucro en el ámbito de la CAPV.</li> <li>• Incremento anual del número de personas jóvenes de la Comunidad Autónoma Vasca que reciben información sobre voluntariado.</li> <li>• Incremento del nº de entidades sin ánimo de lucro censadas en el Censo General de Organizaciones de Voluntariado en el ámbito de la CAPV.</li> <li>• Incremento anual del número de personas de la Comunidad Autónoma Vasca que reciben información sobre voluntariado.</li> <li>• Número de entidades sin ánimo de lucro informadas sobre los conceptos relativos al Voluntariado Empresarial.</li> <li>• Número de empresas informadas sobre los conceptos relativos al Voluntariado Empresarial.</li> <li>• % de entidades sin ánimo de lucro que actualizan sus datos en el Censo General de Organizaciones de Voluntariado en el período de duración del II PVV.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de las entidades sin ánimo de lucro censadas que cuentan con estatuto interno del voluntariado.</li> <li>• 100% de entidades sin ánimo de lucro censadas en el Censo General de Organizaciones de Voluntariado con seguro de las personas voluntarias.</li> <li>• Incremento del número de entidades sin ánimo de lucro censadas en el Censo General de Organizaciones de Voluntariado que cuentan con persona responsable del voluntariado.</li> <li>• Nº de personas beneficiadas directamente de la actividad de las Entidades sin Ánimo de Lucro censadas en el Censo General de Organizaciones de Voluntariado.</li> <li>• Nº de programas realizados y evaluados.</li> <li>• Nº de personas voluntarias que colaboran con los proyectos subvencionados por la Administración Pública.</li> <li>• Incremento del número de personas formadas.</li> <li>• Incremento del número de entidades formadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducción de nuevas acciones en el II Plan Vasco del Voluntariado en base al trabajo del Consejo Vasco del Voluntariado.</li> <li>• Incremento del número de entidades sin ánimo de lucro censadas en el Censo General de las Organizaciones según su ámbito de actuación en la CAPV.</li> <li>• Incremento en el nº de nuevas iniciativas puestas en marcha por agentes participantes en el II Plan Vasco del Voluntariado en base a la inercia generada por el Plan.</li> </ul>

Por consiguiente, será de vital importancia que todos los agentes participantes en el despliegue del segundo Plan entiendan que las acciones que implementan no constituyen un ejercicio independiente, sino que contribuyen en una confluencia con otras acciones a la consecución de los objetivos generales. Para ello, será estrictamente necesaria la correcta medición de los indicadores de seguimiento facilitados.

Con el objetivo de realizar este seguimiento, el Consejo Vasco del Voluntariado ha constituido un Grupo de Trabajo Permanente integrado de forma paritaria por entidades sin ánimo de lucro y Administración pública, precisamente con la encomienda fundamental del Consejo Vasco del Voluntariado de ejercer como catalizador.

## 7. Conclusión

Una vez aprobado el segundo Plan Vasco del Voluntariado llega el momento más importante, el despliegue de su plan operativo. Todo está por hacer. Se cuenta con un compromiso de mínimos, pero el verdadero reto debe estar en reforzar la presencia

de los agentes que ya forman parte del Plan Operativo y, seguidamente, conseguir en los próximos años un incremento constante de apoyos alineados en la misma dirección. Ahí es donde radicará el verdadero éxito del Plan. Porque este Plan, es un ejercicio que siempre está por acabar. Y esto, para la Dirección de Bienestar Social constituye una virtud, nunca un defecto. De esta forma, se pueden sumar nuevos agentes con nuevas acciones que, necesariamente, deben cuadrar con las Líneas Estratégicas que se quieren promocionar, se pueden crear nuevas sinergias entre los actores que ya tienen puesto el "foco" en el Plan, se pueden añadir nuevos indicadores que nos aporten una visión más clara de lo que el voluntariado representa en nuestra sociedad, en la sociedad vasca del siglo XXI.

Por otro lado, tampoco debe suponer ningún hándicap su período de duración, puesto que la base ya está colocada y viene consensuada por los diferentes agentes presentes en el Consejo Vasco del Voluntariado. Se cuenta con una herramienta válida, por lo que todos los esfuerzos a partir de ahora deberían ir enfocados a la elaboración de acciones orientadas a la consecución de los objetivos y metas propuestas.

# Condiciones de trabajo en el tercer sector de intervención social

Equipo técnico de Ados Consulting

El artículo que a continuación se presenta trata de resumir las principales conclusiones obtenidas en el proceso de elaboración del Informe Extraordinario sobre *Condiciones de trabajo en el Tercer Sector de Intervención Social* realizado por Ados Consulting para el Ararteko. También incluye las recomendaciones efectuadas por el propio Ararteko y dirigidas a las diferentes administraciones con responsabilidad en este sector. Se trata de un informe extenso y con una gran cantidad de datos estadísticos ya que se trata de la primera aproximación a la realidad socio-laboral de este sector, y por tanto busca ofrecer una foto lo más concreta posible de esta realidad particular. La gran diversidad interna del sector, mucho mayor que en otros sectores laborales, hace que cualquier análisis conclusivo solamente pueda tratar las principales claves del sector y que para mayores concreciones sea necesario recurrir al informe completo, que como todos los anteriores de la Institución, se encuentra disponible en su totalidad de forma gratuita en la página web <[www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)>.

## 1. Panorámica del Tercer Sector. Una visión introductoria

### 1.1. Definición y evolución del Tercer Sector de Intervención Social en la CAPV

El llamado Tercer Sector o Sector no lucrativo engloba una gran variedad de entidades, desde el punto de vista de su forma jurídica y de su objeto social. La consideración de estas dos variables y sus intentos de operacionalización ha supuesto, y sigue implicando, una gran variedad de alternativas definitorias de las entidades concurrentes en el Sector No Lucrativo.

A partir del análisis de los esfuerzos conceptualizadores, se derivan una serie de características o rasgos comunes a todas las entidades. Fernando Fantova<sup>1</sup> recoge, de forma sintética, los rasgos definitorios de las entidades no lucrativas:

- Se trata de entidades con cierto grado de diferenciación, formalización, estabilidad, continuidad, estructuración o institucionalización.
- Tienen un carácter no gubernamental. Las organizaciones han de ser privadas, es decir, no han de formar parte o depender de las administraciones públicas o poderes políticos.
- Se hace referencia a la ausencia de ánimo de lucro. Las organizaciones no han de distribuir beneficios económicos entre aquellas personas que sean propietarias, socias, administradoras o directivas.

<sup>1</sup> Fernando Fantova. *Tercer Sector e Intervención Social. Trayectorias y perspectivas de las Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social*. Madrid, 2005.

- Las organizaciones han de buscar algún tipo de impacto social de interés general, o de mejora de la calidad de vida de personas o comunidades. Vinculado a este carácter solidario, las entidades pueden contar con la colaboración de voluntariado.

Sin embargo, el objeto de la presente investigación no son todas las organizaciones no lucrativas, sino aquellas que se dedican a la intervención social. De nuevo, en Fantova<sup>2</sup> encontramos rasgos para una definición operativa de lo que entendemos por intervención social:

- Se realiza de manera formal u organizada, buscando diferenciarla del apoyo natural de las familias o de iniciativas informales de la comunidad (red informal de atención).
- Pretende responder a necesidades sociales, estableciendo una diferencia con cualquier actuación guiada únicamente por una demanda solvente. El concepto de necesidad tiene, asimismo, una connotación amplia, social, relacionada con todo lo que las personas, familias o comunidades necesitan para desarrollarse integralmente y potenciar su calidad de vida.
- Tiene como propósito primario el desenvolvimiento autónomo y la integración de las personas en su entorno social. Este rasgo de la Intervención social puede tener un carácter paliativo, puede incorporar componentes de tipo más promocional o habilitador o pretender, más bien, cambios en las estructuras microsociales.
- Aspira a una legitimación pública o social. Este rasgo hace referencia a que las necesidades sociales objeto de la intervención, y a las que se trata de responder, tienden a ser consideradas como un asunto de responsabilidad pública, o al menos social, y de ahí se deriva la expectativa de una mayor o menor regulación y también de un mayor o menor sostenimiento de la Intervención social por parte de los poderes públicos.

## 1.2. Dimensión y evolución del sector no lucrativo de Intervención social en la CAPV

Este estudio ha detectado un total de 898 entidades no lucrativas dentro del Tercer Sector de Intervención social de la CAPV, que gestionaron en 2006 al menos 248 millones de euros y generaron un empleo de como mínimo 7.700 personas. Estos datos han de tomarse como unos mínimos, ya que al no ser el objetivo del estudio hacer un sumatorio de absolutos del sector sino una radiografía de sus condiciones laborales, no se trabajó con el total del universo,

<sup>2</sup> Ibid.

sino únicamente con una muestra<sup>3</sup>, al ser el objetivo de este estudio analizar y no dimensionar.

Tomando como referencia los últimos treinta años, entre finales de los setenta del siglo pasado y los primeros años del presente, cabe hablar de una emergencia del sector voluntario de acción social en España, identificándose varias fases en su recorrido, tal y como señala Rodríguez Cabrero<sup>4</sup>:

- En los años sesenta se inicia la fase emergente. El crecimiento económico, el auge de las clases medias urbanas y la fuerza emergente del movimiento obrero, se tradujeron en una renovada capacidad de movilización y reivindicación de la sociedad civil.
- En los años ochenta, tiene lugar una fase de consolidación. La desmovilización social, provocada en gran parte por la reactivación del sistema de partidos, hace tomar conciencia de las nuevas necesidades, por lo que se tiende a consolidar los objetivos reivindicativos bajo formas estables de organización como las asociaciones. Las primeras leyes de servicios sociales no reconocerán la importancia del sector.
- La década de los noventa es la fase de expansión y, en ella, buena parte de las entidades del sector se convierten en empresas prestadoras de servicios bajo la fórmula de la subvención o el concierto. Se consolida progresivamente un modelo mixto de producción del bienestar, en el que las entidades sociales ganan peso como prestadoras de servicios públicos y se necesita una gestión económica profesional.
- Actualmente, nos encontramos en una fase de institucionalización, en la que se está consolidando la gestión privada de los servicios públicos y sociales, así como el papel de las organizaciones no gubernamentales, que comienzan a verse afectadas por la competencia entre ellas y la empresa privada. Asimismo, parece estar dándose una regulación jurídica o normativa y regulación de la acción voluntaria.

<sup>3</sup> Entre las razones del contraste existente con los datos del estudio del CIDEA relativo a 2002 (que descubría un total de 1.569 entidades, refería un presupuesto anual de unos 520 millones de euros, lo que suponía, aproximadamente, el 1,4% del PIB generado en la CAPV y un volumen total de empleo retribuido que se situaba en torno a los 15.450 puestos de trabajo, 1,9% del empleo total de la Comunidad) se encuentran las siguientes: en primer lugar, que el presente estudio queda referido únicamente al Tercer Sector de Intervención Social. También, que la selección de las entidades en este estudio ha sido muy restrictiva (no contabilizándose las subcontrataciones realizadas por las entidades ni las entidades con doble forma jurídica). Esto es especialmente relevante en algunas áreas —como Residencias o Infancia— donde hay un elevado volumen de subcontratación (con empresas privadas con ánimo de lucro o autónomas).

<sup>4</sup> Rodríguez Cabrero [coord.] *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Fundación FOESSA. 2003. Madrid.

### 1.3. El desarrollo de la fase de institucionalización: nuevos retos para el Sector no lucrativo de acción social en la CAPV

En el contexto de la CAPV se están produciendo importantes movimientos que apuntan hacia un proceso de institucionalización:

- A lo largo de 2005 se constituye Gizardatz<sup>5</sup>, Asociación de Entidades de Iniciativa e Intervención social de Bizkaia que integra y acoge a entidades privadas sin ánimo de lucro que proveen profesionalmente servicios de atención a personas excluidas o en riesgo de exclusión social, y que para ello gestionan recursos y servicios de interés general, de titularidad pública o privada, en el ámbito de actuación de la Intervención social, siempre desde una voluntad expresa no mercantil en Bizkaia. Dicha entidad promueve en 2006 el Convenio Colectivo para el Sector de Intervención social de Bizkaia, publicado en el BOB el 24 de marzo de 2006, lo que supone un importante avance en la regularización del sector de Intervención social a pesar de sus limitaciones: únicamente aplicable en Bizkaia, excluyendo al subsector de entidades orientadas a personas con discapacidad. También durante el proceso de realización de este estudio surge en Álava el convenio de Infancia, juventud y familia.
- Incremento de los presupuestos dirigidos a Intervención social. Tomando como referencia, únicamente, los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi<sup>6</sup> para 2006, se observa que, en términos absolutos, los gastos presupuestados en materia de gasto social ascienden a 5.616 millones de euros, aproximadamente 518 millones de euros más que los contemplados en el Presupuesto para 2005, lo que supone un incremento del 10,2%.
- La Ley de Dependencia. El 30 de noviembre de 2006 fue aprobada con carácter definitivo en el Pleno del Congreso de los Diputados con una amplia mayoría. A partir del 1 de enero de 2007 la nueva ley inició su andadura. Está previsto que para este año más de 200.000 personas, las más necesitadas (el 15% de los 1,3 millones de personas dependientes que hay en España) se beneficiarán de las ayudas contempladas en la ley. En el ámbito de la CAPV, podrían verse afectadas por dicha ley unas 30.000 personas, el 80% mujeres, que diariamente dedican parte o todo su tiempo al cuidado de personas dependientes.
- Promoción institucional de un debate social en torno a la reforma y modificaciones a la Ley de Ser-

vicios Sociales. A partir del *IV Informe sobre la situación de los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, el Consejo Vasco de Bienestar Social elabora un documento de conclusiones y recomendaciones<sup>7</sup> cuyas principales contenidos son los siguientes:

1. Se afirma la necesidad de un desarrollo normativo que establezca con claridad el contenido de los derechos subjetivos exigibles en materia de servicios sociales, unido a la elaboración de un catálogo de prestaciones y servicios y el correspondiente mapa de servicios sociales.
2. Se plantea la conveniencia de perseverar y profundizar en un *modelo de atención comunitaria* basado en principios como los de normalización, autonomía, personalización, inclusión, continuidad, prevención o proximidad.
3. Se llama a una mayor y mejor ordenación del sistema de cara a la consecución de una estructura más homogénea y mejor articulada, así como los mecanismos y recursos que mejor posibiliten la coordinación interna de los servicios sociales y su adecuada articulación con otros sistemas de protección o bienestar social.
4. Se propone la aproximación entre territorios y, en todo caso, con los países más avanzados de nuestro entorno en cuanto a cobertura de necesidades y gasto por persona en materia de servicios sociales, sobre la base de un sistema de financiación suficiente y sostenible.
5. Se reclama el establecimiento de un modelo claro y equilibrado para la participación de la iniciativa social y la iniciativa privada en el sistema vasco de servicios sociales, con una mejora continua de las dinámicas de participación ciudadana en el sistema.
6. Se sugieren también otras mejoras relacionadas con las condiciones laborales, la imagen corporativa de los servicios sociales, el sistema de información o la gestión de las prestaciones económicas.

### 1.4. La responsabilidad institucional en las condiciones de trabajo del sector no lucrativo de Intervención social

Retomando a Fantova<sup>8</sup>, las oportunidades de mejora en las condiciones laborales del sector depen-

<sup>5</sup> <www.gizardatz.net>.

<sup>8</sup> Fernando Fantova. *Tercer Sector e Intervención Social. Trayectorias y perspectivas de las Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social*. Madrid. PPC. 2005.

<sup>5</sup> <www.gizardatz.net>.

<sup>6</sup> <www.euskadi.net/presupuestos/2006>.

den de una intervención simultánea a tres niveles: macro (política), meso (gestión) y micro (intervención). Sin embargo, desde el punto de vista de la responsabilidad pública, es el nivel de lo macro, el diseño, negociación, implementación y evaluación de las Políticas de Intervención social el más relevante.

Los niveles meso y micro también tienen su importancia, aunque ésta tiene más que ver con las propias actuaciones de las entidades, tal y como se verá más adelante. Dentro del nivel macro se definen cinco ejes de actuación:

1. Eje I. Impulso de las políticas públicas en materia de servicios sociales.
2. Eje II. Estructuración del sistema de servicios sociales y del sector de la Intervención social en general.
3. Eje III. Actualización de la legislación en relación con el Tercer Sector.
4. Eje IV. Incremento de las relaciones y los vínculos entre las propias organizaciones voluntarias.
5. Eje V. Mejora de las relaciones laborales y de las situación laboral del sector.

Todos los niveles tienen una repercusión clara en las condiciones laborales del sector aunque quizás sea clave el último, al desembocar todos los anteriores en él. Esto es así puesto que el Tercer Sector tiene una relación económica diferenciada a la de otros sectores económicos, puesto que las entidades –en gran parte– no generan económicamente el dinero que percibe su personal. Es decir, la patronal depende económicamente de otro agente: la Administración.

Es una situación en parte similar a la de Educación o Sanidad, aunque únicamente en parte ya que los ritmos de evolución son muy diferentes así como las situaciones de partida. No son sectores asimilables, aunque sí comparables en cierto modo.

Las entidades cuentan en ocasiones con presupuestos que son una evolución contable del primer presupuesto aprobado, sin grandes cambios, cuando la realidad social y las necesidades actuales son muy distintas. Estas inercias históricas explicarían también las diferencias por subsectores y por territorios histórico, e incluso por tipo de Administración financiadora. Así, gran parte de las carencias económicas históricas de algunos subsectores devienen de “arrastrar presupuestos” que no tienen un reflejo real en la actualidad. Los presupuestos no experimentan cambios importantes de un año a otro (si

bien a veces, sí han experimentado aumentos considerables) aunque la realidad se haya transformado radicalmente en un año.

## 2. Mapa del sector no lucrativo de intervención social en la CAPV y factores intervinientes en la configuración de las condiciones laborales

Las condiciones de trabajo del Tercer Sector vienen determinadas por múltiples factores históricos, sectoriales y de competencia que condicionan su desarrollo actual y futuro y explican las enormes diferencias internas existentes en el mismo. Por un lado, depende de las relaciones técnicas y económicas establecidas por la Administración Pública (diferentes según Territorio Histórico y tipo de Administración) y, en menor medida, del mecenazgo social de grandes empresas y sobre todo de entidades bancarias (especialmente Obra Social de Cajas de Ahorro).

Por otro, la competencia –sobre todo en algunos subsectores, como Tercera edad– del sector lucrativo y la cada vez mayor presencia de los sindicatos también vienen a regular, estructurar e influir en el sector. Finalmente, también existen diferencias internas por tipo de subsector, ya que Tercera edad, Discapacidad e Intervención social presentan condiciones laborales diferenciadas entre sí e incluso dentro de cada subsector.

### 2.1. Un sector con grandes diferencias internas

Existen tres factores principales que determinan las grandes diferencias existentes en el Tercer Sector de Intervención social:

- El subsector en el que las personas están empleadas condiciona sus condiciones laborales, ya que, por ejemplo, existen grandes diferencias entre el subsector de Discapacidad (que dispondría –en líneas generales– de las mejores condiciones y que constituye la referencia sectorial) y el de Intervención social (con realidades muy diferenciadas y abundantes casos de precariedad laboral).
- Por otro, se encuentra el tamaño de las entidades, ya que en general las entidades con convenios propios suelen tener tamaños de plantilla elevados y sus condiciones de trabajo son superiores (tanto en términos salariales como de horarios o de estabilidad en el empleo) a las de las entidades de menor tamaño.



- En tercer lugar, es muy relevante el modo de relación con la Administración, ya que las entidades cuyo funcionamiento es a través de subvenciones presentan un mayor grado de precariedad laboral –sobre todo en materia salarial– en sus plantillas, mientras que aquellas convenidas y sobre todo concertadas (a pesar de no ofrecer tampoco una gran estabilidad en el empleo por tratarse de contrataciones, en la mayor parte de los casos, de renovación anual) sí disponen de mejores condiciones laborales en términos globales.

Es decir, una entidad de gran tamaño del subsector de discapacidad se relacionará habitualmente con la Administración a través de convenios o concertaciones –y sus condiciones laborales serán mejores– mientras que una pequeña entidad que trabaje en el ámbito de la exclusión social se verá abocada a trabajar con subvenciones y sus condiciones laborales serán seguramente más precarias. Esta triple diferenciación en las condiciones laborales se explica también a través de una triple dimensión de causalidad:

- La consideración del servicio como un servicio o derecho público, y su definición como tal por la Administración y su percepción por la ciudadanía es un elemento esencial en la calidad del empleo, influyendo además la experiencia en el sector, el tamaño de las entidades, la capacidad de presión, etc.
- La tipología y el volumen de público objetivo con el que trabajan las personas empleadas, ya que existen unos determinados públicos objetivos que por su mayor capacidad de sensibilización social provocan una mayor implicación de la Administración en términos económicos. La visibilización pública de colectivos como Discapacidad (por tamaño, impacto y peso social, entre otros motivos) es mayor que la de ciertos colectivos en exclusión social.
- La capacidad de influencia y el desarrollo histórico de trabajo de las entidades, que es mayor en unos subsectores que en otros y que ha configurado que con el tiempo se hayan articulado relaciones más estables y ventajosas con la Administración. Así, las entidades de Discapacidad han podido establecer unas formas de trabajo más estables y de mayor calidad que las que hayan podido establecer la mayoría de las entidades de exclusión.

## 2.2. La precariedad de una parte del sector

Las entidades de los subsectores de Discapacidad y Tercera edad y aquellas de mayor tamaño de Intervención social se encuentran muy alejadas de la realidad de otras entidades de menor tamaño y que habitualmente funcionan bajo subvenciones, ya que

sus condiciones laborales (a nivel de horarios de trabajo, jornada anual, condiciones económicas, etc.) son adecuadas y en ocasiones comparables a las de cualquier ámbito productivo privado con ánimo de lucro. Sin embargo, en parte de las entidades de menor tamaño, y sobre todo cuando esta variable va asociada al funcionamiento a través de subvenciones, la precariedad (entendida como bajos sueldos, retrasos en los pagos, largas jornadas, falta de Planes de Vigilancia de la Salud, imposibilidad de coger bajas, etc.) se vive como algo normal.

En cierto sentido, puede afirmarse que, debido a la casi total dependencia del sector de la financiación pública, la definición por parte de la Administración de unas determinadas actividades como servicio público o complementarias de un servicio público es lo que marca unas mejores o peores condiciones laborales en las entidades.

Por ejemplo, el ámbito de la discapacidad y la tercera edad se diferencia de áreas como la prostitución, la transexualidad o la promoción sociocultural en la oferta de servicios como servicios públicos (o complementarios). Por tanto, las primeras se relacionan con la Administración principalmente a través de concertaciones o convenios, mientras que las últimas se ven abocadas a las subvenciones, un canal en el que la Administración no contempla las condiciones laborales de las entidades, sino únicamente sus actividades.

Se trataría por tanto de dos realidades muy diferenciadas que conviven en un mismo sector. Ambos sectores ofrecen sin embargo elevados niveles de calidad en el servicio, sin que se resientan por las diferencias objetivas de calidad en el empleo, aunque en el caso de las entidades con condiciones de trabajo precarias, ello es debido a la alta implicación personal (que va mucho más allá de la dedicación laboral) y a un sobreesfuerzo continuado.

## 2.3. La calidad en el empleo. Niveles formales e informales

En las entidades en las que no se puede garantizar calidad en el empleo mediante criterios objetivos, se busca cuidar a las personas en la medida de lo posible a través de un horario flexible, confianza en la relaciones de trabajo, un menor control sobre la persona, etc. Tal y como afirma Fernando Fantova<sup>9</sup>, en el Tercer Sector “hay mucha gente que trabaja con calidad sin ponerle ese nombre. [...] ya que la gestión de calidad tiene que servir para gestionar el recurso más valioso de las organizaciones, las personas”.

<sup>9</sup> Fantova, Fernando. *La gestión de la calidad y el papel del Tercer Sector en la política social. En AAVV. Calidad, Tercer Sector y Política Social.* Plataforma de ONG de Acción Social. 2007.

Las entidades con condiciones laborales más estructuradas y reguladas (principalmente aquellas de mayor tamaño, con un convenio propio y las presentes especialmente en Discapacidad) ofrecen unos niveles elevados de calidad en materia salarial, un número de horas de trabajo menor que otros sectores, planes formativos organizados, cumplimiento de las obligaciones en materia de vigilancia de la salud, etc.

En las entidades de menor tamaño y condiciones laborales menos beneficiosas (y en aquellas que son claramente precarias), si bien las situaciones objetivas no permiten ofrecer esas mejoras sociolaborales de partida, y aprovechando su tamaño reducido, se trabaja un nivel de la calidad más informal, con horarios más flexibles y un trato más cercano, en un intento de recompensar la vocacionalidad del personal y de compensar condiciones laborales menos beneficiosas.

#### **2.4. Cambios en la vocacionalidad y el voluntarismo. Consecuencias**

Si bien en el Tercer Sector prima la vocacionalidad (incluso en las entidades más profesionalizadas), es una constante en el sector la detección de un número de personas voluntarias cada vez menor (y de una menor implicación y sostenibilidad) y una mayor necesidad de personas profesionalizadas, por el alto nivel de desempeño que exigen las entidades.

Igualmente, se comienza a observar que para las nuevas personas incorporadas, la entidad es principalmente una empresa y su puesto de trabajo "solamente un puesto de trabajo", por lo que la elevada demanda emocional de los puestos, los salarios en ocasiones menores a los de otros sectores, la inestabilidad y las jornadas de trabajo motivan la elevada rotación en parte del sector, cuyas personas trabajadoras al no ver un futuro a largo plazo en las entidades, terminan por cambiar de empleo.

Además, desde los sindicatos se apunta a un mayor crecimiento de la afiliación (actualmente es muy baja) y a un aumento de los conflictos laborales entre entidad y persona empleada, por los motivos antes reseñados: inestabilidad, horas de trabajo, sueldos, etc. En este sentido, las entidades también se encontrarían desprotegidas ya que por su forma jurídica (según la cual no pueden disponer de reservas de efectivo al ser sin ánimo de lucro) no podrían hacer frente a indemnizaciones sin ver comprometida su viabilidad.

#### **2.5. La financiación. Un condicionante fundamental**

Normalmente la mayor parte de los programas y proyectos desarrollados por las entidades están finan-

ciados en gran medida por la Administración. Por ello las condiciones de relación inciden directamente en la situación laboral de las personas (precio/plaza, duración de los convenios, duración de los programas, etc.)

Esta situación se da en mayor medida entre aquellas que carecen de fondos propios (no proporcionados por socios, cuotas, etc.) y entre aquellas que funcionan mediante subvenciones. Unos subsectores se encuentran más sujetos que otros a esta situación (exclusión social, por ejemplo, más que tercera edad) ya que algunos gestionan en mayor medida servicios públicos, es decir, aquellos que la Administración entiende que debe prestar a la ciudadanía. Se trata de un elemento que distorsiona y que afecta especialmente a las entidades más débiles (aquellas que desarrollan servicios propios con una estructura pequeña y que carecen de otras formas de financiación).

El hecho de que la Administración defina como público un determinado servicio y no otro, tiene gran relevancia en las condiciones de trabajo de la entidad, siendo muy importante para las condiciones laborales del sector. Así, la Administración percibe que su responsabilidad es mayor en aquellas entidades que gestionan servicios públicos o complementarios a los servicios públicos (contratación y convenio) y menor en aquellas que no (subvención), siendo responsabilidad de estas últimas entidades contar con financiación que cubra la diferencia, al no tratarse de servicios ofrecidos desde la Administración sino por la propia entidad.

Por tanto, son las entidades que funcionan por subvenciones las que padecen en mayor medida la precariedad laboral, ya que a las condiciones habituales de indefinición del sector (por la renovación anual de las fuentes de financiación) se unen otros problemas (como el retraso en los cobros) que se verán a continuación.

Es un sistema de trabajo más precario, ya que produce retrasos en los cobros, su renovación es anual, nunca cubre el total del coste y es más arbitrario e indefinido que las concertaciones. Los retrasos son especialmente graves en cuanto que las entidades han de financiar sus actividades a través de líneas de crédito cuyos intereses se descuentan del montante obtenido y, por lo tanto, dinero público termina destinado al pago de intereses bancarios.

Si bien desde parte del Tercer Sector se critica la falta de implicación de la Administración en materia económica (especialmente con aquella parte del tejido social cuyo funcionamiento depende de subvenciones), existe otra parte que entiende que, a pesar del papel preponderante en la financiación de la Administración, las entidades no pueden dejar de asumir su parte de responsabilidad, teniendo que

ofrecer las mejores condiciones posibles y buscando otras financiaciones en la medida de lo posible.

## 2.6. La valoración de la gestión y su incidencia en las condiciones laborales

El nivel de gestión o “meso” tiene aquí su reflejo, al no haber existido una política de gestión profesionalizada en las entidades del Tercer Sector hasta fechas muy recientes, a excepción de las entidades de mayor tamaño.

Ha existido (y aún existe) una mentalidad de trabajo centrada en el día a día en parte de las entidades del Tercer Sector, especialmente en aquellas de menor tamaño y con estructuras más precarias. Históricamente, ha existido una escasa valoración de los puestos de gestión y dirección en las entidades del Tercer Sector, muy centradas en los puestos de atención directa, germen y razón fundamental de su origen. Esto ha conducido a un sistema de trabajo cortoplacista y a unos puestos de dirección y gestión económicamente mal remunerados, especialmente con relación a otros sectores y a su nivel de responsabilidad.

Esto viene motivado, en cierta medida, por su propio sistema de funcionamiento: al tratarse de renovaciones anuales de subvenciones no permite establecer planes más allá del corto plazo y, por lo tanto, tiene implicaciones para la calidad del empleo en cuanto a la duración de los contratos, la inexistencia de planes de formación, etc. No hay tiempo para algo más que no sea el trabajo diario y esto tiene reflejo en las condiciones de trabajo y en una gestión poco planificada. Pero también es debido a la poca valoración interna que históricamente se ha hecho de los puestos de gestión, estando las entidades muy centradas en los trabajos de atención directa, razón y origen de las entidades.

Esta carencia desemboca en la incapacidad de ofrecer expectativas laborales a medio y largo plazo y sume en la indefinición al personal laboral. Contrasta, por tanto, con la visión más estructurada y organizada de las entidades de mayor tamaño, en las que se da una estabilidad en el empleo mucho mayor y una capacidad de planificación también mucho mayor.

## 2.7. Los problemas derivados de la forma jurídica sin ánimo de lucro

A pesar de que actualmente muchas de las entidades tienen una gestión interna muy similar a la de una empresa, su forma jurídica no encaja bien con algunos hechos del mercado laboral. Por ejemplo, al tratarse de entidades sin ánimo de lucro, no pueden cerrar el año con fondos que les permitan hacer

frente a imprevistos (como bajas, indemnizaciones por despido, cierre, etc.).

Además, al no ser entidades que generan recursos económicos propios, se encuentran ante graves dificultades a la hora de obtener financiación para conceptos tales como la antigüedad o, en el caso de algunos convenios, para financiar más semanas de baja por maternidad que las recogidas en la legislación, etc.

## 3. La configuración laboral específica de cada subsector. Diferencias claves

Además de las características generales a todo el Tercer Sector, existen diferencias propias de cada subsector, ya que conviven realidades con condiciones laborales muy diferenciadas, por motivos históricos, de tamaño de entidad, de percepción social, etc.

### 3.1. El subsector de Intervención social

Este subsector correspondería con entidades dedicadas a la lucha contra la exclusión social (la inserción laboral, la lucha contra la drogadicción o la prostitución, etc.) o el fomento de actividades de participación social.

A diferencia de otros subsectores, en éste existe una gran dispersión de entidades, estando configurado por muchas pequeñas organizaciones, cuyo personal tiene una alta cualificación y profesionalización, con una tendencia a la reducción del voluntariado (aunque este personal aún sea mayor que en los otros dos subsectores) y con un volumen de fondos gestionados por entidad menor que en Discapacidad o Tercera edad. Las entidades que se apoyan, preferentemente, en la figura de las subvenciones para financiar su actividad, mantienen los mayores niveles de precariedad laboral, ya que a la renovación anual de las fuentes de financiación unen retrasos en los cobros y mayores dificultades para cubrir el presupuesto total. De esta situación se alejan las entidades de mayor tamaño que han desarrollado otros modelos de financiación, basados en la concertación.

El volumen de rotación y precariedad laboral es mayor que en los otros subsectores, especialmente entre las entidades de menor tamaño, en las que aún perviven las subvenciones como forma de financiación más habitual. En muchos casos no existen incluso inmovilizados materiales en las entidades (todo el patrimonio es humano) y es una práctica habitual avalar los programas con los bienes personales de las juntas directivas.

El nivel salarial de las entidades es bajo, especialmente con relación a otros subsectores como Discapacidad o al personal de la Administración (comparación lógica ateniéndose a que algunas entidades gestionan servicios públicos).

En este subsector hay también diferencias por Territorio Histórico, ya que en Bizkaia la mayor parte de las entidades han quedado reguladas por el convenio de Intervención social (aunque un pequeño porcentaje de empleo sigue adscrito al de Oficinas y despachos). Este convenio, aunque se concibe como un convenio de mínimos, ha servido como reconocimiento de un sector y de su realidad sociolaboral, como elemento de reducción de diferencias existentes, y para estructurar las categorías del mismo, y por tanto para normalizarlo en gran medida.

El convenio de Intervención social en Bizkaia ha constituido un primer paso para la regulación de una parte del Tercer Sector de Intervención social, muy disperso en entidades de mediano y pequeño tamaño y cuya incidencia es de en torno a una cuarta parte de las personas empleadas.

El convenio sectorial de Bizkaia ha servido para regular las relaciones laborales de un gran número de entidades, aunque ha de relativizarse su incidencia real en términos de empleo, ya que la mayor parte de las organizaciones de gran tamaño ya contaban con convenios propios y tenían sus relaciones laborales convenientemente estructuradas y organizadas.

La principal mejora aportada por este convenio es la organización de funciones y categorías, contribuyendo a estructurar una situación que a veces se ha llegado a definir a lo largo del proceso de investigación por las personas participantes como "caótica".

Otros aspectos no han podido ser resueltos, al no pertenecer propiamente a la esfera de competencias del convenio, como pueda ser la temporalidad (dependiente directamente de la duración de convenios o contratos, por ser la Administración la financiadora casi absoluta) o el retraso en el cobro de subvenciones.

Otro convenio sectorial para este subsector es el suscrito en Álava en 2007 de Infancia, juventud y familia. En este caso, y a diferencia del de Bizkaia, su viabilidad está condicionada a la resolución del contencioso existente con el convenio estatal, por ser su firma posterior a la entrada en funcionamiento del convenio marco estatal.

Estos convenios, que en general son beneficiosos para el sector, también conllevan un efecto perverso para una parte de las entidades presentes en el Tercer Sector: aquellas con unas condiciones laborales más precarias. Ahora, han de cumplir unas mejoras laborales para las que no tienen recursos y que no

tienen cabida en de financiación (habitualmente subvenciones). Esto genera un déficit que dificultará su viabilidad si no existen cambios en su gestión o aumentos en su financiación.

También existen otras realidades minoritarias dentro de este subsector, como son las entidades con el convenio de Oficinas y despachos, aquellas con otros convenios sectoriales e incluso aquellas sin convenio alguno.

Oficinas y despachos es un convenio minoritario en términos de empleo, aunque no de entidades. Es aplicado habitualmente por microentidades que responden a necesidades de autoempleo, sin base social, y cuyo funcionamiento es en muchas ocasiones el de verdaderas empresas con formas jurídicas de entidades sin ánimo de lucro. En la mayor parte de los casos, en Bizkaia su ámbito funcional en el caso de las entidades del Tercer Sector ha quedado cubierto por el de Intervención social.

Igualmente, siguen existiendo entidades sin convenio, cuyo perfil corresponde normalmente a entidades de menor tamaño y con funcionamiento a través de subvenciones que económicamente no pueden acceder a los niveles de los convenios.

### 3.2. El subsector de Tercera edad

Es un subsector con grandes diferencias tanto por tipos de gestión (pública o privada, ya que existen equipamientos de creación pública y gestión pública, equipamientos de creación pública y gestión privada e incluso de creación privada y gestión privada –con o sin ánimo de lucro–) como por tipologías (residencias, pisos tutelados, etc.). Estas diferencias se concretan en las distintas condiciones laborales existentes, siendo los equipamientos de titularidad pública donde se observan los condiciones de trabajo mejores. Esto explica las dificultades de los equipamientos de titularidad privada para cubrir las necesidades de plantilla: las personas profesionales del subsector, prefieren trabajar menos tiempo en entidades de titularidad pública, accediendo a través de las bolsas de empleo, que en las de titularidad privada, debido a las grandes diferencias salariales existentes.

Desde el punto de vista de las y los profesionales del sector, las diferencias salariales entre equipamientos de titularidad pública y privada son tan elevadas que compensa trabajar menos meses –por ejemplo– en una residencia pública que en una privada, con lo que existen dificultades para encontrar personal (especialmente de titulaciones médicas y de enfermería) para entidades privadas. Se trata en general –en los territorios históricos en los que existe– de un convenio con unos niveles salariales reducidos pero con un elevado porcentaje de empleo por

encima de los mismos (que además se incrementan anualmente de forma importante al ser el nivel de inicio muy bajo). Por ello, las entidades encuentran grandes dificultades para cubrir vacantes, ya que existe una tendencia a trabajar menos meses en Residencias Públicas que más meses en Privadas, por la gran diferencia económica existente.

La realidad de la aplicación de los convenios de Tercera edad es también diversa. Por un lado, porque las condiciones salariales y en general laborales son de las menos favorables, pero por otro también por la gran cantidad de entidades que se encuentran por encima de las mismas.

Es también un convenio con características propias, al ser el único con empleo significativo –dejando de lado Oficinas y despachos– compartido por entidades sin ánimo de lucro y empresas privadas (con un peso elevado en residencias, por ejemplo).

### 3.3. El subsector de Discapacidad

Este subsector incluiría dos tipologías principales de entidades: aquellas dedicadas a la inserción laboral y las destinadas al acompañamiento de las personas con discapacidad en el resto de los aspectos de su vida (vivienda, ocio, tiempo libre, red informal de atención, tutelas, etc.). Entre ambos casos también existen diferencias.

Por un lado, en las entidades de tratamiento de la discapacidad las condiciones laborales son las más beneficiosas de todo el Tercer Sector (tanto en términos económicos como horarios, formativos, etc.), sobre todo en aquellas relacionadas con la discapacidad intelectual. Sin embargo, en las entidades que gestionan servicios públicos aún hay diferencias con los salarios de la Administración, que deberían tender a reducirse y equipararse.

Por otro, las entidades referidas al empleo especial presentan unas condiciones elevadas de trabajo entre las personas sin discapacidad pero unos bajos niveles retributivos entre aquellas con discapacidad, habiéndose optado por una estrategia extensiva más que intensiva en términos de empleo: proporcionar trabajo a un gran número de personas con alguna discapacidad (ya sea física o mental) en vez de a menos personas pro con mejores salarios. También hay que reseñar que su volumen de fondos propios es muy elevado, bastante mayor que la media del sector.

En el sector social existiría también el subsector de Ayuda a domicilio, que no ha sido tratado en este estudio por estar en la actualidad copado en su totalidad por empresas privadas y no por entidades sin ánimo de lucro. En todo caso, se trata de un servicio público gestionado de forma privada con pocas

empresas en el mercado que gestionan la práctica totalidad de estos programas municipales.

## 4. Los desafíos del sector. El futuro a corto plazo

El Tercer Sector de Intervención Social se encuentra ante varios desafíos que condicionan su futuro. La entrada de entidades con ánimo de lucro, el papel del mecenazgo social, la cada vez mayor presencia sindical y sobre todo las nuevas negociaciones sectoriales marcarán unas nuevas condiciones laborales en el sector en los próximos años.

### 4.1. Las negociaciones sectoriales y el papel de los sindicatos

El Tercer Sector quiere seguir siendo algo más que un prestador de servicios. Y, en todo caso, en el ámbito de la prestación de servicios su elección debe hacerse por criterios de capacidad, de especialización, de mejor conocimiento del área, etc. y no por criterios de menor coste económico.

En este sentido, resulta complicado hacer predicciones, ya que cada sector presenta marcos de negociación específicos y diferenciados, en los que están presentes sus entidades decanas (articuladas o no en forma de patronal). En todo caso, sería beneficioso lograr un acercamiento en las condiciones salariales de los estratos más bajos a los más elevados, debido a la gran brecha existente entre unos subsectores y otros.

El Tercer Sector es en este ámbito un sector diferente a otros, con unas peculiaridades propias derivadas de su origen. Así, las entidades carecen de cultura empresarial (no queriendo asumir ese rol en muchas ocasiones), y los trabajadores, de cultura sindical (siendo sus niveles de afiliación muy bajos, aunque crecientes). Parte del Tercer Sector realiza una crítica al funcionamiento de los sindicatos y a su papel en el sector, en el sentido de una falta de conocimiento del mismo y del uso de unos mecanismos *standard* que no encajan en el Tercer Sector.

Desde los sindicatos, en cambio, se alega que los derechos laborales son iguales para todas las personas trabajadoras y que no puede haber diferencias por subsector. La vocacionalidad existente en el mismo o su contenido social no deberían ser excusas para el incumplimiento de los derechos laborales.

La entrada de los sindicatos debe en todo caso percibirse como una oportunidad (y no como una amenaza) para la mejora de las condiciones laborales en el sector, un hecho que debe aunarse a entidades y personal trabajador.

#### 4.2. La entrada de entidades con ánimo de lucro

La entrada de entidades con ánimo de lucro es percibida como una amenaza real por parte de las entidades no lucrativas, especialmente en los subsectores de Tercera edad, pero con la nueva Ley de Dependencia no se descarta la apertura de nichos en ámbitos en los que actualmente no tienen presencia las entidades privadas con ánimo de lucro, por lo que su entrada dependerá del criterio de la Administración.

Un recelo común en el Tercer Sector es que la entrada de estas entidades suponga un aumento en la escala de la subcontratación, una rebaja en las condiciones laborales (por lo que se hace hincapié en un convenio regulador fuerte) y una desaparición de la crítica y el debate, elemento consustancial de valor del Tercer Sector.

Sin embargo, también existe otra visión desde las empresas. La actual diversificación de actividades de una parte de las entidades sin ánimo de lucro y su entrada en sectores ajenos a los habituales en el Tercer Sector (consultoría, asesoría, investigación, etc.) ha motivado los recelos de las entidades empresas con ánimo de lucro, que ven peligrar su viabilidad al estar sujetas al pago de impuestos (como el IVA) y a un tipo impositivo mayor que a veces les deja fuera del mercado y que se llega a denominar como competencia desleal.

#### 4.3. El mecenazgo social

En los próximos años se producirá un aumento del mecenazgo social (y no solamente el procedente de las Obras Sociales de las Cajas de Ahorro sino también de grandes corporaciones por la responsabilidad social corporativa – RSC–).

Sería beneficioso socialmente (aunque complicado legalmente) que el mecenazgo social de grandes corporaciones fuese coherente con los objetivos sociales previamente definidos entre Administración y entidades del Tercer Sector.

### 5. Recomendaciones de la institución del Ararteko para el sector

A continuación se presentan las recomendaciones elaboradas por la Institución del Ararteko a partir de los resultados del diagnóstico sobre las condiciones de trabajo en el Tercer Sector de Intervención Social elaborado por Ados Consulting.

De forma previa, es necesario aclarar que hay dos factores que hacen especialmente difícil la concreción de las recomendaciones:

- En primer lugar, la gran diversidad de situaciones observada, lo que hace que una determinada recomendación pueda ser muy necesaria y suponer una gran mejora para tal entidad o tal subsector, y resultar innecesaria, por ya superada, en otro.
- En segundo lugar, el que la mejora de la situación depende tanto de las administraciones como de las propias entidades, o de otras organizaciones como los sindicatos. Sin embargo, las recomendaciones del Ararteko, por sus propias funciones, suelen dirigirse exclusivamente a las primeras.

Conviene tener en cuenta otras dos observaciones iniciales para entender mejor el contenido (e incluso las limitaciones) de las recomendaciones.

#### 1ª Clarificar la cartera de servicios y la responsabilidad de cada Administración en materia social.

Normalmente la mayor parte de los programas y proyectos desarrollados por las entidades están financiados en mayor o menor medida por la Administración. Por ello, las condiciones de relación que establecen inciden directamente en la situación laboral de las personas (precio/plaza, duración de los convenios, duración de los programas...).

Esta situación se da en mayor medida en aquellas entidades que carecen de fondos propios (proporcionados por socios, cuotas...) y/o entre aquellas que funcionan mediante subvenciones. Unos subsectores se encuentran más condicionados que otros a esta situación (exclusión social, por ejemplo, más que tercera edad) ya que algunos gestionan en mayor medida servicios públicos, es decir, servicios que la Administración entiende que debe prestar a la ciudadanía.

Así pues, el hecho de que la Administración defina un servicio como público y otro no tiene una gran influencia en las condiciones de trabajo de la entidad y en las condiciones laborales del sector. La Administración considera que su responsabilidad es mayor en aquellas entidades que gestionan servicios públicos o complementarios a los servicios públicos (contratación y convenio) y que es menor en aquellas que gestionan otros recursos (subvención). En este caso, considera que es responsabilidad de las propias entidades contar con financiación que cubra el coste del servicio.

Por tanto, son las entidades que funcionan mediante subvenciones las que padecen en mayor medida la precariedad laboral, ya que a las condiciones habituales de indefinición del sector (por la renovación anual de las fuentes de financiación) se unen otros problemas (como el retraso en los cobros) que se verán a continuación.

Creemos que esta situación debe superarse (al igual que se hace con otros servicios como el sanitario o el educativo) con la fijación de una cartera de servicios para el ámbito social y, consecuentemente, con la clarificación de las responsabilidades que en cada caso asume cada Administración. Seguramente, una nueva Ley de Servicios Sociales tendría que clarificar esta situación. A esta institución le corresponde únicamente constatar la necesidad de una delimitación más clara de servicios y recursos que deben ser prestados por las administraciones públicas, evitando que la distribución competencial sea un elemento que perjudique la calidad del servicio.

## 2ª Agilizar y mejorar los procedimientos y sistemas de financiación.

Esta cuestión, en concreto, ha sido ya objeto de atención y de recomendación general por parte del Ararteko con anterioridad. Sirva de ejemplo la recomendación sobre *La necesidad de mejorar las vías y procedimientos de ayuda institucional a las asociaciones que trabajan en el campo social* (Informe 2005).

El retraso en la tramitación de subvenciones y otras partidas económicas es excesivo y está lastrando la viabilidad de las entidades y la eficacia de sus programas, ya que una parte de las partidas termina siendo destinada al pago de líneas de crédito.

Es verdad que existen variaciones según cuál sea la Administración implicada, ya que unas conceden las ayudas con mayor rapidez que otras o incluso no utilizan esta fórmula y solamente contratan o firman convenios. Pero se trata de un modo de funcionar que distorsiona y que afecta especialmente a las entidades más débiles (aquellas que desarrollan servicios propios con una estructura pequeña y que carecen de otras fuentes de financiación).

En general, las entidades que trabajan mediante subvenciones desarrollan actividades y servicios de gran utilidad social, pero que no son definidos por la Administración como servicios públicos (aunque aún existan casos en los que se ofertan servicios públicos financiados mediante subvenciones). Se trata de un sistema de funcionamiento muy precario, ya que produce retrasos en los cobros, su renovación es anual, nunca cubre el total del coste, es más arbitrario e inseguro que las concertaciones... En este sentido, el informe refuerza la validez del análisis efectuado ya anteriormente por el Ararteko.

Así, en el informe anual de 2005 (cfr. pp. 467 a 475) resumíamos de esta forma los principales problemas planteados por las propias asociaciones:

1. Retrasos en las convocatorias de ayudas y especialmente en su resolución: convocatorias que se

publican en el Boletín Oficial y que se resuelven con el año muy avanzado.

2. Tardanza en recibir las ayudas y premura de tiempo para poder gastar las cantidades adjudicadas y justificar los gastos correctamente.
3. Incertidumbre respecto de la continuidad de las ayudas o de su cuantía, de un año para otro.
4. Desajustes o disparidad entre las necesidades y posibilidades de organización y gestión de la asociación, por un lado, y los requerimientos o exigencias de la convocatoria, por otro.
5. Dificultades de interlocución con los responsables de las convocatorias o para manifestar sus quejas sin que ello pueda tener consecuencias negativas, dado, en muchos casos, el grado de dependencia de las subvenciones.
6. Escasa claridad respecto a qué instituciones son las competentes en cada caso y cuáles son las responsabilidades o compromisos exigibles a cada una de ellas.
7. Exigencias de cofinanciación, como requisito para poder participar en algunos programas, sin una previa coordinación de las administraciones que podrían co-financiarlos.
8. Inexistencia de unos criterios unificados o similares a tener en cuenta en la justificación de gastos (conceptos justificables, facturas, fechas, memoria justificativa...).

Y es que, con respecto a estas tres últimas cuestiones, con frecuencia los problemas se agudizan cuando una misma asociación, o mejor un determinado programa, ha recibido o recibe ayuda de diferentes administraciones (por ejemplo, del ayuntamiento donde está ubicado el servicio, del Departamento de Acción Social de la respectiva diputación foral, y de algún departamento del Gobierno Vasco): "peloteos" de una administración a otra; cambios de criterio imprevistos de un año a otro; convocatorias de ayudas con diferentes calendarios y procedimientos...

En cuanto a las consecuencias de estos modos de funcionar, apuntábamos estas:

- Programas y actividades que se mantienen durante meses (normalmente, los primeros meses del año) sin saber si obtendrán ayuda o cuánta recibirán.
- Necesidad de solicitar créditos bancarios para poder afrontar los gastos hasta la recepción de la ayuda.
- Necesidad de gastar aceleradamente una cantidad recibida a fin de año o incluso de lograr facturas o

justificantes que no se corresponden con los gastos realmente efectuados.

- Supresión de determinados programas por falta de garantías, o imposibilidad de mantenerlos por insuficiencia o disminución imprevista de las ayudas.
- Necesidad de ajustar el funcionamiento o forzar la organización de la asociación para poder adaptarse a los requisitos que se le exigen, alejándola de sus fines o complicándola innecesariamente...

Para poder comprobarlo, analizamos una muestra de 44 convocatorias de ayudas gestionadas por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco: 22 del año 2003 y las mismas del año 2004, controlando, por ejemplo, la fecha de publicación de la convocatoria en el BOPV, la fecha de resolución de la convocatoria (BOPV), la fecha o fechas en que se hicieron efectivos los libramientos, las fechas en las que las asociaciones tuvieron que gastar las cantidades adjudicadas y la fecha tope de que dispusieron para presentar sus justificaciones de gasto...

Se trataba de convocatorias con notable incidencia en muchas asociaciones. En cuanto a los plazos de tramitación de las convocatorias, aunque se pudieran apreciar diferencias entre unas y otras, entre uno y otro departamento, y de un año a otro (en este caso, a veces, bastante notables), las tendencias fueron muy claras:

- La publicación de las convocatorias anuales en el BOPV se hacía, como muy pronto, hacia el mes de marzo. Pero es muy frecuente que las convocatorias no se publiquen hasta mayo (ninguna de las del año 2003 lo fue antes de ese mes) y no es excepcional que una convocatoria de ayudas para un determinado año se haga pública cuando éste está ya muy avanzado.
- El tiempo medio que transcurre entre la convocatoria y su resolución suele ser de unos seis o siete meses, contabilizado hasta que se toma la decisión. Una vez tomada ésta, normalmente es comunicada directamente a los solicitantes y, dos o tres meses más tarde, publicada la resolución en el BOPV.
- Es bastante frecuente que el primer pago a las asociaciones (normalmente, un determinado porcentaje de la ayuda concedida: un 50%; un 75%...) se efectúe al final del año (mes de diciembre) o incluso, excepcionalmente, al año siguiente (enero), cuando el período de gasto real ya ha concluido.
- Tanto de los cuadros de datos analizados como del muestreo de expedientes efectuado se llega a la conclusión de que el tiempo medio que transcurre desde el día límite en que una asociación cual-

quiera puede presentar su proyecto y la solicitud de ayuda (fecha tope de la convocatoria), hasta que se efectúa el libramiento del pago, suele estar entre los seis y los ocho meses.

- El plazo establecido para la justificación de gastos suele ser muy corto; en bastantes casos, de unos pocos días; en algún caso excepcional –que podría tratarse de un error, aunque no lo parece–, la fecha de justificación de gastos es incluso previa a la resolución, y por supuesto a la publicación de la misma en el BOPV.

Desde la perspectiva que aquí nos interesa (consecuencias negativas en los programas y en el funcionamiento de las asociaciones), nos parece que son éstas las principales tendencias a destacar, aunque la información recabada permite otros muchos análisis (de una determinada dirección u órgano de gestión; de un determinado período; de una determinada convocatoria de especial cuantía o incidencia en un concreto campo de actuación...) que serían de gran interés para el análisis de causas y para la consiguiente revisión y mejora de los procedimientos, tarea que corresponde a la propia Administración, que tendría que ser la primera interesada en ello.

Aquí nos limitamos a apuntar los problemas con especiales consecuencias negativas en las asociaciones que trabajan en el campo social y, en último término, en la prestación de servicios a personas en situaciones de especial vulnerabilidad. Desde esta perspectiva, es indiferente que los retrasos se deban a que el departamento responsable haya iniciado tarde los trámites, a que el Boletín Oficial haya dilatado su publicación, a que el informe de la Oficina de Control Económico o de la Comisión Permanente e Interinstitucional haya llegado tarde, o a que la Intervención de Hacienda se haya demorado en sus pagos. El efecto para las asociaciones y el servicio que prestan es el mismo y siempre negativo.

Y, precisamente, para evitar tales efectos negativos hicimos ya en el 2005 una serie de propuestas de mejora que retomamos ahora en esta recomendación. Básicamente:

1. Que, dado el actual reparto competencial en materia de atención social, con implicación directa de instituciones municipales, territoriales y autonómicas, y a pesar de los pasos dados en la delimitación de funciones, resulta necesaria una mayor clarificación de las responsabilidades o compromisos que afectan a cada parte y, especialmente, en la cuestión que aquí nos ocupa, en cuanto a las formas de participación y a las ayudas que puedan corresponder a las iniciativas sociales promovidas por las asociaciones.
2. Que en aquellos casos en los que todavía no existan, se establezcan desde las propias institucio-



nes mecanismos estables de participación que favorezcan una acción social más coordinada, el intercambio de información entre los distintos sectores implicados, y la revisión conjunta y mejora de las políticas, programas y procedimientos encaminados a lograr un mayor bienestar social.

3. Que en los trámites de elaboración de los presupuestos anuales se contemple la posibilidad de establecer o se potencien vías de ayuda y colaboración –con las distintas organizaciones que participan en la atención a sectores sociales desfavorecidos– que superen el reducido marco temporal del año presupuestario y ofrezcan una mayor seguridad, a través de las fórmulas que se consideren más adecuadas: convenios a medio plazo, créditos de compromiso plurianual, etc.
4. Que, al menos en aquellas convocatorias anuales con mayor tradición o incidencia, se revisen de forma participativa los procesos de tramitación, de tal modo que se puedan destacar cuáles son las principales fuentes de dificultad, analizar sus causas y, consiguientemente, simplificar, corregir o agilizar los trámites y procedimientos, o bien sustituirlos por otras vías más adecuadas, como las señaladas en el apartado anterior.

Consideramos que la aplicación de estas recomendaciones redundaría en una notable mejora de la gestión por parte de las administraciones, en una mayor claridad y garantía para las asociaciones y demás entidades sociales que trabajan activamente en el campo social y, en definitiva, en una mejor atención a las personas en situaciones de especial vulnerabilidad. Sin perjuicio, todo ello, del seguimiento y evaluación de los programas y recursos subvencionados, que corresponde a la Administración.

En esta ocasión añadimos que sería necesaria o muy útil la elaboración de una nueva normativa que regulara la concesión de ayudas y subvenciones con un doble objetivo: clarificar los derechos y obligaciones de las entidades beneficiarias; facilitar la gestión tanto a las entidades beneficiarias como a las propias administraciones públicas. El procedimiento de adjudicación actual es complejo y muy diverso. Con frecuencia, el reparto competencial en materia de servicios sociales obliga a las entidades a concurrir a distintas convocatorias que establecen los ayuntamientos, las diputaciones y el Gobierno Vasco. Convocatorias con distinta normativa y requisitos, lo que multiplica la intervención económica y complica mucho y retrasa la concesión.

La tramitación requiere así un gran esfuerzo tanto de las administraciones como de las entidades sociales. Sería, pues, beneficioso que en cumplimiento del principio de eficacia se simplificara el proceso de adjudicación para facilitar los trámites

tanto a las entidades como a las administraciones y que se evitaran duplicidades, como las de intervención económica en las distintas administraciones.

### **3ª Favorecer una mayor estabilidad o continuidad a los programas y servicios gestionados por las entidades.**

En la recomendación anterior se ha apuntado ya esta necesidad, que también fue objeto de recomendación por parte del Ararteko ya en el año 1995 en relación con los convenios entre Bienestar Social de las tres diputaciones forales y asociaciones que trabajaban en el campo social (cfr. Informe 1995, págs. 45-47).

En general, las entidades aspiran a dejar de depender de las convocatorias anuales de ayudas y pasar a la vía del convenio, del concierto o del contrato. Las limitaciones, ventajas e inconvenientes de cada fórmula son bien conocidas. No creemos que corresponda a esta institución decantarse por una fórmula o por otra, sino señalar los problemas y destacar la necesidad de resolverlos utilizando para ello los procedimientos o criterios que se consideren más oportunos.

Así, para resolver este tipo de problemas, bastante habituales, podrían utilizarse diferentes fórmulas, como sustituir las subvenciones por convenios o contratos cuando el servicio prestado lleva ya dos o tres años, se ha demostrado necesario y ha sido valorado positivamente; aumentar la duración de los convenios (de anuales a plurianuales); establecer fórmulas de concertación que ofrezcan una mayor seguridad a todas las partes... En cualquier caso, el objetivo sería siempre el mismo: favorecer la estabilidad o continuidad de los programas y servicios.

### **4ª Reducir las diferencias actuales entre territorios y/o subsectores.**

A lo largo de todo el informe venimos insistiendo sobre la gran diversidad de situaciones observada. Esta característica es, casi, definitoria del conjunto del sector. En algunos casos, incluso, podría hablarse de una diferencia a la baja “asumida”. Pero, en general, se aboga por que en aquellos servicios públicos gestionados por el Tercer Sector la financiación de la Administración suponga unas condiciones laborales similares a las de la propia Administración, evitando así que el Tercer Sector sea una elección por coste y no por capacidad, valor añadido, grado de compromiso o cercanía a la realidad. Ésa sería la meta.

El informe apunta que son las entidades de discapacidad intelectual las que –comparativamente– mejores condiciones disponen, y las entidades de

promoción sociocultural y exclusión social que funcionan por subvenciones las que peor lugar ocupan. En este último escalafón hay una cierta percepción de normalidad en la precariedad existente, que sin embargo no es compartida en absoluto por otros subsectores.

Existen grandes diferencias según cuál sea el subsector (incluso dentro de un mismo subsector), el territorio histórico o a la administración para la que se trabaja, derivadas del tamaño de las entidades, su organización, su capacidad de presión, su historia, el tipo de servicios prestados, la propia configuración de los servicios sociales... Estas diferencias quedan reflejadas en múltiples convenios sectoriales muy diferentes, que marcan condiciones laborales distintas. Pero para poder mejorar las condiciones de un convenio, muchas veces es necesario que la Administración aumente las contraprestaciones económicas, ya que es ésta en ocasiones el único cliente o la única fuente de financiación.

A pesar de las grandes diferencias existentes, debe buscarse un acercamiento entre las condiciones laborales de todas las personas que trabajan en el Tercer Sector de Intervención social, independientemente del subsector, territorio histórico o administración implicada. Incluso, si lo que se busca es la configuración de los servicios sociales como el instrumento necesario para dotar de contenido a los derechos sociales, en términos similares a lo que ya se ha hecho con el derecho a la educación o con la asistencia sanitaria, habría que evitar que las diferencias entre sistemas fueron excesivas.

Reducir las diferencias exigiría, seguramente, un trabajo en común entre las administraciones de los tres territorios históricos, buscando el acercamiento, ya que ni en los servicios, ni en las necesidades, ni en los costes de la vida, existen diferencias que justifiquen la actual situación.

#### **5ª Incorporar a las fórmulas de financiación nuevos conceptos que redunden en una mejora de la calidad del servicio.**

Nos referimos, por ejemplo:

- A los planes de vigilancia de la salud y de prevención de riesgos laborales.
- A los planes de protección de datos.
- A los pluses por dirección y coordinación de equipos.
- A los planes de euskaldunización en las entidades...

El Tercer Sector debería poder gestionar partidas económicas específicas que le permitiesen hacer frente a todos los conceptos que el desarrollo de un

programa necesita, los derivados de la gestión de la entidad y de aquellos que permitan una mejora de la calidad de los servicios, ya que, al ser entidades sin ánimo de lucro, todo revierte en las personas usuarias. En todo caso, se deberían marcar claramente las áreas de destino del gasto y tendría que controlarse su efectivo cumplimiento.

Con frecuencia, se trata de obligaciones demandadas por la propia Administración y que implican seguridad y calidad en el empleo. Deberían, pues, establecerse tarifas y costes claros a ser incluidos en las partidas financiadas por la Administración, que es quien lo está exigiendo. En la actualidad, la forma jurídica de las entidades (sin ánimo de lucro, sin que su actividad tenga una rentabilidad económica que permita disponer de capital acumulado), su financiación anual y la dependencia económica de la concesión de la subvención por parte de la Administración, dificultan, de hecho, la estabilidad en el empleo, la contratación laboral en la modalidad de contrato indefinido o el pago de indemnizaciones por la resolución de contratos laborales. Éste es un elemento común a todo el sector aunque, una vez más, son las entidades de menor tamaño y con funcionamiento por subvenciones las que encuentran mayores dificultades.

La contratación en el Tercer Sector presenta muchos problemas, porque las características financieras de las entidades no se ajustan a la legislación laboral y porque no hay una especie de "fondo de garantía" que haga frente a los incumplimientos contractuales. Ante un incumplimiento de la normativa laboral por parte de las entidades que implique una obligación de pago extraordinaria, puede que se comprometa toda la actividad de la entidad o, incluso, los bienes personales de las personas de la junta directiva.

Por ello, parece necesario que se articulen medidas que les permitan disponer de fondos con los que hacer frente a esos posibles pagos extraordinarios. De igual modo, sería necesario que se mejorara la situación laboral y financiera de las entidades para que puedan garantizarse los derechos o las condiciones normalizadas de cualquier empresa privada o pública.

#### **6ª Promover la formación permanente del personal.**

En la recomendación anterior ya se ha hecho referencia a la necesidad de asumir conceptos que podrían entrar en los planes de formación. En bastantes casos, especialmente cuando las entidades son muy potentes o cuentan con mucho personal, la propia entidad tiene capacidad para elaborar sus propios planes y satisfacer las necesidades de formación de su personal.

Pero también se dan muchos casos (especialmente en las entidades pequeñas) en las que haría falta buscar intereses o necesidades comunes, a las cuales responder de una forma conjunta. Creemos que, en ambos casos, el papel de las administraciones puede ser el de promover o ayudar a que la respuesta a las necesidades de formación sea lo más adecuada posible, tomando en consideración las iniciativas de las entidades, cuando éstas existan, o promoviendo planes de formación que ofrezcan respuesta a necesidades comunes.

### 7ª Ofrecer posibilidades de sustitución, de rotación, de respiro, que eviten o reduzcan el “queme” profesional.

A pesar del grado de compromiso personal, muy propio de este sector, el trabajo diario, especialmente en algunos servicios o en determinadas condiciones, supone un enorme desgaste. Esta realidad suele ser observada por el Ararteko en las visitas a servicios como, por ejemplo, los centros que atienden a adolescentes con graves problemas de conducta.

Esto se suele traducir en un fuerte estrés, en bajas laborales, en inestabilidad del equipo... En los casos más graves, incluso, en la baja de un equipo al completo, en la renuncia de una entidad a gestionar un recurso, o en las dificultades de la Administración para encontrar una entidad que esté dispuesta a gestionarlo. No resulta fácil superar este tipo de situaciones. Sin embargo, no parece que la salida personal deba ser la única existente.

Esta problemática, seguramente, tendría que ser objeto de seguimiento y de mayor atención. Así, por ejemplo, un elemento a tener en cuenta para próximas ediciones de convenios o contratos podría ser que recogieran la figura de la rotación, que permita un tiempo de descanso a personas en trabajos que por sus especiales características generan un elevado nivel de desgaste, o bien que se tenga en cuenta el cansancio que implica determinadas actividades, como son las relacionadas con la intervención directa, y se limite su duración, previendo la realización de otras actividades que no supongan tanto desgaste y repartiendo entre todo el equipo las actividades de manera equitativa.

Los convenios podrían establecer un sistema que libere al personal de vez en cuando para formarse o rotar a otro puesto y así “descansar”. Téngase en cuenta que, en ocasiones, el personal competente es escaso, cuesta mucho que se adapte al puesto y, si causa baja, es muy difícil de sustituir, lo que tiene mucha repercusión sobre las personas usuarias y sobre el resto del personal, que se ve obligado a asumir una sobrecarga de trabajo aún mayor.

### 8ª Tomar en consideración la incorporación al sector de entidades con ánimo de lucro.

La entrada de entidades con ánimo de lucro es percibida como una amenaza real por parte de las entidades no lucrativas, ya que, en la medida en que se mejoren las condiciones laborales –con las mejoras que se van proponiendo– el sector privado verá que es un nicho de trabajo o de negocio a explotar, tal y como ha sucedido con las residencias de la tercera edad. Desde el Tercer Sector se cree que su entrada puede aportar competitividad, pero se pone en duda que puedan ofrecer un mejor servicio que las entidades sin ánimo de lucro, ya que su porcentaje de beneficio no va a revertir directamente en las personas usuarias, tal y como sucede en la actualidad. Además, ven el riesgo de que aumente la subcontratación, de que se rebajen las condiciones laborales (por lo que se hace hincapié en un convenio regulador fuerte), o de que desaparezca la crítica y el debate, elemento consustancial de valor del Tercer Sector.

No existen criterios claros al respecto sobre el modo en que debe proceder la Administración, pero se aboga por articular medidas de protección, no tanto a las entidades sin ánimo de lucro, sino al propio servicio, fijando unas condiciones de prestación del mismo que hagan prácticamente inviable la obtención de beneficios y que, por tanto, disuadan la entrada de entidades con ánimo de lucro, con lo que mejorarían las condiciones tanto de las personas empleadas como de las usuarias.

En este sentido, el propio Parlamento Europeo, al referirse a los Servicios Sociales de Interés General, señala que “sería un error adoptar un enfoque que estableciera una falsa oposición entre reglas de competencia, ayuda pública y mercado por un lado, y conceptos de servicio público, interés general y cohesión social por otro”. Por el contrario, añade, “es necesario reconciliarlos promoviendo sinergias positivas entre los aspectos económicos y sociales”. En el caso de estos servicios, advierte, “las reglas de la competencia, la ayuda pública y el mercado internacional debe ser compatibles con los requisitos de los servicios públicos, y no al revés” (informe del Parlamento Europeo de 14 de marzo de 2007 sobre *Servicios Sociales de Interés General en la Unión Europea*).

### 9ª Evaluar y difundir las buenas prácticas.

Nos encontramos ante un sector muy activo, muy disperso, en crecimiento continuo y que ha ido acumulando, a lo largo de su trayectoria, una gran experiencia en el buen hacer. Esta experiencia práctica, acumulada por las personas y por las entidades, no siempre es socializada. Por diversos motivos, todos ellos comprensibles: el desbordamiento

del trabajo diario, la falta de espacios de reflexión y de intercambio, la propia dispersión del sector...

Existe, por ejemplo, una práctica muy consolidada de elaborar memorias anuales; memorias que sirven para justificar los gastos o la subvención recibida (o, a veces, por recibir). Pero, con frecuencia, ni la elaboración de esa misma memoria se convierte en una oportunidad de reflexión y mejora (sino en un trabajo más a presentar ante la Administración), ni ésta lo utiliza como un mecanismo real de evaluación y mejora.

En todo caso, se constata que la elaboración de estas memorias implica un gran esfuerzo para las entidades por lo que, en aras de la eficacia, tienen que responder a unos objetivos claros, tanto para la entidad como para la Administración. No es positivo que se presenten como un trámite más, con la convicción de que no va a tener ningún efecto en el programa, ni en la administración que la recibe. Parece, pues, necesario mejorar la evaluación (que podrá ser más exigente cuanto mayor sea el compromiso institucional) y utilizar esa información para divulgar aquellas prácticas o experiencias que ofrezcan mejores resultados.

#### 10ª Promover planes y evaluaciones públicas y participativas.

Son cada vez más las administraciones que elaboran planes de actuación, bien de carácter general, bien centrados en un determinado subsector. No son tantas las que efectúan evaluaciones de dichos planes y dan a conocer sus resultados.

Con esta recomendación se busca no sólo que la planificación y la evaluación sean las formas habituales de funcionamiento, sino que éstas sean lo más participativas posibles (es decir, con la colaboración de las propias entidades que trabajan en el sector) y públicas (con lo que ello supone de transparencia y de compromiso ante la sociedad por parte de las administraciones).

#### 11ª Sensibilización social.

En la mayor parte de los informes extraordinarios del Ararteko en materia social se ha incluido una recomendación referida específicamente a la sensibilización social.

Al fin y al cabo, en las sociedades democráticas, es la propia sociedad la que asume o no que determinadas prestaciones o servicios sean considerados como necesarios, y quien está dispuesta o no a pagarlos o a admitirlos en su barrio. Desde esta perspectiva, el Ararteko viene mostrando su preocupación ante determinadas posiciones o reacciones

sociales que ponen en cuestión la conveniencia de destinar tantos recursos a un determinado colectivo, o de crear o de situar aquí tales o cuales servicios, normalmente dirigidos a personas en situaciones de especial vulnerabilidad.

En ocasiones por todos conocidas, determinadas reacciones han hecho imposible la creación de un recurso o que éste pudiera llevar a cabo su servicio con normalidad. En otros casos, es la propia administración impulsora la que encuentra serias dificultades para crear o ubicar un servicio que considera totalmente necesario.

En este sentido, debemos retomar aquí la recomendación general que en su día hicimos sobre "El liderazgo institucional en la creación de servicios destinados a colectivos en situación de especial vulnerabilidad" (cfr. Informe 2001, pp. 477-481). Tras intervenir en varios conflictos, la institución del Ararteko recordaba entonces que la creación de un servicio, de acuerdo con sus características, suele estar sujeta a una determinada normativa y suele seguir, por tanto, un procedimiento reglado (licencia de obras, licencia de apertura...). En estos casos, la administración competente no puede sino aplicar el marco legal, seguir fielmente el procedimiento tasado y resolver puntualmente, autorizando o denegando el servicio.

No cabe duda de que, precisamente, una de las funciones básicas de tales procedimientos es la de ofrecer seguridad jurídica a las partes, tanto a quienes solicitan y promueven la creación del servicio como a quienes pueden sentirse afectados por el proyecto. Es importante, pues, insistir en el estricto cumplimiento del procedimiento y en el aprovechamiento de las posibilidades que éste ofrece para que todas las partes puedan hacer sus alegaciones y exponer sus posiciones, en tiempo y forma.

Analizaba también los problemas o carencias que, en ocasiones, pueden poner de manifiesto las reacciones vecinales. Reacciones contrarias que encuadraba, de forma didáctica, bajo los siguientes epígrafes:

- a) "No al servicio": por considerarlo inadecuado, un parche, que no va a la raíz de los problemas, contradictorio en sus propios objetivos...
- b) "No a que sea aquí": en unos casos porque ya tenemos muchos otros servicios parecidos ("nuestra cuota de solidaridad ya está cubierta"); en otros, porque puede atraer hasta nuestro barrio problemas que no tenemos... Es decir, no se trata de razones contrarias a la bondad de un programa (por ejemplo, de reducción de daños asociados al consumo de drogas), sino a la ubicación concreta de un servicio.
- c) "¿Por qué aquí y no en tal lugar?": este tipo de argumentos tiene similitud con los anteriores

(también pone en tela de juicio lo acertado de la ubicación), porque se plantea en términos de comparación, de agravio comparativo.

- d) “No se nos ha informado ni escuchado”: suficientemente o previamente no se nos ha consultado, no se tiene en cuenta nuestra opinión, no se han valorado las posibles consecuencias negativas para nosotros, se ha llevado el proyecto con sigilo, se nos presentan hechos consumados...

Bajo cada uno de estos tipos de formulaciones, expuestas de modos muy diferentes según las diferentes personas y situaciones, se puede descubrir el cuestionamiento de aspectos básicos y, con frecuencia, poco trabajados socialmente. Así:

- Se muestra el desacuerdo con determinadas políticas (a).
- Se cuestiona la concentración de determinados servicios en ciertas zonas (b).
- Se pone en cuestión la falta de planificación y una distribución equitativa de recursos (c).
- Se protesta ante la falta de información y de cauces de participación (d).

No se trata de valorar lo acertado o no de los argumentos, ni tampoco de aceptarlos acriticamente, sino de tratar de comprender qué cuestiones básicas pueden alimentar estas posturas. Si existiese, por ejemplo, una planificación pública de determinados servicios, posiblemente sería más fácil defender, ante la representación vecinal de una zona concreta, la necesidad de que un determinado recurso se sitúe en dicha zona, al igual que otros similares se sitúan –o se situarán, de acuerdo con la planificación– en otras zonas. En todo caso, no parece casual que las reacciones contrarias o más virulentas se den, frecuentemente, en localidades o en barrios especialmente castigados por procesos de degradación o que se sienten marginados.

Para prevenir y evitar estos problemas es necesaria la sensibilización social. En ese sentido, respecto a la creación de servicios para colectivos de personas en riesgo de exclusión o situación de especial vulnerabilidad, la institución del Ararteko considera necesario que las administraciones competentes adopten, en todos los casos, una posición activa y de liderazgo que busque los siguientes objetivos:

- Lograr una sensibilización social sobre la necesidad y bondad de los servicios destinados a poblaciones en riesgo de exclusión, lo que exige, al menos, información sistemática y clara sobre las políticas, apuestas y programas de respuesta social a la marginación.
- Analizar las necesidades de atención y, consecuentemente, planificar las respuestas y su distribución territorial, evitando concentraciones excesivas y el consiguiente riesgo de creación de guetos.

- Favorecer la existencia y promover la utilización de mecanismos de participación que permitan el intercambio de informaciones y propuestas, y posibiliten la presencia activa tanto de los agentes sociales organizados (asociaciones...) como el vecindario directamente afectado en todas las fases del proyecto: diseño, puesta en marcha, seguimiento...
- Coordinarse y adoptar posiciones comunes entre las diferentes administraciones o departamentos implicados (de ámbito local, territorial o comunitario).
- Ofrecer las garantías necesarias para el correcto funcionamiento de los servicios. Garantías que afectan, por ejemplo, al apoyo, control, evaluación, continuidad... de programas y/o profesionales, especialmente cuando la gestión de un recurso se delega en otra entidad y surge de la iniciativa social; y garantiza también tanto para las personas usuarias del servicio como para los vecinos y vecinas del lugar.
- Evitar los posibles conflictos y, en el caso de que surjan, contribuir decididamente a su pronta solución.
- Efectuar un seguimiento de los programas que permita introducir las modificaciones necesarias y extender las buenas prácticas.

Por todo ello, la institución del Ararteko considera totalmente necesario que los responsables institucionales impulsen y lideren estos proyectos, tanto más porque –sobre todo en sus inicios– pueden provocar preocupaciones y recelos en sectores de la población o, más concretamente, entre las personas más próximas o que se sienten más directamente afectadas por ellos. Y plantea que el liderazgo institucional debe buscar la sensibilización social, la participación ciudadana, la planificación de las respuestas a las necesidades, la coordinación entre administraciones, el apoyo a las iniciativas sociales solidarias, la colaboración con los agentes sociales más comprometidos en la defensa de los excluidos, y la garantía del correcto funcionamiento de los servicios.

Aunque la recomendación del Ararteko del año 2001 esté muy relacionada con la creación de determinados recursos específicos, la sensibilización social es totalmente necesaria respecto a todo el campo de intervención social, si se quiere que éste responda adecuadamente a unas necesidades crecientes y que, por tanto, exigirán nuevos recursos que, en última instancia, son pagados por la ciudadanía mediante los impuestos. Seguramente, ayudaría a ello un mayor reconocimiento público por parte de la Administración de la labor que desarrollan estas entidades.

### 12ª Promover y favorecer el voluntariado.

Como los datos del informe muestran, son muchísimas las personas que trabajan en este sector de

forma voluntaria y sin ninguna remuneración, lo cual no tiene por qué estar reñido con la necesaria profesionalización. Cada cual (profesional-voluntario/a) puede tener su papel.

Existe ya en nuestra comunidad una ley del voluntariado que busca, precisamente, promoverlo. En las entrevistas y grupos de discusión llevados a cabo para la elaboración del informe, así como en las reuniones que solemos mantener periódicamente con asociaciones y federaciones, se observa que, al menos en determinados subsectores, va disminuyendo el número de voluntarios, la incorporación de nuevas personas o su grado de compromiso.

Conviene, pues, efectuar un seguimiento de esta realidad, analizar sus causas y tratar de superarlas.

### 13ª Algunas sugerencias dirigidas al propio sector o a otros agentes sociales.

Como ya se ha dicho al inicio, hay cuestiones cuya mejora corresponde a la Administración –o cuya mejora, al menos, depende fuertemente de ella– y otras cuestiones que dependen fundamentalmente de las propias entidades o de otros agentes sociales como los sindicatos.

El Ararteko, por sus funciones, se ha centrado en las primeras, y a ello se han dedicado las 12 recomendaciones anteriores. No obstante, parece conveniente sugerir al menos tres líneas de mejora que la propia realización del informe ha puesto de manifiesto con cierto énfasis:

- **Respecto a las entidades, la necesidad de profesionalizar más su gestión.** Si bien se ha avanzado mucho en este terreno, falta aún mucho para asumir plenamente la necesidad y los beneficios de la gestión. Históricamente, el sector ha estado muy centrado en valorar los puestos de atención directa (germen original de las entidades) dejando de lado la gestión.

En la actualidad, se puede distinguir entre sectores muy profesionalizados y aquellos que, aunque con una evolución importante en su profesionalización, aún tienen un menor grado. Es el propio personal técnico de las entidades (y no solamente la Administración) quien no termina de valorar la gestión o de reconocer su necesidad para desarrollar estrategias de viabilidad de la entidad y de calidad en el servicio a medio plazo.

En lo que respecta a la Administración, en general, se valora económicamente de forma insuficiente la gestión, aunque, como en la gran mayoría de aspectos del Tercer Sector, existan grandes diferencias según tipo de entidad, de subsector,

de servicio. Ya se ha señalado que, seguramente, haría falta incluir o incrementar esta partida.

La entidad debe tener una gestión eficaz, con una organización de los recursos humanos y técnicos que permita una continuidad al proyecto. Tener en cuenta la comunicación entre los trabajadores, sus derechos laborales, llevar adelante una contabilidad detallada..., seguramente, hará más eficaz la labor a desarrollar.

En todo caso, si se aumentase la partida, habría que definir previamente a qué iría destinada, para evitar ánimos de lucro encubiertos. Se trataría de encontrar un punto medio entre la situación actual (en la que resulta muy complicado incluir en las fuentes de financiación incrementos económicos derivados de los nuevos costes) y una ampliación en las financiaciones que haga incontrolable el destino del gasto.

En algunos casos, por lo manifestado en los grupos de discusión, las juntas directivas no profesionalizadas suponen un problema a la hora de gestionar las entidades, ya que por su falta de conocimiento (cuando éste existe) pueden tomar decisiones que comprometen el futuro de la entidad. Sin embargo, son un elemento diferencial e identitario del sector, junto con el voluntariado de atención directa, por lo que ha de buscarse un equilibrio en este campo y una diferenciación de funciones entre el personal técnico remunerado y el personal voluntario.

- **Respecto a los sindicatos, la necesidad de profundizar y adaptar su presencia en las entidades.** Según lo analizado en este informe, también debe evolucionar el papel de los sindicatos, aumentando y profundizando su presencia en las entidades, que actualmente es minoritaria. Deben conocer más en profundidad la realidad de las entidades, generando expertos especialistas en Tercer Sector (como tienen en otras áreas).

Por otra parte, la entrada o la mayor intervención de los sindicatos debe percibirse como una oportunidad, y no como una amenaza. Para ello, seguramente deben tener en cuenta que el Tercer Sector no responde estrictamente al modelo clásico de actuación empleador-trabajador, ya que en muchas ocasiones los responsables de las entidades se conciben a sí mismos como trabajadores.

Puede que ello exija asumir un rol de cooperación, no solamente con las personas empleadas, sino con la dirección de las entidades en las negociaciones económicas, debido a que los fondos (que serán los que permitan mejorar las condiciones laborales) se obtienen principalmente de la financiación pública.

- **Respecto a otras iniciativas, como obras sociales de entidades bancarias.** Sería beneficioso socialmente (aunque complicado legalmente) que la obra social de entidades bancarias y el mecenazgo social de grandes corporaciones fuese coherente con los objetivos sociales previamente definidos entre Administración y entidades del Tercer Sector, evitando la financiación de actividades o servicios que no encajan con las políticas sociales definidas.

Al ser las entidades bancarias organismos autónomos con su propia capacidad de acción, al

igual que Administración y Tercer Sector, la colaboración resulta complicada. Pero se lograrían mejores resultados sociales si se trabajase en una única línea y, por ellas se aboga por ir definiendo en conjunto un sistema coherente. En todo caso, en las tres cuestiones aquí planteadas, insistimos, se trata de sugerencias más que de recomendaciones, recogidas aquí porque han sido destacadas por muchas personas, tanto en los grupos de discusión como en el cuestionario Delphi y, sin duda, redundarían en la mejora del servicio ofrecido.

