

# ZERBITZUAN

# 87

**7** LA FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL **19** USO Y APLICACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO E INCLUSIÓN SOCIAL: UNA REVISIÓN EXPLORATORIA **35** ESCALABILIDAD DEL MODELO DE ATENCIÓN COMO EN CASA EN LOS CENTROS RESIDENCIALES PARA PERSONAS MAYORES: DETERMINACIÓN DEL COSTE-PLAZA **55** ESCALABILIDAD DEL MODELO DE ATENCIÓN COMO EN CASA EN LOS CENTROS RESIDENCIALES PARA PERSONAS MAYORES: ANÁLISIS PROSPECTIVO **75** IMPACTO, RETOS Y OPORTUNIDADES DE UN PROGRAMA DE ACCIÓN SOCIOEDUCATIVA EN EL MEDIO RURAL: LA EXPERIENCIA DE LA ASOCIACIÓN KOKUK Y EL AYUNTAMIENTO DE ZUIA **89** GENERO-BERRIRAKURKETAK BERRIKUSTEN: KONTZERTU NORMATIBOTIK KRITIKA KOKATURA **105** HELDUAK ZABALTZEN: UN PROCESO COLECTIVO PARA REPENSAR Y TRANSFORMAR LOS CENTROS SOCIALES DE PERSONAS MAYORES EN EUSKADI **117** TECNÓLOGO/A SOCIAL PARA EL DESARROLLO DE INTERVENCIONES SOCIALES: UNA FIGURA PROFESIONAL NECESARIA EN LA ERA DIGITAL



**EUSKO JAURLARITZA**  
**GOBIERNO VASCO**

ONGIZATE, GAZTERIA ETA  
ERRONKA DEMOGRAFIKOAREN SAILA  
DEPARTAMENTO DE BIENESTAR,  
JUVENTUD Y RETO DEMOGRÁFICO

GIZARTE ZERBITZUETAKO ALDIZKARIA  
REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES  
URTARRILA · ENERO 2026



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

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

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

**EKOIZLEA • PRODUCE**

SIIS Servicio de Información e Investigación Social  
SIIS Gizarte Informazio eta Ikerketa Zerbitzua  
Fundación Eguía Careaga Fundazioa  
General Etxague, 10 - bajo  
20003 Donostia  
Tel. 943 42 36 56  
Fax 943 29 30 07  
www.siiis.net  
publicaciones@siiis.net

**EDIZIOA • EDITA**

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

Tirada: 733 ale/ejemplares

© Euskadiko Autonomia Erkidegoko Administrazioa.  
Ongizate, Gazteria eta Erroka Demografikoaren Saila  
Administración de la Comunidad Autónoma  
del País Vasco. Departamento de Bienestar, Juventud y  
Reto Demográfico

**DISEINUA • DISEÑO**

Estudio Lanzagorta

**MAKETAZIOA • MAQUETACIÓN**

Concetta Probanza

**INPRIMATZEA • IMPRESIÓN**

GZ PRINTEK, S.A.L.

Lege Gordailua / Depósito Legal: SS 101-1986

ISSN: 1134-7147

Internet: <https://doi.org/10.5569/1134-7147.87>

**© Eguía-Careaga Fundazioaren**

SIIS Gizarte Informazio eta Ikerketa Zerbitzua  
SIIS Servicio de Información e Investigación Social  
de la Fundación Eguía-Careaga

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

Aldizkaria honako datu-baseetan

zerrendatuta dago:

Esta revista está incluida en las siguientes bases de datos:

- CIRC, Dialnet, Dulcinea, Ebsco, Inguma, ÍNDICES CSIC, Journal Scholar Metrics, Latindex (directorio), MIAR, Scilit, Ulrich's.

# Aurkibidea

## Índice

### Artikuluak Artículos

---

7

La financiación de las entidades del tercer sector de acción social

Joan Gorina

Josep Mañé

19

Uso y aplicación de la inteligencia artificial en políticas públicas de empleo e inclusión social: una revisión exploratoria

Beatriz Vallina Acha

Barbara Branchini

Leticia Henar Lomeña

35

Escalabilidad del modelo de atención Como en Casa en los centros residenciales para personas mayores: determinación del coste-plaza

Peru Domínguez-Olabide

Erkuden Aldaz

Marian Hernández

Diana Chacón

55

Escalabilidad del modelo de atención Como en Casa en los centros residenciales para personas mayores: análisis prospectivo

Peru Domínguez-Olabide

Erkuden Aldaz

Marian Hernández

Diana Chacón

75

Impacto, retos y oportunidades de un programa de acción socioeducativa en el medio rural: la experiencia de la Asociación KOKUK y el Ayuntamiento de Zuia

Amaia Eiguren

Aitor Jiménez

Israel Alonso

Maitane Picaza

Idoia Legorburu

89

Genero-berrirakurketak berrikusten: kontzeptu normatibotik kritika kokatura

Mercedes Bogino Larrambebera

Paloma Fernández-Rasines

### Esperientziak Experiencias

---

105

Helduak Zabaltzen: un proceso colectivo para repensar y transformar los centros sociales de personas mayores en Euskadi

Elisa Berrios Prieto

Elena del Barrio Truchado

Ainara Tomasena Laso

Laura Fernández Cordero

117

Tecnólogo/a social para el desarrollo de intervenciones sociales: una figura profesional necesaria en la Era Digital

Aitor Tena Eizagirre

Susana Moreno Barrio

Alfonso Gurpegui Ruiz





Artikuluak  
Artículos



# La financiación de las entidades del tercer sector de acción social

**Joan Gorina**

Fundació Ferrer i Guàrdia  
fundacio@ferrerguardia.org

**Josep Mañé**

Fundació Ferrer i Guàrdia

Artikulu honek Fundació Ferrer i Guàrdia erakundeak 2023tik 2025era Espainiako gizarte-ekintzako hirugarren-sektorearen finantzaketari buruz egindako ikerketen emaitza nagusiak aurkezten ditu. Ikuspegi konparatu batetik abiatuta, egungo ereduaren egiturazko ahuleziak aztertzen dira —urteko dirulaguntzetan eta baliabideen dibertsifikazio eskasean oinarrituta—, eta urte anitzeko eta egiturazko finantzaketa-formuletarantz aurrera egiteko erronkak adierazten dira. Testuak arreta berezia eskaintzen dio Euskal Autonomia Erkidegoaren kasuari. Izan ere, Kontzertu Sozialari buruzko 168/2023 Dekretuaren garapenak esparru arauemaile aurreratua eman dio Euskadiri lankidetzak publiko-sozialean, nahiz eta haren ezarpena oraindik egiteke dagoen eta haren aplikazio eraginkorra blokeatuta dagoen ziurgabetasun juridikoen ondorioz. Azkenik, sektorearen iraunkortasun ekonomikoa indartzera eta administrazioen eta gizarte-erakundeen arteko lankidetzak eredu egonkor bat sendotzera bideratutako hobekuntza-ildoak proposatzen dira.

## **Gako-hitzak:**

Gizarte-ekintzako hirugarren-sektorea, finantzaketa publikoa, jasangarritasun ekonomikoa, lankidetzak publiko-soziala, gizarte-ituna, Euskadi.

Este artículo presenta los principales resultados de las investigaciones desarrolladas por la Fundació Ferrer i Guàrdia entre 2023 y 2025 sobre la financiación del tercer sector de acción social en España. A partir de un enfoque comparado, se analizan las debilidades estructurales del modelo actual —basado en subvenciones anuales y escasa diversificación de recursos— y se señalan los retos para avanzar hacia fórmulas de financiación plurianual y estructural. El texto dedica una atención especial al caso del País Vasco, donde el desarrollo del Decreto 168/2023 de Concierto Social, ha dotado a Euskadi de un marco normativo avanzado en colaboración público-social, aunque su implementación aún está pendiente y su aplicación efectiva se ve bloqueada por incertidumbres jurídicas. Finalmente, se proponen líneas de mejora orientadas a fortalecer la sostenibilidad económica del sector y consolidar un modelo estable de cooperación entre administraciones y entidades sociales.

## **Palabras clave:**

Tercer sector de acción social, financiación pública, sostenibilidad económica, colaboración público-social, concierto social, Euskadi.

## 1. Introducción

El tercer sector de acción social constituye un actor esencial en la articulación de las políticas públicas de bienestar, en la promoción de la cohesión social y en la defensa de los derechos de las personas y colectivos en situación de vulnerabilidad. En el conjunto del Estado, las entidades de este sector desarrollan una amplia gama de servicios y programas complementarios a la acción de las administraciones, sustentados en valores de solidaridad, participación y compromiso comunitario. Sin embargo, la consolidación de este papel estratégico requiere de un sistema de financiación estable, suficiente y previsible que garantice su sostenibilidad económica y organizativa.

En este contexto, la Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia ha desarrollado desde 2023 una línea de investigación centrada en la financiación de las entidades del tercer sector de acción social, con tres ediciones anuales consecutivas:

- El estudio 2023, centrado en la transformación y mejora de las fuentes de financiación;
- el estudio 2024, orientado a la diversificación y sostenibilidad económica, y
- y el estudio 2025, actualmente en elaboración, dedicado a la reformulación del concierto social como mecanismo de colaboración público-social.

Cada edición ha incorporado una metodología de trabajo combinada —análisis documental, entrevistas y grupos de debate territoriales— y ha contado con la participación de representantes del sector en todo el Estado. En el caso de Euskadi, la investigación ha contado con la colaboración destacada de Sareen Sarea, red que agrupa a las principales entidades del tercer sector social de Euskadi, y con la implicación de organizaciones como Hirekin, EHLABE, Harresiak Apurtuz, la Coordinadora de ONGD de Euskadi, la Fundación Xilema y Cáritas, entre otras.

El objetivo de este artículo es presentar los principales resultados y aprendizajes obtenidos a lo largo de este proceso investigador, combinando una visión general del conjunto del Estado con un análisis específico del caso vasco. En particular, se examinan los avances y desafíos en materia de financiación, diversificación de recursos y consolidación de marcos jurídicos de colaboración estable entre administraciones públicas y entidades sociales.

La elección de Euskadi como foco territorial responde a su trayectoria singular en la construcción de un modelo propio de acción concertada, enmarcado en la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y la Ley 6/2016 del Tercer Sector Social de Euskadi, y recientemente desarrollado mediante el Decreto 168/2023 de Concierto Social. Este contexto normativo avanzado, junto con su proceso de revisión tras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (2024),

ofrece un caso paradigmático para reflexionar sobre los retos y oportunidades de la financiación del tercer sector de acción social.

Finalmente, el artículo se estructura en seis apartados. Tras esta introducción, el segundo apartado contextualiza el marco normativo de la financiación del tercer sector de acción social, el tercero presenta el diagnóstico elaborado a partir de los estudios de la Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia, el cuarto analiza los retos para la sostenibilidad económica y la diversificación, el quinto recoge las principales recomendaciones derivadas del trabajo de investigación, y el sexto cierra con las conclusiones generales y aprendizajes transferibles para el conjunto del Estado.

## 2. Marco normativo de referencia

El marco jurídico que regula la financiación y la colaboración entre las administraciones públicas y el tercer sector de acción social en el Estado se ha consolidado de manera gradual en las dos últimas décadas. Este proceso ha estado marcado por la progresiva institucionalización del sector como agente de interés general y por la búsqueda de fórmulas estables de cooperación que trasciendan el modelo subvencional tradicional.

La legislación estatal ha reconocido al tercer sector de acción social un papel complementario al de las administraciones públicas, especialmente en la provisión de servicios sociales, educativos, sanitarios o de inserción laboral dirigidos a colectivos vulnerables. Sin embargo, este reconocimiento no siempre se ha traducido en un marco financiero estable y estructural. Persisten modelos de financiación fragmentados y dependientes de convocatorias anuales, lo que genera incertidumbre y dificulta la planificación a medio plazo de las entidades. Los estudios realizados por la Fundació Ferrer i Guàrdia desde 2023 coinciden en señalar que, pese a los avances normativos, existe una distancia considerable entre el reconocimiento jurídico del sector y las condiciones reales de su sostenibilidad económica. La mayoría de las entidades dependen en más de un 70% de fondos públicos, mientras que las fuentes privadas —como la responsabilidad social corporativa o la financiación comunitaria— mantienen un peso residual.

La regulación actual también enfrenta tensiones derivadas de la aplicación de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, que ha introducido restricciones y procedimientos de concurrencia que, en muchos casos, resultan poco compatibles con la naturaleza no lucrativa y de interés general del sector. Estas tensiones han impulsado el debate sobre la acción concertada como instrumento alternativo para formalizar la colaboración con las entidades sociales.

## 2.1. A nivel estatal

A nivel estatal, el marco normativo de referencia se articula en torno a tres pilares principales:

- La Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, que establece un marco jurídico propio para las entidades del sector y reconoce su función social como agentes que complementan la acción de los poderes públicos. La norma impulsa la cooperación con las administraciones y la participación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales.
- La Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, que transpone la Directiva 2014/24/UE y regula la contratación pública en España. Aunque su objetivo es garantizar la libre concurrencia y la transparencia, su aplicación al ámbito social ha generado dificultades para el tercer sector de acción social, ya que los procedimientos de licitación y competencia no siempre se ajustan a la lógica de la intervención social ni a la capacidad operativa de las entidades no lucrativas.
- La Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, que consolidó el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y situó a las entidades sociales como colaboradoras en la prestación de servicios, abriendo un campo de cooperación estable en la atención a personas en situación de dependencia.

Los estudios de la Fundació Ferrer i Guàrdia (2023 y 2024) subrayan que la descentralización del sistema genera disparidades territoriales significativas: mientras que algunas comunidades autónomas han desarrollado modelos avanzados de acción concertada o convenios de colaboración, otras continúan basando la relación con el tercer sector de acción social casi exclusivamente en subvenciones anuales. Esta heterogeneidad normativa explica parte de las desigualdades en la estabilidad económica del sector y en la capacidad de las entidades para planificar a largo plazo.

En síntesis, el marco estatal ofrece una base jurídica sólida pero insuficiente para garantizar la sostenibilidad financiera del sector. La ausencia de una financiación estructural, la rigidez de la normativa contractual y la desigual aplicación territorial de los instrumentos de colaboración siguen siendo factores limitantes que condicionan su capacidad transformadora.

## 2.2. La legislación en Euskadi

Euskadi ha sido históricamente uno de los territorios pioneros en el desarrollo de un marco normativo propio para la organización del sistema de servicios sociales y para el reconocimiento del papel del tercer sector social. Este proceso se ha caracterizado por la búsqueda de una relación estructurada y estable entre la administración pública y las entidades no

lucrativas, basada en la corresponsabilidad y la colaboración.

El punto de partida de este modelo se encuentra en la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, que establece el sistema vasco de servicios sociales como parte esencial del Estado del bienestar y reconoce la iniciativa social sin ánimo de lucro como un actor legítimo y complementario en la provisión de servicios. La ley introdujo la posibilidad de formalizar la colaboración mediante conciertos o convenios, anticipando una visión avanzada de la acción concertada que, en aquel momento, todavía no estaba extendida en el conjunto del Estado.

Años más tarde, la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi, supuso un hito al reconocer formalmente la existencia del tercer sector social de Euskadi como un agente estratégico de las políticas sociales. Esta norma no solo define su identidad y sus funciones —participación, innovación, representación, provisión de servicios y defensa de derechos—, sino que también refuerza la obligación de las administraciones de fomentar una colaboración estable y estructural con las entidades del sector.

El despliegue de estas leyes culminó con la aprobación del Decreto 168/2023, de 7 de noviembre, sobre el régimen de concierto social y los convenios en el sistema vasco de servicios sociales, que configuró un modelo avanzado de acción concertada. Este decreto reconocía el concierto social como un instrumento ordinario de gestión de los servicios incluidos en el catálogo vasco, permitiendo a las administraciones públicas concertar directamente con entidades sin ánimo de lucro cuando se garantizase la calidad, continuidad y proximidad de la atención.

Sin embargo, el proceso de implementación del decreto se ha visto condicionado por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (recurso contencioso-administrativo n.º 32/2024, de 3 de julio de 2024) que anuló parcialmente los artículos 9.3 y 15.a del Decreto 168/2023, relativos a las condiciones de reserva para entidades sin ánimo de lucro. Aunque el resto de la norma sigue vigente, esta resolución ha generado una situación de incertidumbre jurídica que ha limitado su puesta en práctica y ha reabierto el debate sobre los límites de la colaboración público-social y la posible entrada de operadores mercantiles en la gestión de servicios sociales.

Las entidades del tercer sector social de Euskadi, coordinadas a través de Sareen Sarea, han manifestado reiteradamente su compromiso con el desarrollo del decreto y su preocupación por la necesidad de preservar el carácter no lucrativo y de interés general del sistema. En los espacios de diálogo impulsados por la Fundació Ferrer i Guàrdia en el marco de los estudios de 2023, 2024 y 2025, las organizaciones vascas participantes han coincidido en subrayar la importancia de retomar el proceso de

concertación, dotarlo de seguridad jurídica y asegurar una financiación estable y plurianual que cubra los costes estructurales de las entidades.

En conjunto, el marco normativo vasco se presenta como uno de los más avanzados del Estado en materia de colaboración público-social, pero su desarrollo efectivo se enfrenta a retos significativos. La paralización parcial del Decreto 168/2023 ha puesto de relieve la necesidad de redefinir el equilibrio entre competencia y cooperación, garantizando que la acción concertada se mantenga como una herramienta para fortalecer al tercer sector de acción social, y no como una vía de externalización mercantil de los servicios sociales.

### 3. Diagnóstico sobre la financiación del tercer sector de acción social

El análisis de la financiación del tercer sector de acción social en España revela una estructura económica marcada por grandes desequilibrios entre territorios, tipologías de entidades y fuentes de recursos. Pese al papel central que desempeñan las organizaciones del sector en la provisión de servicios y en la atención a colectivos vulnerables, su sostenibilidad financiera continúa siendo uno de los principales retos para la consolidación del modelo de bienestar social.

A lo largo de las tres ediciones del estudio impulsado por la Fundació Ferrer i Guàrdia, se ha configurado un diagnóstico compartido sobre las fortalezas y debilidades estructurales del sistema actual de financiación. Los estudios combinan análisis cuantitativo y cualitativo —revisión documental, entrevistas y grupos de debate territoriales—, lo que ha permitido señalar patrones comunes a escala estatal y, al mismo tiempo, particularidades territoriales que explican las diferencias en la estabilidad económica del sector.

Entre los hallazgos más significativos, destacan tres dimensiones transversales:

- La dependencia del financiamiento público, en especial de subvenciones anuales sujetas a la concurrencia competitiva
- La escasa diversificación de fuentes de ingresos, con un peso limitado de la financiación privada o comunitaria.
- La ausencia de mecanismos de financiación estructural y plurianual que aseguren la cobertura de los costes fijos de las entidades.

A ello se suman las desigualdades territoriales derivadas de la descentralización del sistema de servicios sociales, que han generado distintos ritmos y modelos de relación entre administraciones y entidades. En este contexto, el caso de Euskadi adquiere especial relevancia, no solo por su trayectoria de cooperación público-social

consolidada, sino también por los retos actuales vinculados a la aplicación del Decreto 168/2023 de Concierto Social.

El presente bloque recoge, en primer lugar, una visión general del diagnóstico estatal (apartado 3.1), y posteriormente, un análisis específico de la situación en Euskadi (apartado 3.2), incorporando las aportaciones realizadas por las entidades del tercer sector social de Euskadi en los procesos participativos de los estudios de 2023, 2024 y 2025.

#### 3.1. Situación general en el Estado

La edición de 2023 del estudio permitió señalar una serie de tendencias comunes que configuran la realidad financiera del tercer sector de acción social en el conjunto del Estado. A pesar del papel creciente que las entidades desempeñan en la provisión de servicios sociales y en la atención a colectivos en situación de vulnerabilidad, la mayoría mantienen una estructura económica frágil y altamente dependiente de los fondos públicos.

Las administraciones autonómicas y locales constituyen las principales fuentes de financiación del sector, seguidas de la Administración General del Estado. Sin embargo, esta financiación pública se canaliza en su mayor parte a través de subvenciones anuales en régimen de concurrencia competitiva, un sistema que, aunque garantiza la transparencia, genera importantes tensiones organizativas. Las entidades deben destinar una parte significativa de sus recursos humanos y técnicos a la gestión administrativa y a la justificación económica de proyectos de corta duración, lo que dificulta la planificación estratégica y la estabilidad de los equipos.

Los resultados del estudio de 2023 apuntan a que más del 70% de los ingresos del tercer sector de acción social proceden de fondos públicos, mientras que las fuentes privadas —donaciones, cuotas, fundaciones empresariales o micromecenazgo— mantienen un peso residual. Esta limitada diversificación se debe tanto a la falta de incentivos fiscales y de cultura filantrópica como a la propia orientación de las entidades, centradas en la prestación de servicios públicos esenciales más que en la captación de recursos privados.

Otro elemento destacado es la desigualdad territorial. La descentralización competencial en materia de servicios sociales ha dado lugar a distintos modelos de relación entre administraciones y entidades. Algunas comunidades autónomas han avanzado hacia fórmulas de colaboración más estables —como los conciertos sociales o los convenios de colaboración—, mientras que en otras el sistema continúa basándose casi exclusivamente en subvenciones. Esta heterogeneidad normativa explica parte de las diferencias en la estabilidad económica y en la capacidad de innovación del sector en cada territorio.

Los análisis cualitativos realizados en los estudios de 2023 y 2024 ponen de relieve, además, la dificultad de acceso de las entidades pequeñas y medianas a fondos europeos y a otras líneas de financiación estratégica, debido a los requisitos técnicos y administrativos que exigen estos programas. Asimismo, se observa una falta de reconocimiento institucional de los costes estructurales —personal técnico, infraestructuras o coordinación interna—, que siguen sin ser cubiertos de manera adecuada por las convocatorias públicas.

En conjunto, el diagnóstico estatal permite afirmar que el modelo de financiación del tercer sector de acción social en España se mantiene anclado en una lógica subvencional que garantiza la supervivencia de las entidades, pero limita su capacidad de transformación e innovación social. La consolidación de un sistema de financiación estable, plurianual y estructural se presenta, por tanto, como una condición imprescindible para reforzar el papel del sector como pilar del Estado del bienestar.

### 3.2. Enfoque en Euskadi

El caso de Euskadi representa un ejemplo singular dentro del conjunto del Estado, como ya hemos señalado. No obstante, pese a este desarrollo institucional, las entidades del tercer sector social de Euskadi comparten con el resto del territorio dificultades estructurales que condicionan su sostenibilidad económica y organizativa. En efecto, las aportaciones recogidas en los grupos de debate y entrevistas territoriales ponen de manifiesto una alta dependencia de la financiación pública, canalizada principalmente a través de subvenciones anuales en régimen de concurrencia competitiva. Este modelo, aunque garantiza la transparencia y el acceso abierto a los recursos, genera una elevada carga administrativa y una inestabilidad estructural que dificulta la planificación a medio y largo plazo, así como la consolidación de equipos técnicos y profesionales.

Un aspecto clave señalado por las entidades es la inseguridad jurídica derivada de la suspensión parcial del Decreto 168/2023 de Concierto Social, tras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (2024). Este decreto se había concebido como un instrumento destinado a garantizar la colaboración estable y estructural entre la administración y las entidades del tercer sector social de Euskadi, priorizando el carácter no lucrativo y de interés general de la provisión de servicios sociales. Su paralización ha generado incertidumbre y preocupación, al dejar sin efecto un marco legal que debía proporcionar estabilidad y reconocimiento al papel del tercer sector.

El trabajo de campo de 2024 refleja, además, otros retos específicos del contexto vasco:

- Falta de financiación estructural y plurianual, especialmente para cubrir gastos fijos y de personal.
- Dificultad de acceso a fondos europeos y privados, debido a los requisitos técnicos y administrativos de los programas de financiación.
- Desigualdades internas dentro del propio sector entre entidades grandes, con mayor capacidad de gestión, y entidades locales o pequeñas, más dependientes de subvenciones puntuales.
- Necesidad de reforzar la transparencia y la coordinación interadministrativa, con el fin de garantizar una distribución equitativa y eficaz de los recursos.

A pesar de estos desafíos, el caso de Euskadi también presenta fortalezas diferenciadas respecto a otros territorios. La existencia de una red coordinadora sólida —Sareen Sarea—, el reconocimiento institucional del sector y su capacidad de interlocución con el Gobierno Vasco han permitido articular espacios estables de diálogo y colaboración. Este capital relacional ha sido clave para mantener vivo el debate sobre la concertación social y para defender un modelo basado en la colaboración público-social estable, no mercantilizada y orientada al interés general.

### 4. Retos para la sostenibilidad económica y la diversificación financiera

Hemos identificado una serie de retos estructurales que condicionan la sostenibilidad económica del tercer sector de acción social en el Estado. Estos desafíos no son nuevos, pero en los últimos años se han acentuado debido al aumento de la demanda de servicios sociales, a la complejidad administrativa de los mecanismos de financiación y a la falta de marcos jurídicos homogéneos que garanticen estabilidad y continuidad a las entidades.

En el plano estatal, las principales debilidades detectadas están vinculadas a la dependencia excesiva de subvenciones anuales, la ausencia de financiación estructural, la escasa diversificación de las fuentes de ingreso y la limitada capacidad del sector para generar recursos propios. A ello se suma la falta de reconocimiento de los costes fijos y de funcionamiento, que siguen sin estar suficientemente cubiertos en las convocatorias públicas, lo que compromete la sostenibilidad técnica y organizativa de muchas entidades.

Por su parte, en el ámbito autonómico, y especialmente en el caso del País Vasco, estos retos adquieren características específicas derivadas del proceso de desarrollo del modelo de concierto social. En el marco vasco, su aplicación práctica se encuentra temporalmente detenida por motivos jurídicos, lo que ha provocado incertidumbre entre las entidades del tercer sector social. El desafío actual

consiste en reconstruir un marco de colaboración estable y no mercantilizado, que combine seguridad jurídica, financiación plurianual y reconocimiento del valor social añadido del sector.

A partir de este diagnóstico, los estudios de 2024 y 2025 apuntan a tres líneas estratégicas prioritarias para reforzar la sostenibilidad económica del tercer sector de acción social:

- Avanzar hacia modelos financieros mixtos, que combinen recursos públicos estables con ingresos privados y comunitarios.
- Reforzar la planificación plurianual y la financiación estructural, garantizando la cobertura de costes fijos y la continuidad de los equipos.
- Consolidar marcos jurídicos de colaboración estables, como los conciertos sociales, que reconozcan la especificidad del sector y aseguren la prestación de servicios bajo criterios de interés general y no lucrativo.

Los subapartados siguientes profundizan en estos aspectos, abordando, por un lado, los retos comunes a escala estatal (apartado 4.1), y por otro, las especificidades del contexto vasco (apartado 4.2), donde la concertación social se presenta como un instrumento central —aunque aún en fase de consolidación— para garantizar la sostenibilidad del modelo.

#### 4.1. A escala estatal

El análisis de la situación financiera del tercer sector de acción social en el conjunto del Estado muestra la existencia de retos estructurales persistentes, que dificultan el tránsito hacia un modelo de financiación más estable, diversificado y adaptado a la naturaleza del sector. Estos desafíos, identificados de forma reiterada en los estudios de 2023 y 2024, pueden agruparse en cuatro grandes ámbitos: 1) el modelo subvencional; 2) la planificación financiera; 3) la coordinación administrativa, y 4) la innovación en las fuentes de financiación.

En primer lugar, el modelo subvencional continúa siendo la vía predominante de relación entre las administraciones y las entidades del tercer sector de acción social. Si bien este mecanismo ha permitido sostener una parte significativa de la actividad del sector, se caracteriza por su carácter puntual y competitivo, lo que genera un elevado grado de inestabilidad. Las entidades dependen de convocatorias anuales sujetas a plazos estrictos y procedimientos complejos de justificación, que dificultan la planificación a largo plazo y la consolidación de equipos técnicos. Esta dinámica también limita la capacidad de las organizaciones para desarrollar proyectos estructurales o innovadores, al estar condicionadas por marcos temporales cortos y financiación restringida a acciones concretas.

En segundo lugar, la ausencia de planificación financiera plurianual y de instrumentos que reconozcan los costes de estructura constituye otro obstáculo clave. La mayoría de las convocatorias públicas se centran en la financiación de proyectos, pero no contemplan de forma suficiente los gastos fijos asociados a la gestión, la coordinación interna o la formación del personal. Esta carencia provoca una situación de precariedad organizativa, especialmente en las entidades medianas y pequeñas, que carecen de reservas económicas o capacidad para adelantar recursos propios.

En tercer lugar, los estudios de 2023 y 2024 subrayan la necesidad de mejorar la coordinación entre los distintos niveles de la administración pública. La coexistencia de convocatorias estatales, autonómicas y locales genera duplicidades, solapamientos y una dispersión normativa que complica la gestión de los recursos. Una parte importante del esfuerzo del sector se destina a adaptarse a requisitos y sistemas de justificación heterogéneos, lo que reduce su capacidad operativa. La creación de mecanismos de cooperación interadministrativa y de ventanillas únicas de gestión podría contribuir a racionalizar este sistema y facilitar la sostenibilidad financiera de las entidades.

Por último, persiste el reto de ampliar y diversificar las fuentes de financiación. Las aportaciones privadas —procedentes de la responsabilidad social corporativa, las fundaciones empresariales, las donaciones o el micromecenazgo— mantienen un peso marginal en el conjunto del sector. Esta situación responde, en parte, a la falta de incentivos fiscales específicos y a la limitada cultura filantrópica existente en España, pero también a la orientación histórica del sector, centrada principalmente en la prestación de servicios públicos de interés general. Avanzar hacia modelos de financiación mixta, en los que se combinen fondos públicos estables con fuentes privadas y comunitarias, constituye uno de los grandes desafíos para los próximos años.

En síntesis, el contexto estatal muestra un modelo de financiación todavía dependiente, fragmentado y orientado al corto plazo, que garantiza la supervivencia de las entidades, pero limita su capacidad de innovación, transformación y planificación estratégica. La consolidación de marcos jurídicos más estables —como la acción concertada o los convenios de colaboración— y el reconocimiento efectivo de los costes estructurales aparecen como condiciones imprescindibles para garantizar la sostenibilidad del sector a medio y largo plazo.

#### 4.2. Especificidades de Euskadi

El caso del País Vasco ofrece una perspectiva especialmente relevante sobre los retos de la sostenibilidad económica del tercer sector de acción social, al combinar un marco normativo avanzado con una coyuntura de incertidumbre jurídica y

financiera. El desarrollo del Decreto 168/2023 de Concierto Social, que debía consolidar un sistema estable de colaboración entre las administraciones públicas y las entidades sin ánimo de lucro, ha quedado parcialmente suspendido tras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (2024). Esta situación ha generado un bloqueo normativo y una inseguridad jurídica que afecta tanto a las administraciones como a las entidades del sector.

Las organizaciones que integran el tercer sector social de Euskadi —coordinadas por Sareen Sarea— han coincidido en subrayar la necesidad de reimpulsar el modelo de concertación social como vía prioritaria para garantizar la estabilidad y el reconocimiento institucional del sector. Durante los procesos participativos impulsados por la Fundació Ferrer i Guàrdia (2023-2025), las entidades vascas participantes señalaron varios retos específicos que condicionan la sostenibilidad del modelo actual:

#### *Seguridad jurídica y desarrollo normativo*

El principal desafío reside en restablecer un marco jurídico claro y operativo para la concertación social. La anulación parcial del Decreto 168/2023 ha dejado en suspenso la aplicación práctica del modelo y ha generado dudas sobre la viabilidad de reservar la gestión de los servicios sociales a entidades no lucrativas. La redefinición del decreto, mediante un proceso participativo y de consenso político, aparece como una condición indispensable para avanzar hacia un sistema de colaboración estable y no mercantilizado.

#### *Financiación plurianual y estructural*

Las entidades del sector reclaman fórmulas de financiación que aseguren la cobertura de los costes fijos —personal, infraestructuras, coordinación técnica— y que permitan planificar a medio y largo plazo. La ausencia de convenios o conciertos plurianuales provoca una dependencia constante de convocatorias anuales, lo que dificulta la consolidación de proyectos y equipos.

#### *Reconocimiento del valor social y comunitario*

Más allá de la provisión de servicios, el sector aporta un valor añadido en términos de cohesión social, participación ciudadana e innovación comunitaria. Las entidades reclaman que este papel sea reconocido en los criterios de financiación y contratación pública, evitando equiparar su actividad a la lógica de mercado de las empresas mercantiles.

#### *Coordinación interadministrativa y transparencia*

Las diferencias entre departamentos y niveles institucionales (Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos) generan fragmentación en la gestión de la financiación y en los modelos de colaboración. Se demanda una

mayor coordinación para garantizar criterios homogéneos, reducir duplicidades y reforzar la transparencia en la asignación de recursos.

#### *Diversificación de recursos*

Aunque la financiación pública seguirá siendo el pilar principal del sistema, las entidades del sector también señalan la necesidad de fortalecer fuentes complementarias, como la colaboración con empresas, la captación de fondos europeos o la participación comunitaria. Sin embargo, estas vías requieren apoyo institucional y fortalecimiento de capacidades técnicas.

En síntesis, el principal reto del País Vasco consiste en recuperar y consolidar un modelo de concertación social estable, jurídicamente seguro y alineado con los valores del tercer sector social. El marco normativo vasco continúa siendo una referencia para el conjunto del Estado, pero su plena implementación requiere superar la actual situación de incertidumbre y dotar al sistema de mecanismos financieros plurianuales que aseguren la sostenibilidad y el reconocimiento del valor social del sector.

## **5. Perspectivas de futuro y recomendaciones**

El conjunto de evidencias recopiladas a lo largo de los estudios desarrollados por la Fundació Ferrer i Guàrdia entre 2023 y 2025 permite formular una serie de orientaciones estratégicas para fortalecer la sostenibilidad económica del tercer sector de acción social y consolidar su papel como actor esencial del sistema de bienestar. Los resultados apuntan a la necesidad de avanzar hacia modelos de colaboración más estables, previsibles y corresponsables, que garanticen la continuidad de los proyectos sociales y la calidad de los servicios prestados.

En el plano estatal, los principales retos detectados —la excesiva dependencia de subvenciones anuales, la ausencia de financiación estructural y la falta de coordinación interadministrativa— requieren una respuesta política y normativa que trascienda la lógica de la concurrencia competitiva. Las entidades del sector reclaman un reconocimiento efectivo de su función pública, acompañado de mecanismos financieros plurianuales y de un marco legal que distinga claramente la acción social sin ánimo de lucro de la prestación mercantil de servicios.

Por su parte, en el ámbito autonómico, el caso de Euskadi pone de relieve tanto los avances como las dificultades de articular un modelo de concertación social estable. El desarrollo del Decreto 168/2023 de Concierto Social ha representado un paso significativo hacia la consolidación de un sistema de colaboración público-social, aunque su aplicación práctica se ha visto temporalmente frenada por la inseguridad jurídica derivada de su impugnación.

Este contexto refuerza la necesidad de reafirmar el compromiso institucional con el tercer sector social de Euskadi y de recuperar el consenso político y social que hizo posible su marco normativo.

En ambos niveles —estatal y autonómico—, las perspectivas de futuro pasan por combinar estabilidad jurídica, sostenibilidad financiera e innovación social. Se trata de transitar de un modelo basado en proyectos temporales y subvenciones anuales hacia una financiación estructural, plurianual y diversificada, que reconozca el valor añadido del sector y refuerce su contribución al bienestar colectivo.

A continuación, se presentan las recomendaciones derivadas del proceso investigador, organizadas en dos bloques:

- Las recomendaciones generales, aplicables al conjunto del Estado, que recogen las líneas de mejora señaladas por las entidades y redes del sector;
- y las recomendaciones específicas para Euskadi, que apuntan a consolidar su modelo propio de concertación social y reforzar la sostenibilidad del tercer sector social de Euskadi.

### 5.1. Recomendaciones generales

El diagnóstico realizado en los últimos años evidencia que la sostenibilidad económica del tercer sector de acción social depende en gran medida de la capacidad de las administraciones públicas para reformular sus mecanismos de financiación y colaboración con las entidades sociales. En este sentido, las siguientes recomendaciones generales se orientan a avanzar hacia un modelo más estable, coherente y adaptado a la naturaleza del sector.

#### *Superar la lógica subvencional y promover la financiación estructural*

Es necesario avanzar hacia fórmulas de financiación plurianuales y estructurales, que reconozcan los costes fijos y de funcionamiento de las entidades. El modelo basado exclusivamente en subvenciones anuales genera incertidumbre, precariedad y dependencia administrativa. Se recomienda que las convocatorias públicas incorporen líneas de financiación destinadas a cubrir gastos de estructura, coordinación y fortalecimiento institucional, lo cual permitiría a las organizaciones planificar estratégicamente su actividad.

#### *Reforzar la planificación y la estabilidad institucional*

La continuidad de los proyectos sociales exige una planificación financiera sostenida en el tiempo. Para ello, se propone desarrollar instrumentos de financiación plurianual,

inspirados en los convenios o conciertos sociales, que aseguren la prestación de servicios de interés general sin depender de la lógica de la licitación o la competencia mercantil. La estabilidad institucional debe ir acompañada de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas que garanticen la transparencia y la eficiencia del gasto público.

#### *Mejorar la coordinación interadministrativa*

La dispersión normativa y la coexistencia de convocatorias estatales, autonómicas y locales generan duplicidades, solapamientos y una gestión ineficiente de los recursos. Se recomienda fortalecer la cooperación interadministrativa mediante la creación de espacios de coordinación y planificación conjunta entre los distintos niveles de gobierno. Un marco común de referencia —por ejemplo, una estrategia estatal de financiación del sector— permitiría homogeneizar criterios, simplificar procedimientos y reducir cargas burocráticas.

#### *Impulsar la diversificación de fuentes de financiación*

Para garantizar la sostenibilidad económica del sector a largo plazo, resulta prioritario fomentar la diversificación de ingresos mediante la combinación de recursos públicos, privados y comunitarios. Las administraciones deben incentivar la colaboración con empresas, fundaciones y particulares, promoviendo la cultura de la donación y la responsabilidad social. Asimismo, es fundamental facilitar el acceso de las entidades a fondos europeos, simplificando los procedimientos y reforzando las capacidades técnicas para su gestión.

#### *Reconocer el valor añadido del tercer sector de acción social*

Las entidades del tercer sector de acción social no solo prestan servicios, sino que generan cohesión social, fortalecen el tejido comunitario y promueven la participación ciudadana. Este valor añadido debe ser reconocido explícitamente en las políticas públicas, evitando que las entidades sean tratadas como meros proveedores. Se recomienda incorporar indicadores de impacto social y criterios de valor público en las convocatorias de financiación y contratación pública.

#### *Fortalecer la interlocución y la participación del sector*

Finalmente, se propone consolidar espacios permanentes de diálogo y concertación entre las administraciones públicas y las redes representativas del sector. Estos espacios deben servir para definir prioridades comunes, evaluar políticas de financiación y diseñar estrategias compartidas de sostenibilidad. La participación activa del sector en la toma de decisiones fortalecerá la corresponsabilidad institucional

y la legitimidad democrática de las políticas sociales.

## 5.2. Recomendaciones específicas para Euskadi

El desarrollo del modelo vasco de colaboración público-social ha situado a Euskadi como una referencia en el ámbito estatal. No obstante, los retos derivados de la suspensión parcial del Decreto 168/2023 de Concierto Social y las tensiones normativas surgidas en torno a su aplicación ponen de manifiesto la necesidad de revisar, ajustar y consolidar el marco de concertación. A partir de los resultados de los estudios realizados y de las aportaciones de las entidades del tercer sector social de Euskadi, se proponen las siguientes líneas de actuación prioritarias:

### *Reactivar el proceso normativo del concierto social*

Es imprescindible reanudar el desarrollo del Decreto 168/2023, incorporando las modificaciones necesarias para garantizar su plena adecuación al marco jurídico vigente y asegurar su viabilidad práctica. El proceso de revisión debería realizarse mediante un diálogo amplio y participativo, en el que estén representadas las administraciones públicas, las redes del tercer sector de acción social de Euskadi —con Sareen Sarea como agente coordinador— y los diferentes sectores de actividad. Este proceso permitiría restaurar la seguridad jurídica, recuperar la confianza de las entidades y avanzar hacia una aplicación efectiva de la concertación social.

### *Garantizar el carácter no lucrativo y de interés general del modelo*

El futuro de la concertación en Euskadi debe asentarse sobre el principio de no mercantilización de los servicios sociales. Es necesario establecer salvaguardas normativas que aseguren que la prestación de servicios mediante concierto se reserva a entidades sin ánimo de lucro, con arraigo territorial y trayectoria acreditada en el ámbito social. Esta garantía contribuiría a preservar el valor añadido del sector y a consolidar un modelo basado en la colaboración y la responsabilidad pública compartida.

### *Establecer mecanismos de financiación plurianual y estructural*

El éxito del modelo de concertación requiere un compromiso financiero estable por parte de las administraciones. Se recomienda avanzar hacia acuerdos de financiación plurianual que cubran los costes de estructura, garanticen la continuidad de los proyectos y reduzcan la dependencia de convocatorias anuales. La previsión presupuestaria debe contemplar tanto la estabilidad de las entidades como la mejora

de las condiciones laborales de las personas trabajadoras del sector.

### *Reforzar la coordinación entre administraciones públicas*

El sistema vasco de servicios sociales se caracteriza por la participación de distintos niveles institucionales (Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos). Se propone mejorar la coordinación interinstitucional para garantizar criterios homogéneos en la aplicación del concierto social, evitar solapamientos y optimizar los recursos disponibles. Un marco común de actuación facilitaría la coherencia del sistema y aumentaría la eficiencia en la gestión de los fondos.

### *Potenciar la evaluación y la rendición de cuentas*

Para consolidar la confianza en el modelo y mejorar su legitimidad social, resulta fundamental establecer sistemas de evaluación del impacto social y económico de la concertación. Estos mecanismos deben permitir medir la calidad de los servicios, la satisfacción de las personas usuarias y la contribución del sector a los objetivos de cohesión e inclusión social. La transparencia y la rendición de cuentas reforzarán la credibilidad del sistema y su aceptación pública.

### *Fomentar la innovación y el valor comunitario del tercer sector social en Euskadi*

Finalmente, se recomienda aprovechar el potencial del tercer sector social en Euskadi como agente de innovación social y comunitaria. La concertación no debe limitarse a garantizar la continuidad de los servicios existentes, sino también a impulsar nuevas formas de intervención social, centradas en la proximidad, la participación ciudadana y la prevención. El apoyo a proyectos experimentales, la promoción de la digitalización y el fortalecimiento de la cooperación entre entidades contribuirán a renovar el modelo de atención social desde una perspectiva transformadora.

## 6. Conclusiones

Las investigaciones desarrolladas por la Fundació Ferrer i Guàrdia entre 2023 y 2025 han permitido construir un diagnóstico sólido y compartido sobre la financiación del tercer sector de acción social en España. Los resultados confirman que, pese a los avances normativos y al reconocimiento institucional del sector, la sostenibilidad económica de las entidades sociales continúa siendo un reto estructural, condicionado por la dependencia de fondos públicos, la falta de financiación estructural y la inestabilidad derivada del modelo subvencional.

En el ámbito estatal, los estudios apuntan a la necesidad de redefinir la relación entre las administraciones públicas y el sector, avanzando hacia un modelo de colaboración basado en la estabilidad, la corresponsabilidad y el reconocimiento del valor social añadido de las entidades. El tránsito desde un sistema de subvenciones anuales hacia mecanismos plurianuales y estructurales —como los conciertos sociales o los convenios de colaboración— se presenta como una condición indispensable para garantizar la continuidad y la calidad de los servicios de interés general.

El caso del País Vasco ofrece una perspectiva particularmente relevante para comprender los retos y las oportunidades de este proceso. Su marco normativo —basado en la Ley 12/2008 de Servicios Sociales, la Ley 6/2016 del Tercer Sector Social de Euskadi y el Decreto 168/2023 de Concierto Social— constituye uno de los desarrollos más avanzados en materia de colaboración público-social en España. Sin embargo, la suspensión parcial del decreto por motivos jurídicos ha puesto de manifiesto las tensiones que surgen entre la lógica de la competencia y la voluntad de preservar un modelo no lucrativo y de interés general.

A pesar de estas dificultades, las entidades del tercer sector social de Euskadi, coordinadas por Sareen Sarea, han demostrado una capacidad notable para mantener el diálogo institucional, fortalecer la

cohesión interna del sector y defender un modelo de concertación social que priorice la proximidad, la calidad y la participación. Su experiencia evidencia que la sostenibilidad no depende únicamente de los recursos financieros, sino también de la estabilidad jurídica, la cooperación entre niveles de gobierno y la confianza mutua entre administraciones y entidades.

En perspectiva, los resultados del ciclo de investigaciones 2023-2025 permiten afirmar que la consolidación de un sistema de financiación estable y diversificado para el tercer sector de acción social requiere combinar tres dimensiones interdependientes:

- Jurídica, garantizando marcos normativos claros y coherentes.
- Económica, mediante mecanismos de financiación plurianual y estructural.
- Social y comunitaria, reconociendo el papel del sector como motor de innovación, cohesión y participación ciudadana.

La experiencia acumulada en Euskadi, junto con los aprendizajes de otros territorios, ofrecen una base sólida para seguir avanzando hacia un modelo de colaboración público-social sostenible, justo y transformador, capaz de reforzar el Estado del bienestar y de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales en todo el territorio.

## Bibliografía referenciada

- ESPAÑA (2006): "Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia", *Boletín Oficial del Estado*, n.º 299, 15-12-06.
- (2015): "Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social", *Boletín Oficial del Estado*, n.º 243, 10-10-15.
- (2017): "Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público", *Boletín Oficial del Estado*, n.º 272, 9-11-17.
- EUSKADI (2008): "Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales", *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 242, 7-10-11.
- (2016): "Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi", *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 91, 16-05-16.
- (2023): "Decreto 168/2023, de 7 de noviembre, por el que se regulan el régimen de concierto social y los convenios en el Sistema Vasco de Servicios Sociales", *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 222, 21-11-23.
- (2024): "Sentencia n.º 32/2024 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco sobre la nulidad parcial del Decreto 168/2023", *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 201, 15-10-24.
- FUNDACIÓ FERRER I GUÀRDIA (2023): *La financiación de las entidades del tercer sector de acción social*, Barcelona, Fundació Ferrer i Guàrdia.
- (2024): *La financiación de las entidades del tercer sector de acción social: sostenibilidad económica y diversificación de las fuentes de financiación*, Barcelona, Fundació Ferrer i Guàrdia.
- (en curso): *La financiación de las entidades del tercer sector de acción social: hacia la reformulación del concierto social*, Barcelona, Fundació Ferrer i Guàrdia.
- UNIÓN EUROPEA (2014): "Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública", *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 94, 28-03-14.).



# Uso y aplicación de la inteligencia artificial en políticas públicas de empleo e inclusión social: una revisión exploratoria<sup>1</sup>

## Beatriz Vallina Acha

Universitat Politècnica de València  
beatriz.vallina.acha@gmail.com

## Barbara Branchini

Fresno Servicios Sociales, S.L.  
barbara.branchini@fresnoconsulting.es

## Leticia Henar Lomeña

Fresno Servicios Sociales, S.L.  
leticia.henar@fresnoconsulting.es

Adimen artifiziala sektore publikoan aplikatzeko gero eta interes handiagoa dagoen arren, oraindik ez du ebidentzia sistematizaturik enplegu- eta gizartratze-politiketan erabiltzeak. Azterketa honek politikak ezartzeko aplikazioan gaur egun duen eta sortzen ari den egoera mapeatzen du; esploratzeko berrikuspen bibliografiko baten eta 25 azterlanen eta literatura analitikoaren azterketa tematikoaren bitartez. Emaitez erakusten dutenez, adimen artifiziala prozesu hauetan erabiltzen da: automatizazio administratiboa, erabiltzaileen sailkapena, kalteberatasun-egoerak alde aurretik hautematea eta herritarren parte-hartzeari laguntzea. Erabilitako teknologien artean prozesuen automatizazio robotikoa, ikaskuntza automatikoa, lengoia naturalaren prozesamendua eta erabaki automatizatuaren sistemak daude. Berrikusatiko kasuek agerian uzten dituzte onura operatibo nabariak eta hobekuntzak irisgarritasunean eta pertsonalizazioan, baina baita tentsio etiko eta operatiboak ere. Sistema algoritmiko konplexuagoetarantz eboluzionatzeko, beraz, gardentasuna, ekitatea eta kontrol instituzionala bermatuko duten gobernantza-esparruak behar dira.

### Gako-hitzak:

Adimen artifiziala, politika publikoak, gizarte-zerbitzuak, enplegu-zerbitzuak, gobernantza algoritmikoa.

A pesar del creciente interés por aplicar la inteligencia artificial en el sector público, su uso en las políticas de empleo e inclusión social aún carece de evidencia sistematizada. Este estudio mapea el estado actual y emergente de su aplicación en la implementación de políticas, mediante una revisión bibliográfica exploratoria y el análisis temático de 25 estudios y literatura analítica. Los resultados muestran que la inteligencia artificial se emplea en procesos de automatización administrativa, clasificación de personas usuarias, detección anticipada de situaciones de vulnerabilidad y apoyo a la participación ciudadana. Las tecnologías utilizadas incluyen automatización robótica de procesos, aprendizaje automático, procesamiento de lenguaje natural y sistemas de decisión automatizada. Los casos revisados evidencian beneficios operativos tangibles y mejoras en la accesibilidad y personalización, pero también tensiones éticas y operativas. La evolución hacia sistemas algorítmicos más complejos exige, por tanto, marcos de gobernanza que garanticen transparencia, equidad y control institucional.

### Palabras clave:

Inteligencia artificial, políticas públicas, servicios sociales, servicios de empleo, gobernanza algorítmica.

<sup>1</sup> Esta investigación forma parte del estudio de *Exploración, análisis y prospección en la aplicación de la IA en los procesos de evaluación de las políticas públicas*, elaborado por Fresno Consulting previo encargo de Besaldi-Órgano de Evaluación de las Políticas de Empleo e Inclusión. El informe completo y un recopilatorio de 22 casos de uso pueden consultarse en: <<https://www.euskadi.eus/besaldi/documentos/web01-a2besald/es/>>.

## 1. Introducción

En los últimos años, varias administraciones públicas del entorno europeo han empezado a utilizar herramientas de inteligencia artificial (IA), a la vez que su aplicación se está ampliando y creciendo de forma exponencial (Tangi *et al.*, 2022). Por ello, los sistemas de IA que pretenden servir al público o al bien social constituyen un asunto de relieve para la investigación, y un objetivo explícito de muchas estrategias y propuestas regulatorias nacionales e internacionales (Züger y Asghari, 2023).

La OCDE define la IA como sistemas basados en máquinas que infieren a partir de datos, generando predicciones o contenidos capaces de influir en entornos físicos o virtuales, con niveles variables de autonomía y adaptabilidad (Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, 2024). La Estrategia Española de Inteligencia Artificial destaca su capacidad para resolver problemas complejos mediante técnicas avanzadas que superan la necesidad de instrucciones predefinidas (Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2024). El estándar ISO/IEC 22989 concibe la IA como mecanismos que emulan aspectos de la inteligencia humana para generar resultados orientados a objetivos definidos por humanos (ISO e IEC, 2022). La Comisión Europea (2018) también enfatiza la capacidad de análisis del entorno y acción autónoma orientada a metas humanas

Funcionalmente, la IA puede entenderse como un software que toma decisiones de manera similar a la inteligencia humana. A diferencia de la programación tradicional, donde el desarrollador especifica cada paso computacional, los sistemas de IA aprenden patrones mediante datos sin seguir reglas explícitas (Moyano-Arias *et al.*, 2024). El aprendizaje automático representa un cambio fundamental: los procesos de resolución no están determinados de antemano, sino que emergen del entrenamiento, permitiendo que los sistemas se perfeccionen sin, necesariamente, modificar su código (Goodfellow *et al.*, 2016).

Esta capacidad de aprendizaje y adaptación plantea desafíos específicos en verificación, validación y explicabilidad, reconocidos como elementos esenciales (véase el estándar ISO/IEC 22989). En modelos complejos, estos procesos requieren enfoques especializados para garantizar la confiabilidad, la transparencia y la seguridad (ISO e IEC, 2022). El mecanismo de adaptación refuerza la centralidad de los datos y conecta con el problema de la opacidad; los modelos resultan difíciles de interpretar incluso para sus diseñadores, fenómeno conocido como el problema de la "caja negra" (Carabantes, 2020), como se verá. La explicabilidad, interpretabilidad o XAI (Barredo Arrieta *et al.*, 2020) de los modelos resulta crucial en aplicaciones donde la transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales, como en el ámbito de la acción pública.

En el sector público, la adopción de la IA es un fenómeno en expansión que ha experimentado un crecimiento sostenido, orientado especialmente a la mejora de los servicios y la eficiencia administrativa (Comisión Europea, 2024). No obstante, la evidencia empírica sobre su uso e impacto es escasa y basada esencialmente en estudios de caso y experiencias autorreportadas (OCDE, 2025). La necesidad de experiencias documentadas es aún más relevante cuando se abordan programas de inclusión social, que implican poblaciones vulnerables y efectos a largo plazo, un ámbito en el que, sin embargo, se registra una cantidad limitada de estudios y de referencias indexadas (Raya Diez *et al.*, 2021).

Esta cuestión plantea la necesidad de sistematizar las aplicaciones existentes de la IA en las políticas públicas, sus implicaciones y potencialidades emergentes. Nuestro estudio intenta responder a esta necesidad a través de una revisión bibliográfica exploratoria, cuyo objetivo principal es detectar, analizar y sistematizar aplicaciones existentes, particularmente en contextos administrativos europeos comparables al español, y enmarcados en el ciclo de políticas públicas, con especial atención a los ámbitos del empleo y la inclusión social. Estos ámbitos representan pilares esenciales del bienestar ciudadano que enfrentan transformaciones sustanciales en el actual contexto de cambio tecnológico, económico y social. El estudio de la aplicación potencial de la inteligencia artificial en estos ámbitos cobra especial relevancia ante la necesidad de desarrollar respuestas innovadoras frente a problemas sociales emergentes y de optimizar la eficacia y eficiencia de la intervención pública en un contexto de recursos limitados y necesidades crecientes, así como su aplicación equitativa y sostenible.

La revisión exploratoria se ha centrado en la fase de implementación, entendida como el "conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública" (Subirats, 2008: 180). La implementación se centra en la puesta en práctica de acciones concretas y produce actos formales que se destinan a las personas que forman parte de los grupos-objetivo previstos (Subirats, 2008). De este modo, la exploración bibliográfica aborda tanto la aplicación de la IA a los procesos operativos de coordinación entre actores como los servicios entregados que materializan los fines de la política.

El estudio, de carácter analítico-descriptivo, se ha vertebrado en torno a la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo se está aplicando actualmente la IA en la implementación de políticas públicas de empleo e inclusión social en el ámbito europeo y en sistemas administrativos comparables/ similares al español? La contribución específica de esta investigación radica en proporcionar un mapeo sistemático de aplicaciones de la IA en la implementación de políticas públicas de empleo e inclusión social, generando así una base de

conocimiento estructurada para informar tanto la gestión pública como el desarrollo de una agenda de investigación futura.

## 2. Materiales y métodos

Este estudio es una revisión exploratoria (*scoping review*), pues debido a su pregunta de investigación, esta metodología se consideró idónea para abordar el estado actual de la aplicación de la IA en la implementación de políticas públicas. Además, el carácter incipiente y evolutivo de la integración de tecnologías disruptivas en la administración pública presenta experiencias pioneras que coexisten con extensos territorios de aplicación potencial. La revisión exploratoria constituye un tipo de revisión bibliográfica orientado a explorar la evidencia disponible sobre un asunto, con el propósito fundamental de mapear conceptos, detectar recursos e investigaciones realizadas en diversos contextos, tanto académicos como no académicos, para detectar oportunidades y vías de análisis y aplicación. Para su realización, se siguió el marco metodológico originalmente propuesto por Arksey y O'Malley (Levac *et al.*, 2010), con las clarificaciones y mejoras introducidas por Levac (2010).

### 2.1. Criterios de inclusión y exclusión

El foco temático comprende el estado actual del uso de la IA en la implementación de políticas sociales, con énfasis particular en intervenciones relacionadas con el empleo y la inclusión social. Si bien el objetivo primordial ha sido mapear aplicaciones existentes o en curso documentadas en la literatura, se han detectado ciertas tendencias señaladas como emergentes en los propios estudios analizados y direcciones futuras para su aplicación, que deben entenderse como resultado derivado del análisis de la literatura existente, no como producto de un ejercicio prospectivo formal. La selección documental se ha basado en parámetros claramente delimitados. Se incluyeron publicaciones académicas (artículos y monografías), estudios revisados por pares (incluyendo tesis doctorales) y literatura gris gubernamental y del tercer sector siempre que reflejaran casos de uso concretos y transferibles, así como documentos institucionales, planes estratégicos y diagnósticos. El marco temporal se definió desde 2019 hasta la actualidad, decisión fundamentada en el avance técnico, la adopción institucional y ciertos hitos relevantes (por ejemplo, los documentos de consenso ALTAI sobre ética de la IA y desarrollos legislativos europeos y nacionales). Se consideraron estudios con diversas aproximaciones metodológicas (cuantitativos, cualitativos, mixtos y, con ciertas reservas, teóricos), procedentes de bases de datos académicas y generalistas (Google Académico, Google, SIIS-Servicio de Información e Investigación Social, WOS y SCOPUS), en español e inglés. En contraposición, quedaron excluidos los artículos periodísticos, entradas de blog, publicaciones breves,

informes relativos a políticas educativas, de salud o infraestructuras, así como aquellos referentes a ámbitos de negocio (marketing, finanzas) o anteriores a 2019.

Dentro del ámbito temático, se revisaron documentos que abordan explícitamente aplicaciones de IA en la implementación de políticas sociales, su efecto y casos de uso en programas sociales. Por tanto, la búsqueda se centró en términos como *artificial intelligence, machine learning, social policy, welfare policy, public administration, government program, social work\*, social service\*, minimum income, guaranteed income, basic income, income support, employment, employability, labour inclusion, implementation, case study, application o evaluation*. La búsqueda sistemática se realizó en los motores y fuentes detallados previamente mediante algoritmos booleanos replicables y estructurados<sup>2</sup>, adaptados a fuentes tanto académicas como generalistas. Esta duplicidad de fuentes resulta oportuna para cubrir también literatura institucional y casos de uso probados y documentados en la práctica.

### 2.2. Procedimiento de selección

El procedimiento para la selección final de publicaciones y extracción de información comprendió varias fases secuenciales:

1. Exploración preliminar de resultados mediante *skimming* (lectura diagonal) de títulos y resúmenes (*abstracts*), que permite una valoración rápida de la potencial relevancia; no constituye criterio suficiente de inclusión.
2. Aplicación de criterios de inclusión y exclusión: tipo de publicación, aproximación metodológica, temporalidad, idiomas y alcance geográfico, incluyendo literatura gris.
3. Priorización basada en el criterio de relevancia, operacionalizado en una escala categórica de 0 (relevancia mínima/no relevante) a 4 (relevancia alta) sobre los *abstract*.
4. Revisión detenida de la literatura sobre artículos muy relevantes (puntuación 3-4), respondiendo a principios de relevancia contextual, casos de uso, transferibilidad y actualidad.

El criterio de relevancia permitió detectar estudios con mayor potencial analítico para su revisión exhaustiva, priorizando casos de implementación práctica en el contexto europeo. Su operacionalización se estableció mediante una escala categórica de cuatro niveles.

<sup>2</sup> Una descripción detallada y rigurosa de los algoritmos de búsqueda puede consultarse en el anexo I del informe completo (Fresno Consulting, 2025b: 54-57).

Cuadro 1. Criterio de selección (relevancia)		
Puntuación	Nivel de relevancia	Descripción
0	No relevante	Satisface criterios formales de inclusión, pero presenta contenido tangencial o excesivamente teórico sin conexión operativa con la aplicación de la IA en políticas públicas de empleo o inclusión social.
1	Poco relevante	Aborda la implementación de IA desde perspectivas generalistas, sin especificidad contextual europea o con aplicabilidad restringida en el marco del empleo y la inclusión.
2	Relevante	Incorpora elementos significativos sobre aplicación de la IA en estas políticas, con aportaciones teórico-empíricas valiosas, aunque con orientación predominantemente conceptual.
3-4	Muy relevante	Presenta pertinencia crítica sobre la implementación de la IA en políticas de empleo e inclusión, con casos específicos, contribuyendo sustancialmente a comprender aplicaciones prácticas de la IA en estos ámbitos dentro del contexto europeo.

Fuente: elaboración propia

El análisis temático de las fuentes seleccionadas se realizó mediante la herramienta de análisis cualitativo MAXQDA (versiones 2024 y 2022) y, como apoyo al procesamiento sistemático de información, se utilizaron herramientas de IA generativa (Claude Sonnet 3.7, y Gemini 2.5 Pro) para determinadas tareas de categorización y síntesis preliminar, siempre bajo supervisión humana y verificación cruzada de contenidos. Adicionalmente, se empleó Claude Sonnet 4.5 con estilos personalizados para tareas específicas de redacción, enfocadas a mejorar la claridad expositiva, estructura argumentativa y continuidad narrativa del texto.

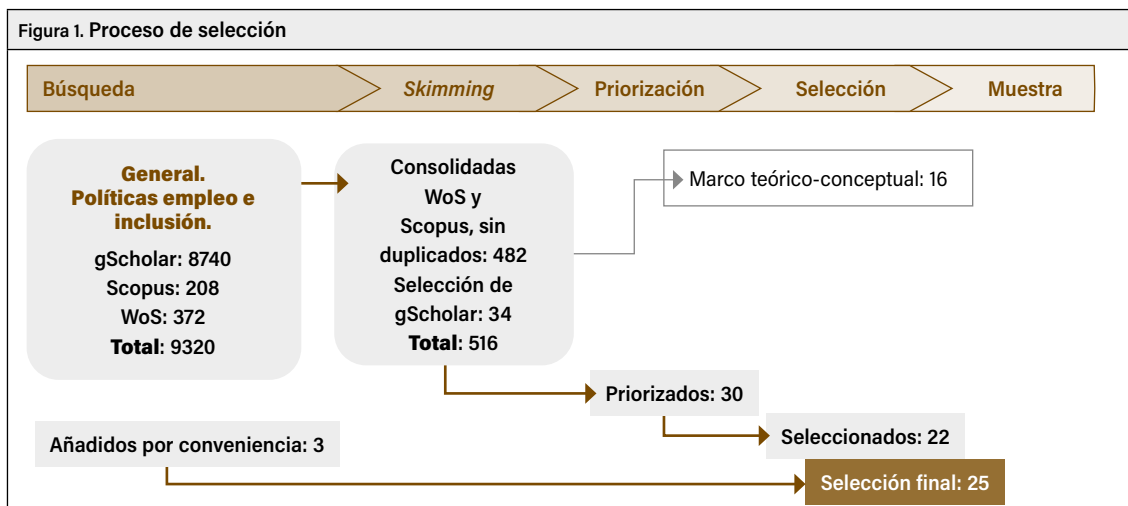
Para el apoyo con Claude Sonnet 3.7 Extended en la revisión de artículos, se implementó un proyecto en la misma plataforma, denominado ClaudeReview, para el procesamiento asistido de documentos seleccionados. Se utilizó para procesar documentos completos y extraer información estructurada según una plantilla predefinida que incluía campos esenciales como información bibliográfica, tema central, enfoque metodológico, contexto geográfico e institucional, descripción de la intervención, tipo de IA aplicada, resultados documentados, limitaciones identificadas y lecciones aprendidas. El proyecto también permitía extraer información ordenada a

partir de tablas exportadas desde MAXQDA tras codificación completamente manual (sin usar la herramienta de IA integrada), así como directamente de artículos e informes en pdf.

### 2.3. Artículos seleccionados

El proceso de selección de la literatura relevante para esta revisión exploratoria se desarrolló mediante un enfoque sistemático y secuencial: se combinó búsqueda estructurada en bases de datos académicas con estrategias complementarias, asegurando la exhaustividad y pertinencia de la información recogida.

Se realizaron búsquedas específicas en fuentes académicas: Google Académico (8740 resultados), Scopus (208 resultados) y WOS (372 resultados). En total, se vieron 9320 resultados. Tras el *skimming* —esto es, la lectura diagonal de título y resumen—, quedaron 516, de los cuales se priorizaron 30 para análisis detallado. El proceso de refinamiento final condujo a la selección de 22 estudios, a los que se añadieron 3 más por conveniencia, fruto de otra iteración centrada en el uso de la IA en evaluación de políticas públicas. La muestra definitiva quedó constituida, por tanto, por 25 estudios.



gScholar: Google Académico. WoS: Web of Science.  
Fuente: elaboración propia

Es pertinente señalar que no todos los documentos incluían necesariamente casos de uso específicos o diferenciados, y que a lo largo de la revisión se detectaron 16 referencias de naturaleza predominantemente teórico-conceptual que aparecían citadas de manera recurrente.

#### 2.4. Limitaciones

La metodología empleada en esta revisión exploratoria presenta un enfoque estructurado y teóricamente sólido aun presentando restricciones inherentes al tipo de estudio. La efectividad de combinar bases académicas con motores generalistas queda comprometida por los algoritmos de búsqueda, que priorizan resultados según lógicas no necesariamente académicas; esto potencialmente sesgó los resultados hacia ciertos tipos documentales. Asimismo, el desfase temporal entre publicación y aparición en resultados de búsqueda excluyó contribuciones muy recientes en un campo de rápida evolución. Un factor crítico concierne a los contextos geográficos examinados, condicionados por limitaciones lingüísticas (y el enfoque en transferibilidad al contexto español), lo que podría haber invisibilizado desarrollos relevantes en regiones no anglófonas o hispanohablantes.

La exclusión de fuentes periodísticas y blogs, justificada por el rigor empírico buscado, probablemente omitió indicadores tempranos de innovación que suelen funcionar como “radares”. Valga como ejemplo el hecho de que publicaciones significativas como el reciente informe de la Comisión Europea (Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión e ICF, 2025) o los análisis de la OCDE (Brioscú *et al.*, 2024) no fueron incluidos, si bien ofrecen perspectivas complementarias sobre la evolución y tecnologías avanzadas en el sector público.

Del mismo modo, la literatura gris más reciente ofrece ejemplos significativos sobre la implementación de IA en servicios públicos de empleo (SPE) —iniciativas como EMI en Galicia (Servicio Público de Empleo Estatal, 2024) o InfoSIA en el Ayuntamiento de Madrid (Asociación ASLAN, 2025)— que no fueron detectados durante el proceso de revisión sistemática. Estos casos no forman parte del corpus de evidencia analizado, y se mencionan aquí únicamente a modo ilustrativo de lo que puede quedar fuera del alcance metodológico y también como reflejo del conocimiento tácito y experto del equipo investigador, que complementa la evidencia formal documentada.

De esta manera, en la búsqueda de la replicabilidad científica se sacrifica hasta cierto punto la exhaustividad para captar todo el conocimiento relevante; un enfoque más robusto habría incluido una fase preliminar de revisión narrativa menos estructurada, complementada con consultas a expertos para extraer conocimiento tácito y mejorar la sensibilidad semántica.

### 3. Resultados

Del análisis de los artículos seleccionados, emergen tensiones y complementariedades significativas en esa complejidad que implica la transformación digital, en general, y en el ámbito público, en particular; un panorama complejo caracterizado por transformaciones en los sistemas tecnológicos y en la sociedad, y tensiones que surgen al implementar la inteligencia artificial en el sector público, entre estandarización y personalización, evolución tecnológica, estructuras organizativas y marcos regulatorios, desigualdad y asimetría de recursos, opacidad y transparencia.

El compendio de casos de uso, tecnologías empleadas y principales riesgos identificados se presenta en el Anexo I. El análisis de las experiencias documentadas revela un ecosistema tecnológico diversificado que se nutre principalmente del aprendizaje automático (*machine learning*, ML), tanto en sus variantes *supervisada* (SML), donde se entrena al sistema para replicar codificaciones o clasificaciones humanas, como *no supervisada* (UML), empleada a menudo para identificar patrones o agrupar conceptos en grandes volúmenes de datos sin etiquetas previas. Junto con el *machine learning*, encontramos aplicaciones relevantes del procesamiento del lenguaje natural, la IA generativa y el análisis visual.

La revisión de la literatura revela cuatro categorías principales de aplicación de la IA en el ámbito de las políticas públicas de empleo e inclusión social en el contexto europeo: eficiencia administrativa, sistemas de perfilado y segmentación, sistemas de detección y respuesta temprana, y participación ciudadana.

La eficiencia administrativa mediante automatización constituye el marco predominante de implementación actual. Se observa una progresión desde funciones administrativas básicas (automatización robótica de procesos, comunicaciones automatizadas y gestión documental) hacia sistemas más sofisticados que apoyan la toma de decisiones, manteniendo la supervisión humana como elemento central. Los casos analizados en países como Suecia, Finlandia, Italia y Alemania demuestran cómo estas tecnologías están transformando la prestación de servicios públicos, con particular énfasis en la incorporación de asistentes virtuales y chatbots que facilitan el acceso ciudadano a información y servicios.

Por otro lado, el reconocimiento de patrones mediante aprendizaje automático ha permitido desarrollar sistemas de clasificación y priorización de poblaciones objetivo. Estos sistemas, implementados en países como Austria y Finlandia, utilizan algoritmos predictivos para evaluar características personales y trayectorias laborales, permitiendo una segmentación más eficiente de las personas usuarias de los servicios públicos. Sin embargo, estos desarrollos plantean importantes desafíos éticos relacionados con la transparencia algorítmica y la potencial

discriminación, que intentan mitigarse, como se verá, mediante la incorporación del paradigma *human-in-the-loop*.

Finalmente, un área de creciente desarrollo es la aplicación de algoritmos predictivos para la detección proactiva de necesidades sociales y situaciones de vulnerabilidad. Desde la protección infantil en Dinamarca hasta la predicción de la pobreza energética en los Países Bajos, estas aplicaciones buscan anticiparse y responder oportunamente a riesgos sociales. No obstante, casos como el sistema implementado en el municipio danés de Gladsaxe evidencian las controversias relacionadas con la privacidad y el tratamiento de datos sensibles, subrayando la complejidad ética inherente a estas aplicaciones tecnológicas en el ámbito social.

En cuanto al ámbito territorial de referencia, cabe señalar que muchos estudios analizados son revisiones y compilaciones de casos y presentan, por tanto, casuísticas variadas y pluriterritoriales, lo cual dificulta una cuantificación específica de casos por país. Por ello, hemos analizado con búsqueda simple en MAXQDA las referencias a países y la frecuencia en documentos, y hemos obtenido un resultado coherente en gran medida con estudios previos (Tangi *et al.*, 2022: 35).

### 3.1. Eficiencia administrativa y automatización

El vinculado de una u otra forma a la eficiencia y la automatización creciente de la Administración es el marco conceptual más notable en estos momentos en torno a la aplicación de la IA en el sector público. La investigación muestra una creciente externalización de tareas administrativas a la ciudadanía mediante autoservicios digitales, entre los que destaca la automatización robótica de procesos, las comunicaciones automatizadas, la clasificación de correos o mensajes electrónicos, o la búsqueda y recuperación documental. Veamos los casos detectados en la literatura.

En cuanto a la automatización robótica de procesos, se han documentado casos relevantes en países como Finlandia y Suecia. En Finlandia, se automatizaron aproximadamente medio millón de decisiones anuales relacionadas con ayudas y subsidios, aunque esta práctica cuestionada por parte del Defensor del Pueblo, debido a dudas sobre su base legal (Väänänen, 2021). En Suecia, por su parte, se ha implementado una automatización municipal a gran escala, que ha sido generalmente aceptada por la sociedad (Germundsson *et al.*, 2024; Ranerup y Svensson, 2024).

En el ámbito de la búsqueda documental, destaca el desarrollo del sistema GerPS-FIM-Microverse en Alemania, una representación semántica estandarizada para servicios públicos que ha facilitado la digitalización de más de 10 000 servicios administrativos y constituye un caso prometedor de

estandarización a gran escala (Raupach *et al.*, 2024). En relación con estos usos, se observan también aplicaciones recientes de modelos de lenguaje de gran tamaño<sup>3</sup> basados en generación aumentada por recuperación (RAG).

En España, el Ayuntamiento de Barcelona, a través del Área de Derechos Sociales, ha implementado un sistema de apoyo a la toma de decisiones basado en inteligencia colectiva. Este sistema, conocido como DPR automático, realiza diagnósticos y provisiones de recursos a partir de un repositorio de entrevistas con profesionales. Está integrado en el sistema de información de los centros de servicios sociales y automatiza la codificación de demandas recibidas, problemas detectados y propuestas de prescripción de recursos (m4Social, 2024: 78).

Los sistemas de apoyo a decisiones (*decision-support systems*, DSS) han cobrado relevancia en los últimos años, especialmente en instituciones de seguridad social a nivel global (Germundsson *et al.*, 2024; Marienfeldt, 2024; Ruggia-Frick, 2021). En este contexto, se habla de toma de decisiones automática o automatizada (ADM) cuando el sistema posee cierta autonomía. Un ejemplo es el sistema RISK, en Dinamarca, diseñado para mejorar las evaluaciones de riesgo en protección infantil, aunque ha sido objeto de gran controversia (Ratner y Thylstrup, 2024).

En cuanto a la verificación de elegibilidad para prestaciones, el fondo de desempleo Töötukassa, en Estonia, ha implementado un sistema de toma de decisiones basado en reglas que automatiza aproximadamente la mitad de las decisiones, verificando automáticamente la información proporcionada por los solicitantes a través de bases de datos integradas (OCDE, 2024). Un sistema similar opera en el Departamento de Derechos Sociales de la Generalitat de Cataluña desde diciembre de 2018. Este motor de reglas verifica si un ciudadano o entidad cumple los criterios para recibir una prestación social. A fecha de enero de 2024, se habían desarrollado algoritmos para evaluar las necesidades básicas, los gastos del hogar, la pensión no contributiva de jubilación, el complemento de la citada pensión, y la prestación por nacimiento, acogida y adopción (m4Social, 2024: 90).

Una evolución reciente en estos sistemas es la incorporación de interfaces de toma de decisiones humano-IA. A diferencia de enfoques anteriores, se busca incluir al humano en el "bucle" del aprendizaje automático, de manera que se puedan trazar y contrastar los datos que conducen a un resultado, para así garantizar que este sea explicable desde una perspectiva humana. Estos sistemas combinan criterios algorítmicos con supervisión humana, como en el caso del robot Tengai, en Suecia, utilizado en

<sup>3</sup> *Large language models* (LLM). También los hay pequeños (*small language models*), centrados en ámbitos de conocimiento específicos. El modelo de lenguaje de gran tamaño más conocido hoy en día es Chat GPT, de OpenAI.

procesos de reclutamiento en el empleo público. Se espera que estos procesos sean imparciales y estén mediados por la intervención humana (Centro Común de Investigación, 2020: tabla 11). Aunque estos sistemas puedan parecer similares a los de automatización robótica de procesos, se consideran cualitativamente distintos, ya que implican una interacción humana activa a lo largo del proceso algorítmico, especialmente en la toma de decisiones por parte de responsables públicos, técnicos o trabajadores sociales. En esta línea, en España se ha desarrollado wSocial, una herramienta basada en IA e impulsada por el Departamento de Derechos Sociales de la Generalitat de Cataluña. Utiliza palabras clave para detectar situaciones de vulnerabilidad y proponer intervenciones (Fundació iSocial, 2024).

En el ámbito de las comunicaciones automatizadas, el Instituto Nacional de la Seguridad Social de Italia ha implementado un sistema basado en IA para la clasificación y distribución de correos electrónicos certificados (*posta elettronica certificata*), sistema que permite su reenvío inmediato a las oficinas correspondientes (Centro Común de Investigación, 2024: 22). Finalmente, los chatbots y asistentes virtuales también se han incorporado en varios países. En Bélgica, el chatbot Ori, del servicio de empleo ONEM, responde preguntas sobre desempleo, bajas y ayudas. En Finlandia, el chatbot Kela-Kelpo/FPA-Folke asiste a la ciudadanía en la cumplimentación de solicitudes de prestaciones sociales en varios idiomas (OCDE, 2024: 22-23; Väänänen, 2021). En España, se están probando chatbots conversacionales para recomendar prestaciones, detectar necesidades en entrevistas, asistir en trámites y apoyar la gestión documental (m4Social, 2024: 91 y ss.).

### 3.2 Sistemas de perfilado y segmentación

Los sistemas de perfilado predictivo se consolidan como una de las aplicaciones emergentes de la inteligencia artificial en las políticas sociolaborales. Estos sistemas emplean algoritmos para clasificar a las personas usuarias en función de su probabilidad de requerir intervenciones específicas, lo que permite orientar recursos de manera más eficiente. Aunque el perfilado es, en parte, automático, esta automatización plantea riesgos significativos en términos de transparencia algorítmica. Para mitigarlos, se ha promovido el paradigma del *human-in-the-loop*, que introduce supervisión humana en el proceso de toma de decisiones.

Desde una perspectiva comparativa, los sistemas de perfilado presentan diferencias notables en cuanto a su diseño ético y orientación, lo que refleja la complejidad del asunto en términos éticos y normativos (Rachovitsa y Johann, 2022; Schmager *et al.*, 2024; Züger y Asghari, 2023). Para ilustrar esta diversidad, se presentan a continuación dos casos representativos de monitorización de beneficiarios —tanto actuales como potenciales— de servicios públicos en Austria y Finlandia.

En Austria, el Servicio Público de Empleo implementó el sistema Arbeitsmarkt-Chancen Assistenzsystem (AMAS), diseñado para calcular una puntuación de oportunidad de integración (*integration chance*) basada en los historiales laborales y las características personales de las personas solicitantes de empleo. Este sistema clasificaba a los individuos en tres categorías, según su probabilidad de reintegración en el mercado laboral (Achterhold *et al.*, 2025).

Por su parte, en Finlandia, el Centro de Pensiones desarrolló en 2018 un sistema predictivo de discapacidad laboral. Este algoritmo de aprendizaje automático utilizaba una técnica estadística de autoaprendizaje para prever si una persona se jubilaría con pensión por discapacidad en un plazo de dos años. El modelo, entrenado con datos socioeconómicos, de ingresos y prestaciones de 500 000 individuos, alcanzó una precisión del 78 % (Väänänen, 2021).

### 3.3 Sistemas de detección y respuesta temprana

En estrecha relación con los sistemas de perfilado y segmentación, hay un subconjunto relevante de aplicaciones orientadas a la detección y respuesta temprana ante necesidades o riesgos sociales. Estas herramientas buscan anticiparse a situaciones de vulnerabilidad mediante el análisis predictivo de datos, permitiendo intervenciones más ágiles y focalizadas. Seguidamente se presentan varios casos ilustrativos que reflejan la diversidad de enfoques y ámbitos de aplicación.

En el ámbito de la prestación de servicios, la ciudad de Gante (Bélgica) ha desarrollado un sistema que utiliza datos existentes para otorgar automáticamente descuentos en educación, cuidado infantil y otras ayudas a residentes en situación de vulnerabilidad (Kempeneer *et al.*, 2024).

En Eslovaquia, la Oficina Central de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia (COLSAF) desarrolló, desde una perspectiva investigadora, un sistema de aprendizaje automático para predecir la duración del desempleo y optimizar el uso de recursos a dichos efectos, sistema que mostró una capacidad predictiva eficaz a partir del historial laboral, la educación (cualificaciones) y la edad (Gabrikova *et al.*, 2023). Cabe mencionar, conforme a lo puntualizado en el mismo estudio, que los modelos predictivos de tal sofisticación son susceptibles a los riesgos propios de las “cajas negras” algorítmicas, que detallaremos en el apartado 4.

En Dinamarca, varios proyectos algorítmicos han intentado detectar a la infancia en riesgo, incluyendo un controvertido sistema en el municipio de Gladsaxe, que experimentó con un sistema algorítmico para detectar niños y niñas en riesgo de abuso basándose en datos integrados desde diferentes sistemas, sociales, sanitarios y administrativos (Centro Común de Investigación, 2020). Este tipo de sistemas enfrentaron y enfrentan críticas considerables y fueron

judicializados, debido a su cuestionable enfoque y tratamiento de la privacidad (Cearns y Knox, 2024; Ratner y Schröder, 2024; Ratner y Thylstrup, 2024).

La predicción de la pobreza es un campo en el cual el aprendizaje automático y la ciencia de datos tendrían mucho que ofrecer; actualmente, existe literatura sobre imágenes satelitales que incluyen pautas para su aplicación en políticas del desarrollo (Hall *et al.*, 2023), pero también aplicaciones más directas y cercanas, por ejemplo, en pobreza energética. Así, en España, la Administración Abierta de Cataluña (AOC) ha puesto en marcha un servicio de automatización para la elaboración de informes de pobreza energética. Anteriormente, estos informes se redactaban a mano, lo que los hacía ineficientes y propensos a errores. Se ha implementado una plataforma en la nube que “permite cargar los ficheros de los proveedores energéticos, obtener los datos socioeconómicos de los titulares y otros pasos necesarios para calcular los coeficientes y generar automáticamente los informes de vulnerabilidad” (m4Social, 2024: 103). Con un enfoque más orientado a la investigación, también se desarrolló un marco de clasificación de los hogares en los Países Bajos, según cuatro categorías de riesgo de pobreza energética. Este sistema utiliza algoritmos avanzados para identificar factores predictivos, como el valor de la vivienda y su estatus de propiedad, la antigüedad, el número de personas por hogar y la densidad de población (Dalla Longa *et al.*, 2021).

### 3.4. Participación ciudadana

La convergencia de IA, datos masivos y plataformas digitales impulsa nuevas formas de colaboración ciudadana. Las redes sociales dedicadas tienen el potencial de acercar a evaluadores, gestores de programas y usuarios finales, creando espacios de interacción antes inexistentes, propiciando el acceso a aplicaciones informáticas y móviles de fácil manejo y fomentando la participación de las comunidades tanto en la creación como en la difusión del contenido evaluativo (Picciotto, 2020).

En el contexto europeo, existen ya ejemplos concretos de esta integración tecnológica en procesos participativos. Una reciente revisión de la literatura (Babšek *et al.*, 2025) documenta casos como CitizenLab en Bélgica o Civocracy en Alemania. CitizenLab utiliza *machine learning* e IA generativa para procesar ideas del público y transformarlas en recomendaciones aplicables a iniciativas ambientales. Por su parte, Civocracy fomenta la participación comunitaria mediante discusiones transparentes, colaboración estructurada y análisis de sentimiento, permitiendo una evaluación continua de la opinión pública.

Además, la evaluación participativa puede ayudar a mitigar los efectos adversos del *big data* y la IA, guiando la gobernanza de manera informada: los procesos de evaluación participativos pueden ser un vehículo para garantizar una toma de decisiones ética y abordar

los riesgos sociales asociados a las aplicaciones de macrodatos, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas (Picciotto, 2020).

## 4. Retos técnicos, sociales y éticos

La literatura revisada muestra cómo la aplicación de IA ha producido un incremento de eficiencia; una reducción de costes y tiempo (m4Social, 2024; OCDE, 2024; Perron *et al.*, 2024; Ranerup y Svensson, 2024; Väänänen, 2021), de procesos y asignación de recursos (Marienfeldt, 2024; OCDE, 2024; Schmager *et al.*, 2024; Väänänen, 2021), e incluso mejoras en calidad, accesibilidad y personalización de servicios (Lee-Archer, 2023; m4Social, 2024). Además, la IA nos permite —en cierta medida— la prestación proactiva de servicios y la intervención temprana (Kempeneer *et al.*, 2024; Lehtiniemi, 2024; m4Social, 2024; OCDE, 2024; Ratner y Schröder, 2024) y, con las salvaguardas adecuadas, podría fortalecer el apoyo específico a grupos vulnerables (m4Social, 2024; Valle Escolano, 2023).

Pueden servir como caso de éxito, por ejemplo, los sistemas de interoperabilidad e intercambio de datos entre instituciones de la seguridad social para mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía y a la patronal en Bélgica (Lee-Archer, 2023) o de arquitectura digital interconectada en las aplicaciones de inteligencia artificial y toma de decisiones automatizada en la Seguridad Social finlandesa (Väänänen, 2021) —muy dependiente, a su vez, de la confianza de la ciudadanía en el Gobierno—. Estos casos, junto con los estudiados en Cataluña, muestran las posibilidades en materia de interoperabilidad de datos, pero a la vez resaltan las dificultades que existen para analizar de forma coordinada y compartir, no ya datos, sino tecnologías.

Sin embargo, estas mismas ventajas implican retos técnicos, sociales y éticos. La evidencia documental revela una relación compleja entre eficiencia y otros valores públicos, particularmente en la eficiencia administrativa y la necesidad de una adopción progresiva e incremental frente a la disrupción innovadora (Minguíjon y Serrano-Martínez, 2022). En lo referente a la privacidad y la no discriminación, se observa un cuestionamiento sobre la proporcionalidad de los datos a lo largo de la literatura. La opacidad algorítmica en sí misma y los derechos fundamentales también aparecen en una relación conflictiva (Rachovitsa y Johann, 2022; Schmager *et al.*, 2024; Züger y Asghari, 2023) y se plantean problemas como la atribución de responsabilidad (riesgo moral), el sesgo algorítmico (riesgo de amplificar sesgos históricos y riesgo preocupante de sesgo étnico en detección de fraude), las cajas negras (falta de transparencia), la fragmentación de datos y los silos, y la incompatibilidad e interoperabilidad.

#### *Efecto de riesgo moral*

Se ha observado que, en ocasiones, los funcionarios públicos abdican de su responsabilidad en la toma de decisiones automatizadas. Se cita el caso de

la autoridad fiscal holandesa (Belastingdienst), que implementó de 2013 a 2021 un algoritmo de aprendizaje automático para procesar reclamaciones de subsidios para guardería infantil, el cual señalaba incorrectamente a muchas familias como potenciales defraudadoras, un error que afectó especialmente a personas de bajos ingresos y de minorías étnicas. El caso ha evidenciado cómo los empleados simplemente aceptaban las decisiones del algoritmo, sin cuestionar sus resultados: los funcionarios "se despojaron de responsabilidad moral y legal" al aceptar los resultados de la máquina, lo que llevó a clasificar incorrectamente a muchas familias como posibles defraudadoras y dio pie al efecto de riesgo moral (Lee-Archer, 2023).

#### *Sesgo algorítmico*

Cuando los sistemas de IA utilizan datos históricos, existe el riesgo de importar y amplificar sesgos, de los cuales las personas usuarias podrían no ser conscientes (Centro Común de Investigación, 2020). Esto es, entre otras cosas, el sesgo algorítmico. De encontrarse, por ejemplo, un sesgo étnico en el modelo, deberían poder identificarse las relaciones que producían ese sesgo y tratar de reducirlas (Centro Común de Investigación, 2024; Rachovitsa y Johann, 2022; Ratner y Thylstrup, 2024; Schmager *et al.*, 2024; Valle Escolano, 2023). Existen problemas inherentes a la dependencia de modelos predictivos, los cuales reconfiguran a las personas como colecciones de rasgos y eventos pasados: ello es una base potencial para sesgos sistémicos (Lehtiniemi, 2024).

#### *Cajas negras*

Los sistemas de IA en el sector público a menudo operan como cajas negras, lo cual dificulta entender cómo se toman las decisiones automatizadas. Esta opacidad puede erosionar la confianza y limitar la rendición de cuentas (Centro Común de Investigación, 2024). El sistema AMAS, utilizado por el Servicio Público de Empleo de Austria, es un ejemplo de ello. Inicialmente, ni los datos utilizados ni el modelo completo fueron divulgados, lo que dificultaba el escrutinio externo. Solo tras presiones se publicó una representación basada en regresión logística, que reveló que atributos como el género y la nacionalidad incidían negativamente en la puntuación de reintegración laboral y actuaban como un sesgo algorítmico. Esta opacidad suscitó preocupación sobre la reproducción de discriminaciones históricas, haciendo de AMAS un ejemplo paradigmático de "caja negra algorítmica." Frente a ello, indicadores de equidad<sup>4</sup> y técnicas de mitigación de sesgos<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Medidas estadísticas que evalúan la equidad de un modelo algorítmico, observando cómo se distribuyen los resultados y errores entre distintos grupos definidos por atributos sensibles, como el género. Estas métricas permiten detectar disparidades sistemáticas en las decisiones automatizadas.

<sup>5</sup> Técnicas de mitigación de sesgos como: reponderación de datos, representaciones justas, regresión logística con restricciones de equidad y posprocesamiento por paridad de oportunidades.

pueden permitir abrir y corregir decisiones algorítmicas opacas, como ha demostrado finalmente este caso (Achterhold *et al.*, 2025). En este sentido, la adopción de IA debe preservar valores públicos como la igualdad, la neutralidad y la imparcialidad, propios del mandato del servicio público, así como la transparencia, la rendición de cuentas y la posibilidad de objeción, especialmente en decisiones que afectan directamente la vida de la ciudadanía (Schmager *et al.*, 2024).

#### *Fragmentación de datos y silos organizacionales*

En múltiples casos, se ha observado cómo los departamentos o niveles administrativos dentro de una misma organización manejan sus propios sistemas de información y prácticas de gestión de datos, sin una coordinación efectiva. Esta falta de interoperabilidad impide compartir información de forma fluida y coherente, lo que afecta negativamente la calidad de las decisiones automatizadas y limita el potencial de los sistemas de IA. La fragmentación de datos también complica el entrenamiento de algoritmos con información representativa y de calidad, y aumenta el riesgo de decisiones sesgadas (Centro Común de Investigación, 2024).

#### *Incompatibilidad e interoperabilidad*

En un plano más general, la imagen en conjunto de los servicios públicos electrónicos sigue siendo algo fragmentada, debido al gran número de instituciones involucradas (Lee-Archer, 2023). Hoy en día existe una necesidad de infraestructuras integradas que raramente están disponibles, pero, además, hay tensión entre el potencial analítico de la integración de datos y las restricciones de privacidad y propósito específico (Schmager *et al.*, 2024). También se pueden observar casos de desalineación entre objetivos de proveedores tecnológicos, administraciones públicas y ciudadanía (Cearns y Knox, 2024).

## 5. Conclusiones

Esta revisión exploratoria ha permitido mapear el estado actual de la aplicación de la IA en la implementación de políticas públicas de empleo e inclusión social en el contexto europeo, revelando una progresión tecnológica que transita desde funciones administrativas básicas —como la automatización robótica de procesos, la clasificación de comunicaciones o la gestión documental— hacia sistemas algorítmicos más sofisticados orientados al apoyo en la toma de decisiones, que incorporan formalmente el paradigma *human-in-the-loop* como mecanismo de supervisión.

El ecosistema tecnológico detectado se nutre principalmente del aprendizaje automático en sus variantes supervisada y no supervisada, complementado con el procesamiento del lenguaje natural, los modelos generativos y el análisis visual. Los casos analizados documentan beneficios

operativos tangibles en términos de eficiencia, reducción de tiempos y costes, optimización en la asignación de recursos, y mejoras en accesibilidad y personalización de servicios.

No obstante, la revisión pone de manifiesto tensiones estructurales entre los objetivos de eficiencia administrativa y otros valores públicos fundamentales. Los casos analizados revelan problemas recurrentes: el efecto de riesgo moral en la toma de decisiones automatizadas; el sesgo algorítmico, que reproduce discriminaciones históricas; la opacidad de los sistemas, que dificulta la rendición de cuentas, y la fragmentación organizacional, que limita la interoperabilidad de datos. Estos desafíos adquieren particular relevancia cuando afectan a poblaciones

vulnerables, donde las consecuencias de decisiones algorítmicas erróneas o sesgadas pueden perpetuar o amplificar desigualdades preexistentes.

La contribución de este estudio radica en proporcionar un mapeo sistemático que permite comprender tanto las potencialidades como las limitaciones actuales de estas tecnologías en un ámbito especialmente sensible de la acción pública. La evidencia analizada subraya que la implementación efectiva y ética de la IA en políticas de empleo e inclusión social requiere no solo capacidad técnica, sino marcos de gobernanza robustos que garanticen transparencia, equidad y salvaguarda de derechos fundamentales.

- ACHTERHOLD, E.; MÜHLBÖCK, M.; STEIBER, N. y KERN, C. (2025): "Fairness in algorithmic profiling: the AMAS case", *Minds and Machines*, vol. 35, n.º 1, art. 9, <<https://doi.org/10.1007/s11023-024-09706-9>>.
- ASOCIACIÓN ASLAN (2025): "InfoSIA: inteligencia artificial para la asistencia a profesionales en la propuesta de prestaciones y recursos idóneos a las personas usuarias de servicios sociales" [candidatura presentada a la XVII Convocatoria Premios Transformación Digital], Madrid, ASLAN, <<https://aslan.es/mejora-de-la-eficiencia-y-experiencia-del-empleado-candidatura2025/>>.
- BABŠEK, M.; RAVŠELJ, D.; UMEK, L. y ARISTOVNIK, A. (2025): "Artificial intelligence adoption in public administration: an overview of top-cited articles and practical applications", *AI*, vol. 6, n.º 3, art. 44, <<https://doi.org/10.3390/ai6030044>>.
- BARREDO, A. *et al.* (2020): "Explainable artificial intelligence (XAI): concepts, taxonomies, opportunities and challenges toward responsible AI", *Information Fusion*, vol. 58, págs. 82-115, <<https://doi.org/10.1016/j.inffus.2019.12.012>>.
- BRIOSCÚ, A.; LAURINGSON, A.; SAINT-MARTIN, A. y XENOGIANI, T. (2024): *A new dawn for public employment services: service delivery in the age of artificial intelligence*, serie OECD Artificial Intelligence Papers, n.º 19, París, OECD Publishing, <<https://doi.org/10.1787/5dc3eb8e-en>>.
- CARABANTES, M. (2020): "Black-box artificial intelligence: an epistemological and critical analysis", *AI & Society*, vol. 35, n.º 2, págs. 309-317, <<https://doi.org/10.1007/s00146-019-00888-w>>.
- CEARNS, J. y KNOX, H. (2024): "The data consensus and the public good in children's social services", *The Cambridge Journal of Anthropology*, vol. 42, n.º 1, págs. 23-41, <<https://doi.org/10.3167/cja.2024.420103>>.
- CENTRO COMÚN DE INVESTIGACIÓN (2020): *AI Watch - artificial intelligence in public services*, Bruselas, Comisión Europea, <[https://ai-watch.ec.europa.eu/publications/ai-watch-artificial-intelligence-public-services\\_en](https://ai-watch.ec.europa.eu/publications/ai-watch-artificial-intelligence-public-services_en)>.
- (2024): *Competencies and governance practices for AI in the public sector*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, <<https://doi.org/10.2760/7895569>>.
- COMISIÓN EUROPEA (2018): *Inteligencia artificial para Europa*, COM(2018) 237 final, Bruselas, Comisión Europea, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2018:237:FIN>>.
- (2024): *Adoption of AI, blockchain and other emerging technologies within the European public sector: a public sector tech watch report*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, <<https://doi.org/10.2799/3438251>>.
- DALLA LONGA, F.; SWEERTS, B. y VAN DER ZWAAN, B. (2021): "Exploring the complex origins of energy poverty in The Netherlands with machine learning", *Energy Policy*, vol. 156, art. 112373, <<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112373>>.
- DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E INCLUSIÓN e ICF (2025): *Opportunities of AI within PES processes and services: Exploring PES experiences, best practices and emerging business value*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, <<https://doi.org/10.2767/84293>>.
- FRESNO CONSULTING (2025a): *Exploración, análisis y prospección en la aplicación de la IA en los procesos de evaluación de las políticas públicas. Casos de uso*, s. l., Besaldi, <<https://euskadi.eus/>>

- contenidos/informacion/besaldi\_documentos/es\_def/adjuntos/Maquetado-Besaldi\_Estudio\_IA\_Informe\_vf.pdf>.
- FRESNO CONSULTING (2025b): *Exploración, análisis y prospección en la aplicación de la IA en los procesos de evaluación de las políticas públicas. Informe de resultados*, s. l., Besaldi, <[https://euskadi.eus/contenidos/informacion/besaldi\\_documentos/es\\_def/adjuntos/Maquetado-Besaldi\\_Estudio\\_IA\\_Informe\\_vf.pdf](https://euskadi.eus/contenidos/informacion/besaldi_documentos/es_def/adjuntos/Maquetado-Besaldi_Estudio_IA_Informe_vf.pdf)>.
- FUNDACIÓ ISOCIAL (2024): "La inteligencia artificial en los servicios sociales: análisis predictiva e identificación de necesidades de intervención", Barcelona, Fundació iSocial, <<https://isocial.cat/es/la-inteligencia-artificial-en-los-servicios-sociales-analisis-predictiva-e-identificacion-de-necesidades-de-intervencion/>>.
- GABRIKOVA, B.; SVABOVA, L. y KRAMAROVA, K. (2023): "Machine learning ensemble modelling for predicting unemployment duration", *Applied Sciences*, vol. 13, n.º 18, art. 18, <<https://doi.org/10.3390/app131810146>>.
- GERMUNDSSON, N.; STRANZ, H. y BERGMARK, Å. (2024): "Reducing administration? Examining the alignment of robotic process automation and social assistance in Swedish personal social services", *Nordic Social Work Research*, <<https://doi.org/10.1080/2156857X.2024.2440720>>.
- GOODFELLOW, I.; COURVILLE, A. y BENGIO, Y. (2016): *Deep learning*, Cambridge, The MIT Press.
- HALL, O.; DOMPAE, F.; WAHAB, I. y DZANKU, F. M. (2023): "A review of machine learning and satellite imagery for poverty prediction: implications for development research and applications", *Journal of International Development*, vol. 35, n.º 7, págs. 1753-1768, <<https://doi.org/10.1002/jid.3751>>.
- ISO e IEC (2022): *Information technology — Artificial intelligence — Artificial intelligence concepts and terminology*, ISO/IEC 22989:2022(E), Ginebra, International Organization for Standardization e International Electrotechnical Commission.
- KEMPENEER, S.; RANCHORDAS, S. y VAN DE WETERING, S. (2024): "AI failure, AI success, and AI power dynamics in the public sector", *SSRN*, <<https://doi.org/10.2139/ssrn.4983622>>.
- LEE-ARCHER, B. (2023): *Effects of digitalization on the human centrality of social security administration and services*, serie ILO Working Papers, n.º 87, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, <<https://doi.org/10.54394/PMPD3825>>.
- LEHTINIEMI, T. (2024): "Contextual social valences for artificial intelligence: anticipation that matters in social work", *Information, Communication & Society*, vol. 27, n.º 6, págs. 1110-1125, <<https://doi.org/10.1080/1369118X.2023.2234987>>.
- LEVAC, D.; COLQUHOUN, H. y O'BRIEN, K. K. (2010): "Scoping studies: advancing the methodology", *Implementation Science*, vol. 5, art. 69, <<https://doi.org/10.1186/1748-5908-5-69>>.
- M4SOCIAL (2024): *Radars de algoritmos de IA y procesos de decisión automatizada para el acceso a los derechos sociales en Cataluña*, Barcelona, m4Social, <<https://m4social.org/es/recursos/radar-dalgoritmes-dia-i-processos-de-decisio-automatitzada-per-a-lacces-als-drets-socials-a-catalunya/>>.
- MARIENFELDT, J. (2024): "Does digital government hollow out the essence of street-level bureaucracy? A systematic literature review of how digital tools foster curtailment, enablement and continuation of street-level decision-making", *Social Policy & Administration*, vol. 58, n.º 5, págs. 831-855, <<https://doi.org/10.1111/spol.12991>>.
- MINGUIJON, J. y SERRANO-MARTINEZ, C. (2022): "La inteligencia artificial en los servicios sociales: estado de la cuestión y posibles desarrollos futuros", *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 35, n.º 2, art. 2, <<https://doi.org/10.5209/cuts.78747>>.
- MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2024): *Estrategia de Inteligencia Artificial 2024*, Madrid, Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, <[https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacion/IA/Documents/Estrategia\\_IA\\_2024.pdf](https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacion/IA/Documents/Estrategia_IA_2024.pdf)>.
- MOYANO-ARIAS, R. J.; SALAZAR-ÁLVAREZ, E. G. y TOALOMBO-VARGAS, V. M. (2024): "Matemáticas aplicadas a la programación: una revisión sobre la solución de algoritmos complejos", *MQRInvestigar*, vol. 8, n.º 4, págs. 3667-3692, <<https://doi.org/10.56048/MQR20225.8.4.2024.3667-3692>>.
- OCDE (2019): *Recommendation of the Council on artificial intelligence*, OECD/LEGAL/0449, París, OECD Publishing, <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>>.
- (2024): *Using AI to manage minimum income benefits and unemployment assistance: opportunities, risks and possible policy directions*, serie OECD Artificial Intelligence Papers, n.º 21, París, OECD Publishing, <<https://doi.org/10.1787/718c93a1-en>>.
- (2025): *Governing with artificial intelligence*. París, OECD Publishing, <[https://www.oecd.org/en/publications/governing-with-artificial-intelligence\\_795de142-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/governing-with-artificial-intelligence_795de142-en.html)>.
- PERRON, B. E.; HILTZ, B. S.; KHANG, E. M. y SAVAS, S. A. (2025): "AI-enhanced social work: developing and evaluating retrieval-augmented generation (RAG) support systems", *Journal of Social Work Education*, vol. 61, n.º 1, págs. 3-13, <<https://doi.org/10.1080/10437797.2024.2411172>>.
- PERRON, B. E.; LUAN, H.; VICTOR, B. G.; HILTZ-PERRON, O. y RYAN, J. (2024): "Moving beyond ChatGPT: local large language models (LLMs) and the secure analysis of confidential unstructured text data in social work research", *Research on Social Work Practice*, vol. 35, n.º 6, págs. 695-710, <<https://doi.org/10.1177/10497315241280686>>.
- PICCIOTTO, R. (2020): "Evaluation and the Big Data challenge", *American Journal of Evaluation*, vol. 41, n.º 2, págs. 166-181, <<https://doi.org/10.1177/1098214019850334>>.
- RACHOVITSA, A. y JOHANN, N. (2022): "The human rights implications of the use of AI in the digital welfare state: lessons learned from the Dutch SyRI case", *Human Rights Law Review*, vol. 22, n.º 2, art. ngac010, <<https://doi.org/10.1093/hrlr/ngac010>>.
- RANERUP, A. y SVENSSON, L. (2024): "Value positions in the implementation of automated decision-making in social assistance", *Nordic Social Work Research*, vol. 14, n.º 4, págs. 471-485, <<https://doi.org/10.1080/2156857X.2022.2062040>>.

- RATNER, H. F. y SCHRØDER, I. (2024): "Ethical plateaus in Danish child protection services: the rise and demise of algorithmic models", *Science & Technology Studies*, vol. 37, n.º 3, art. 3, <<https://doi.org/10.23987/sts.126011>>.
- RATNER, H. F. y THYLSTRUP, N. B. (2024): "Citizens' data afterlives: practices of dataset inclusion in machine learning for public welfare", *AI & Society*, vol. 40, págs. 1183-1193, <<https://doi.org/10.1007/s00146-024-01920-4>>.
- RAUPACH, M.; ENDERLING, M.; FEDDOUL, L.; LEGNER, H.; MAUCH, M. y KÖNIG-RIES, B. (2024): "Towards a semantic format for FIM: supporting German public services using the GerPS-FIM-Microverse ontology pipeline" [comunicación en congreso], en ASGHARI, H. y ZÜGER, T. (eds.), *2<sup>nd</sup> Workshop on 'Public Interest AI' co-located with the 47th German Conference on AI (KI 2024)*, 23-09-2024, Würzburg, Julius-Maximilians Universität, <<https://ceur-ws.org/Vol-3958/piai24-paper3.pdf>>.
- RAYA DÍEZ, E.; TRUJILLO CARMONA, M. y CARBONERO MUÑOZ, D. (2021): "Using Big Data to manage social inclusion programs", *The Journal of Sociology & Social Welfare*, vol. 48, n.º 3, <<https://doi.org/10.15453/0191-5096.4556>>.
- RUGGIA-FRICK, R. (2021): "Applying emerging data-driven technologies in social security. Country experiences and ISSA guidelines", *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka*, vol. 150, n.º 3, <<https://doi.org/10.5604/01.3001.0015.5230>>.
- SAURA, J. R. y DEBASA, F. (eds.) (2022): *Handbook of research on artificial intelligence in government practices and processes*. Hershey, IGI Global, <<https://doi.org/10.4018/978-1-7998-9609-8>>.
- SCHMAGER, S.; GRØDER, C. H.; PARMIGGIANI, E.; PAPPAS, I. y VASSILAKOPOULOU, P. (2024): "Exploring citizens' stances on AI in public services: a social contract perspective", *Data & Policy*, vol. 6, art. e19, <<https://doi.org/10.1017/dap.2024.13>>.
- SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (2024): *La IA aplicada a los servicios públicos de empleo. Hacia un sistema de intermediación, orientación y formación basado en competencias profesionales*. Madrid, Servicio Público de Empleo Estatal, <<https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-observatorio/Hipatia/cuadernos-mercado-trabajo/revista-cuadernos-mercado-trabajo/detalle-articulo.html?detail=/revista/Econom-a-Social/laiaplicadaalosserviciospublicosdeempleohaciaunsistemadeintermediacionorientacionyformacionbasadoencompetenciasprofesionales>>.
- SUBIRATS, J. (ed.) (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*, 1.ª ed., Barcelona, Ariel.
- TANGI, L.; VAN NOORDT C.; COMBETTO, M.; GATTWINKEL, D. y PIGNATELLI, F. (2022): *AI watch. European landscape on the use of artificial intelligence by the public sector*, EUR 31088 EN, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, <<https://doi.org/10.2760/39336>>.
- VÄÄNÄNEN, N. (2021): "The digital transition of social security in Finland. Frontrunner experiencing headwinds?", *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka*, vol. 4, págs. 71-86, <<https://doi.org/10.5604/01.3001.0015.5251>>.
- VALLE ESCOLANO, R. (2023): "Inteligencia artificial y derechos de las personas con discapacidad: el poder de los algoritmos", *Revista Española de Discapacidad*, vol. 11, n.º 1, págs. 7-28, <<https://doi.org/doi.org/10.5569/2340-5104.11.01.01>>.
- ZÜGER, T. y ASGHARI, H. (2023): "AI for the public. How public interest theory shifts the discourse on AI", *AI & Society*, vol. 38, n.º 2, págs. 815-828, <<https://doi.org/10.1007/s00146-022-01480-5>>.

## Anexo I. Resumen de hallazgos en casos de uso

	Caso de uso	Tecnología usada	Riesgos y limitaciones
Achterhold <i>et al.</i> (2025)	El sistema AMAS, del Servicio Público de Empleo de Austria, predice probabilidades de reintegración laboral de jóvenes desempleados para asignar recursos de apoyo, clasificándolos según riesgo de desempleo prolongado.	Evaluación empírica de equidad y aplicación de técnicas de mitigación de sesgos.	Limitación sociodemográfica del grupo (jóvenes), medidas de apoyo insuficientemente definibles, limitación severa en métricas de oportunidad y en equidad.
Cearns y Knox (2024)	Sistema para detectar niñas y niños en riesgo que necesitan protección en servicios sociales del Reino Unido. Explora el "consenso de datos" entre trabajadores sociales y científicos de datos.	Sistema de ML predictivo para detección de vulnerabilidad infantil.	Conflictos de interpretación de datos; disparidad de motivaciones (ayuntamiento/proveedor); preocupación ética ( <i>profiling</i> ); tensión humano vs. dato; la definición de "dato" varía.
Centro Común de Investigación (2024)	Desarrollo de competencias y prácticas de gobernanza para adoptar la IA en organizaciones del sector público europeo de forma ética y efectiva.	Chatbots, NLP, visión artificial, ML predictivo, detección de fraude algorítmica.	Financiación; escasez de talento; silos/preparación de datos (80% trabajo); interpretación de reglas; falta de transparencia de los algoritmos.
Centro Común de Investigación (2020)	Mapeo del uso de IA en servicios públicos en la UE: mejora servicios, diseño políticas, gestión interna, atención ciudadana mediante chatbots y toma de decisiones algorítmicas automatizadas.	Diversas aplicaciones de IA (correo electrónico, chatbots, predicción crimen/precios/personal).	Retos en protección de privacidad, ética algorítmica, protección del trabajo y transparencia algorítmica.
Dalla Longa <i>et al.</i> (2021)	Predicción de riesgo de pobreza energética en hogares de los Países Bajos mediante clasificación basada en ingreso y gasto energético.	Clasificador ML con parámetros socioeconómicos.	Dificultad de detectar hogares vulnerables subrepresentados; necesita datos grandes/representativos; mecanismos causales complejos; la elección umbrales de ML afecta al rendimiento.
Fundació iSocial (2024)	Detección de vulnerabilidad social y análisis predictivo en servicios sociales para optimizar recursos y facilitar intervención anticipada personalizada.	Análisis de texto con palabras clave, modelos predictivos ML, NLP, visualización de datos y tendencias.	No se señalan.
Gabrikova <i>et al.</i> (2023)	Predicción de la duración del desempleo en Eslovaquia, categorizando a las personas en cuatro grupos temporales, según características individuales.	Uso combinado de ML, CART, CHAID, análisis discriminante, regresión logística y boosting para el balanceo de datos.	Caja negra; necesidad de gobernanza de datos; actualización de datos constante.
Germundsson <i>et al.</i> (2024)	Automatización de tareas administrativas en atención social para personas vulnerables en cuatro municipios suecos, analizando el impacto en la práctica profesional.	RPA basada en reglas predeterminadas, algoritmos estructurados para transferencia y cálculo de datos.	El sistema se detiene ante errores menores en la introducción de datos. Éticamente, la estandarización requerida por el RPA entra en conflicto con la necesidad de evaluaciones individualizadas exigidas por ley.
Kempeneer <i>et al.</i> (2024)	IA en servicios sociales/fraude; impacto desproporcionado en personas vulnerables. Ejemplos: servicio proactivo (BEL), fraude (DNK), discriminación (NLD), datos malos (UK), <i>chatbot</i> gradual (UK)	Marco conceptual, sin especificar tecnologías concretas de implementación.	Mala calidad datos (ignorada), sesgo/racismo institucional (NLD), eficiencia > equidad, incumplimiento del RGPD (frecuente).
Lee-Archer (2023)	Digitalización de la administración de seguridad social para servicios centrados en personas, integrando datos entre agencias, automatizando decisiones y mejorando detección de fraude con supervisión humana.	ML, <i>big data analytics</i> , RPA, <i>blockchain</i> , biometría, plataformas móviles, chatbots, API.	Sesgo algorítmico, exclusión digital, falta de transparencia, violación de privacidad, falsos positivos, erosión confianza pública, fragmentación de servicios.
Lehtiniemi (2024)	IA predictiva en bienestar infantil finlandés para identificar riesgos de colocación de emergencia o custodia, mediante el análisis de historiales sociosanitarios familiares completos.	ML predictivo, bases de datos administrativas combinadas, registros electrónicos salud/servicios sociales, interfaz integrada sistema información.	Reducción de personas a características, sesgo histórico, omisión de factores protectores, predicciones descontextualizadas, estigmatización de clientes, daño en las relaciones profesionales.
m4Social (2024)	Sistemas de IA implementados por administraciones públicas catalanas para gestionar el acceso a derechos sociales y automatizar tareas administrativas.	ML, NLP, chatbots, RPA, reconocimiento facial, algoritmos de clasificación, motores de reglas automatizados.	Sistemas internos con garantías limitadas, cautela, explicabilidad, necesidad de monitorización continua y evaluación del impacto real.
Marienfeldt (2024)	Revisión sistemática sobre el impacto de herramientas digitales en el trabajo de profesionales de primera línea en servicios públicos.	Sistemas de gestión de casos, evaluación de riesgos, decisiones automatizadas y portales de autoservicio digital.	Diseño rígido (ignora la complejidad social/individualidad); aplicación inflexible de reglas universales.
Minguijon y Serrano-Martinez (2022)	Análisis del grado de adaptación de los servicios sociales españoles a la IA y propuesta de modelo para integrar la IA en diferentes fases de intervención social.	Modelo que evalúa la IA en distintas fases de intervención y grados de automatización.	Necesidad de un silo de datos, de participación de profesionales del trabajo social y de una implementación gradual. Son claves la interoperabilidad y el apoyo público decidido.

	Caso de uso	Tecnología usada	Riesgos y limitaciones
OCDE (2024)	IA para gestionar prestaciones condicionadas (ingreso mínimo y ayuda al desempleo): para informar, tramitar, evaluar la elegibilidad y detectar pagos indebidos, así como para aumentar el acceso y la eficiencia.	Chatbots y asistentes (NLP), aprendizaje automático, minería de datos y ADM con reglas/datos interinstitucionales.	Sesgos y errores en elegibilidad, privacidad frágil, falta de transparencia/explicabilidad, responsabilidades difusas, brecha digital.
Perron <i>et al.</i> (2024)	Analizar de forma segura textos confidenciales para detectar y extraer problemas de sustancias en expedientes infantiles.	LLM locales (Mistral-7B, Mixtral-8x7B, Llama-3 8B/70B); <i>zero-shot</i> ; clasificación/extracción de 2956 resúmenes.	Prompts no sistemáticos (posible sesgo de Llama3), obsolescencia rápida de los resultados, errores en "verdad campo", restricciones del LLM propietario en cuestiones sensibles.
Perron <i>et al.</i> (2025)	Desarrollo y evaluación de sistemas RAG para apoyar decisiones y atender a clientes en trabajo social, integrando bases de conocimiento institucional con modelos generativos.	RAG con LLM + recuperación documental, orígenes de datos organizacionales; evaluación de la precisión/ fiabilidad.	Riesgo de alucinaciones y sesgos, depende de la calidad del repositorio, privacidad, generalización aún limitada.
Rachovitsa y Johann (2022)	Evaluación del impacto de los algoritmos antifraude en el bienestar digital, usando el caso SyRI para orientar salvaguardas y estándares.	Algoritmos de perfilado de riesgos (SyRI); análisis jurídico comparado; estándares CEDH/ONU.	Opacidad deliberada, sin notificación a afectados, riesgo de discriminación ( <i>targeting</i> ), datos amplios, obstaculiza la revisión judicial.
Ranerup y Svensson (2024)	Explora cómo distintas prioridades normativas plasman el diseño/uso de decisiones automatizadas en la atención social en cuatro municipios suecos.	Sistemas ADM para prestaciones; análisis comparado y participativo con actores municipales.	Metodología centrada en intenciones, sin desagregar grupos; valores profesionales divergentes; problemas técnicos y de tiempo.
Ratner y Schröder (2024)	Comparación de cuatro modelos de predicción del riesgo de maltrato infantil (ML sobre datos históricos administrativos).	Modelos predictivos de riesgo, aprendizaje automático, sistemas de apoyo en decisiones.	Restricciones legales de la fusión de datos, riesgo de sobreinformación sin base legal, necesidad de refinar datos vs. sesgos detectados (ej.: étnico), proyectos cancelados o limitados
Raupach <i>et al.</i> (2024)	Unificar y digitalizar trámites administrativos, mejorando la búsqueda, la interoperabilidad y la tramitación integral con representación semántica de procesos y formularios.	Ontologías y grafos de conocimiento, BPMN, microservicios; API, plantillas FIM, mapeo XProzess/ XDatenfeld.	No claramente reportados.
Saura y Debasa (2022)	Guía práctica para implantar la IA en administraciones públicas: diseñar políticas y servicios (educación, seguridad, trámites), con casos y marcos de gobernanza.	ML, NLP, algoritmos de clasificación y recomendación, minería de datos, motores de reglas, analítica predictiva.	Dependencia de datos secundarios, posible sesgo de publicación (éxitos), generalización limitada.
Schmager <i>et al.</i> (2024)	Prototipo IA que predice la duración de la baja médica y apoya informativamente a los gestores/trabajadores sociales, diseñado y evaluado bajo las "lentes del contrato social."	ML, algoritmos de clasificación, sistemas de apoyo en decisiones, explicabilidad/XAI, trazabilidad de datos.	Muestra pequeña (20) y contexto noruego, prototipo no implementado, sesgos de confianza y deseabilidad.
Väänänen (2021)	Evalúa la digitalización del sistema de seguridad social finlandés, identificando retos legales y éticos del uso de la IA y la decisión automatizada.	Plataformas digitales, automatización de procesos, ADM.	Legalidad RPA/ADM cuestionada (Defensor Pueblo: "decisiones no solo automáticas"), vacío legal vs. Constitución, nueva legislación necesaria/urgente según instituciones.
Valle Escolano (2023)	Revisión sobre cómo la IA afecta los derechos de personas con discapacidad: beneficios, sesgos y salvaguardas jurídicas (CDPD), con recomendaciones para uso inclusivo.	ML, <i>big data</i> , reconocimiento facial/emocional, perfilado automatizado, sistemas ADM.	Equipos diversos, transparencia, involucrar a usuarios; gobernanza ética, regulación específica, combatir el sesgo; investigar la inclusión, la IA como innovación social.

ADM: *automated decision-making* (toma de decisiones automatizada).

API: *application programming interface* (interfaz de programación de aplicaciones).

BPMN: *business process model and notation* (modelo y notación de procesos de negocio).

CART: *decision tree learning* (aprendizaje basado en árboles de decisión).

CDPD: Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos.

CHAID: *chi-square automatic interaction detection* (detección automática de la interacción de chi cuadrado).

FIM: *federal information management* (traducción estandarizada del lenguaje legal utilizado en un servicio público en Alemania).

IA: inteligencia artificial.

LLM: *large language models* (modelos de lenguaje grandes).

ML: *machine learning* (aprendizaje automático).

NLP: *natural language processing* (procesamiento de lenguaje natural).

RAG: *retrieval-augmented generation* (generación aumentada por recuperación).

RGPD: Reglamento General de Protección de Datos (Unión Europea).

RPA: *robotic process automation* (automatización robótica de procesos).

XAI: *explainable artificial intelligence* (inteligencia artificial explicable).

**Fuente:** elaboración propia



# Escalabilidad del modelo de atención Como en Casa en los centros residenciales para personas mayores: determinación del coste-plaza<sup>1</sup>

**Peru Domínguez-Olabide**

SIIS Servicio de Información e Investigación Social, Fundación Eguía-Careaga  
pdominguez@siis.net

**Erkuden Aldaz**

Matia Fundazioa

**Marian Hernández**

Matia Fundazioa

**Diana Chacón**

Matia Fundazioa

“Etxean bezala”, Erkidegoko Zaintza Eredu Berrri baterako Desinstituzionalizaziorako Estatuko Estrategiaren esparruan garatutako proiektu pilotu bat da. Matia Fundazioak diseinatu, pertsona adinduentzako egoitza-zentroetan arreta eraldatu nahi du, bizitza-ingurune pertsonalizatuak, etxeokak eta eskubideetara bideratuak sortuta; bizikidetzaren unitate txikietan antolatuta eta espazio fisikoen, zaintzaren kulturaren, ikuspegi komunitarioaren eta praktika profesionalen berrikuspen sakon batek laguntzen duena. Proiektuaren barruan, pertsona adinekoentzako egoitza-zentroak ere horren bitartez eraldatzeko bideragarritasun ekonomikoa aztertu zen, eta artikulu honetan jasotzen da plaza-kostua kalkulatzeko egindako azterketa. Horretarako, arreta-eredu konbentzionalekiko aldaketa duten kostu espezifikoak identifikatzen dira. Alde horiek kuantifikatzeak aukera ematen du, gutxi gorabehera, eredu ezartzeak plaza-kostuari dagokionez dakarren aldea zenbatesteko.

## Gako-hitzak:

Pertsona adinduak, mendekotasuna, egoitzak, ereduak, kostua, azterketa konparatiboa.

Como en Casa es un proyecto piloto desarrollado dentro de la Estrategia Estatal de Desinstitucionalización para un Nuevo Modelo de Cuidados en la Comunidad. Diseñado por Matia Fundazioa, persigue transformar la atención en los centros residenciales para personas mayores, creando entornos de vida personalizados, hogareños y orientados a los derechos, organizados en pequeñas unidades de convivencia y apoyados por una profunda revisión de los espacios físicos, la cultura del cuidado, el enfoque comunitario y las prácticas profesionales. Dentro del proyecto, se estudió la viabilidad económica de transformar los centros residenciales para personas mayores mediante el citado modelo, y el análisis llevado a cabo para estimar su coste-plaza se recoge en este artículo. Con tal fin, se identifican aquellos elementos de coste específicos que experimentan una variación respecto a los modelos de atención convencionales. Cuantificar esas diferencias permite estimar, de manera aproximada, la diferencia en términos de coste-plaza que supone la implementación de este modelo.

## Palabras clave:

Personas mayores, dependencia, residencias, modelos, coste, estudio comparativo.

<sup>1</sup> Este artículo es una adaptación de los capítulos 1 y 2 del estudio *Escalabilidad del modelo de atención Como en Casa en los centros residenciales: un análisis de su viabilidad económica*, elaborado en 2024 por el SIIS-Centro de Documentación y Estudios y Como en Casa Matia (<<https://www.siiis.net/es/investigacion/ver-estudio/657/>>.).

## 1. El proyecto Como en Casa

Como en Casa es uno de los veinte proyectos piloto desarrollados en el marco de la *Estrategia estatal de desinstitucionalización para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad*<sup>2</sup>. Iniciado en enero de 2022, y liderado por Matia Fundazioa y Matia Instituto, el proyecto persigue mejorar el bienestar de las personas que viven en centros residenciales para personas mayores, avanzando, desde su perspectiva y experiencia subjetiva, en la generación de alojamientos que, centrados en las personas, permitan la continuidad del proyecto vital individual de quienes precisan apoyos, desde el respeto pleno a sus derechos. De manera más específica, el proyecto busca avanzar en la definición de un modelo del buen cuidado que, desde la perspectiva de sus protagonistas, oriente de manera integral y desde cada uno de sus ejes o dimensiones la transformación del modelo actual de apoyos en la vida cotidiana.

Como punto de partida, se elaboró una propuesta orientadora de un modelo de buen cuidado, basada en las preferencias de las personas residentes, en la evidencia disponible y en los aprendizajes adquiridos por el equipo del proyecto en procesos previos de transformación del modelo de atención residencial. Su definición se fundamenta en una comprensión y articulación de los cuidados de larga duración caracterizada por una mirada ecosistémica, holística, territorializada y comunitaria, en la que se integran todos los apoyos y cuidados disponibles en un entorno concreto: familias, servicios sociales y sanitarios, acción voluntaria, comercio de proximidad, alojamientos con cuidados temporales o definitivos y cualquier otro apoyo que, procedente del entorno comunitario, pueda promover la autonomía y el buen cuidado de las personas, allí donde se encuentren.

El modelo propuesto se ha implementado en un conjunto de centros residenciales de Asturias y Euskadi, para su posterior evaluación. Los aprendizajes adquiridos en este proceso y constituyen la base del modelo de transformación resultante del proyecto y servirán para modificar el prototipo.

El modelo de atención inicialmente propuesto plantea transformaciones de calado en múltiples dimensiones de la atención residencial. Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- Adecuación y diseño de los espacios físicos: esta dimensión se configura como elemento esencial para conseguir ambientes personalizados y significativos, que protejan la intimidad de las personas y promuevan las relaciones dentro y fuera de la unidad de convivencia.

- Cambios organizativos: se contempla la necesidad de implementar cambios en las ratios de profesionales, identificar las competencias y disciplinas que serán relevantes para proporcionar un buen cuidado, y determinar el número y las características adecuadas de las personas que requieren apoyos y cuidados en su día a día.
- Cultura del cuidado y buen trato: en esta dimensión, relacionada con el buen trato, la personalización y la vida significativa, se revisan de manera participativa los elementos clave que las personas demandan en su atención. Este proceso implica formar a los equipos desde metodologías reflexivas y acompañarlos en la transformación de las prácticas profesionales actuales hacia otras basadas en derechos y buen trato en la vida cotidiana.

De lo anterior se desprende que una parte significativa de los cambios y transformaciones vinculados al nuevo modelo tendrá, inevitablemente, implicaciones en términos del coste de los apoyos en la vida cotidiana. En este sentido, uno de los ejes fundamentales del proyecto Como en Casa consiste en la elaboración de un estudio para evaluar dichas implicaciones y para analizar la viabilidad económica de la generalización del modelo.

En este marco, el SIIS Servicio de Información e Investigación Social, con la colaboración de Matia Instituto y el apoyo de la European Social Network (ESN), puso en marcha un estudio con los siguientes objetivos:

- Estimar el coste-plaza del modelo Como en Casa.
- Comparar el coste-plaza de ese modelo con el correspondiente a otros.
- Proyectar el gasto público y privado que supondría, en el horizonte de 2030, la implementación del modelo en los centros residenciales para personas mayores en España, planteando en su caso diversos escenarios de cobertura de los servicios residenciales o de generalización del nuevo modelo.
- Comparar el gasto público y privado adicional que, en 2030 y bajo diversos escenarios de cobertura y generalización del modelo, podría suponer la implementación de Como en Casa.
- Reflexionar sobre las fórmulas de financiación que cabría aplicar para dar respuesta al gasto adicional requerido.

El presente artículo recoge la parte de ese estudio relacionada con la estimación del coste-plaza de este modelo. Para ello, se identifican aquellos elementos de coste específicos que experimentan una variación respecto a los modelos de atención convencionales. La identificación de esos costes permite estimar, de manera aproximada, la diferencia en términos de coste-plaza que supone la implementación del nuevo modelo. Un segundo artículo publicado en este mismo número (Domínguez-Olabide *et al.*, 2026: 55-74)

<sup>2</sup> La estrategia ha sido impulsada por la Secretaría de Estado de Derechos Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y cuenta con financiación de los Fondos Next Generation y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

ahonda en la investigación desde una perspectiva agregada, estimando el incremento de gasto que supondría la implantación del modelo a partir de varios escenarios de despliegue en el horizonte de 2030.

## 2. Impacto en el coste de las plazas residenciales

Como punto de partida del análisis sobre la viabilidad económica de la extensión del modelo Como en Casa, en este artículo se abordan tres preguntas clave:

- ¿Cuál es el coste-plaza de los servicios residenciales en el marco del modelo Como en Casa?
- ¿Cuáles son los elementos de coste que varían con respecto a otros modelos de atención existentes?
- ¿En qué medida cambia el coste-plaza del modelo en comparación con el de los servicios residenciales convencionales?

Para responder a estos interrogantes, se ha avanzado en dos líneas de trabajo complementarias:

- En primer lugar, se han definido los elementos consustanciales al modelo Como en Casa que tienen implicaciones en términos de costes económicos. El análisis no tiene en cuenta el conjunto de los elementos que permiten materializar el modelo, sino únicamente aquellos que se traducen en cambios en el coste de provisión de la atención residencial.
- En segundo lugar, se ha desarrollado una herramienta de simulación de costes que permite explorar distintos diseños del modelo y obtener la estructura de costes resultante para cada caso. De esta forma, además del coste-plaza total, se ha podido estimar el valor de los principales componentes o variables de coste. Adicionalmente, la herramienta es sensible a las diferencias de coste observadas entre distintos ámbitos geográficos, incorporando así la dimensión territorial al análisis.

### 2.1. Metodología

Como acaba de señalarse, con el propósito de estimar el coste por plaza y día del modelo Como en Casa, se ha desarrollado, como punto de partida, una herramienta de simulación de costes. Esta herramienta se ha concebido con el objetivo de poder dar forma a distintas versiones posibles del modelo y analizar la estructura de costes resultante en cada caso. En particular, está diseñada para que se introduzcan una serie parámetros clave que caracterizan y definen el nuevo modelo, como las ratios de personal o el tamaño medio de las plazas residenciales, entre otros. A partir de estos *inputs*, la herramienta calcula de manera automática el

coste por plaza y día correspondiente, especificando su distribución entre las principales variables y elementos de coste.

Además, la herramienta de simulación atiende de manera específica la variabilidad territorial existente en los costes de atención residencial. Para modelizar estas diferencias, define tres agrupaciones territoriales, denominadas territorios de coste (TC). La inclusión de estas agrupaciones en la simulación tiene como objetivo reflejar, de manera aproximada, el impacto que las disparidades territoriales en cuanto a los salarios y el coste de la vida, entre otros factores, tienen sobre los costes de implantación del modelo Como en Casa.

El valor de cada uno de los parámetros que incorpora la herramienta de simulación ha sido definido por las personas pertenecientes al equipo de Matia Instituto que participan en el proyecto Como en Casa.

#### 2.1.1. Variables y elementos de coste que contempla la herramienta de simulación

La estructura de costes simulada mediante esta herramienta permite descomponer el coste total por plaza y día según su naturaleza. Para ello, se han definido siete agrupaciones, denominadas variables de coste, cuya delimitación y composición se ha realizado conforme a las directrices establecidas por el equipo de Matia Instituto. Es importante recordar que algunas de esas variables de coste se modifican como consecuencia de la aplicación del modelo Como en Casa, mientras que otras no se modifican. También es importante señalar, como se indica más adelante, que una parte importante de los cambios organizativos, profesionales o asistenciales que supone el modelo no tienen, en sí mismos, implicaciones directas en términos de coste, y, por tanto, no han sido simulados mediante esta herramienta.

Cada variable de coste refleja su propio coste por plaza y día, calculado a partir de la suma de los importes referentes a los elementos de coste que la conforman. La selección de estos elementos se ha basado en los planteamientos recogidos en la literatura especializada, los cuales abarcan, en la medida de lo posible, los costes más significativos que se asocian a la prestación de servicios de atención residencial a personas mayores.

Pese a que estas variables y elementos de coste conforman el esqueleto básico de la herramienta, para garantizar que las simulaciones se ejecuten de manera correcta, es necesario asignar de antemano el valor de dos parámetros generales: el número de plazas en cada unidad residencial<sup>3</sup> y el tamaño medio

<sup>3</sup> Como se detalla en el apartado 2.3.3, el planteamiento de Como en Casa es que los centros residenciales se organicen en pequeñas unidades residenciales o unidades de convivencia, diseñadas para reproducir la estructura, el ambiente y el funcionamiento de un hogar.

—medido en metros cuadrados— de estas plazas. El primero de los parámetros influye en prácticamente todos los cálculos relacionados con el coste por plaza y día, mientras que el segundo incide particularmente sobre los costes asociados con la infraestructura y los equipamientos.

A continuación, se presentan estas variables de coste de manera diferenciada. Para cada una de ellas, se describe brevemente el procedimiento de cálculo utilizado para determinar el coste por plaza y día, y se identifican los principales elementos de coste que la integran.

#### a. Personal cuidador o de atención directa

La estimación de los costes relativos al personal cuidador o de atención directa se fundamenta en la asignación de niveles de dotación para distintos perfiles de profesionales cuidadores —en forma de ratios o personal por turno—. A partir de estas dotaciones, se calcula el número de trabajadores equivalentes a tiempo completo correspondiente y el total de horas trabajadas para cada perfil<sup>4</sup>. Además, la simulación proporciona la distribución por turnos de esas horas<sup>5</sup> (mañana, tarde y noche).

Vinculando estos datos con la estructura de remuneraciones de referencia (*vid.* apartado 2.2.2), se cuantifica el coste salarial total para cada perfil profesional. Es importante señalar que además de la remuneración base, la simulación contempla los costes salariales por nocturnidad, domingos y festivos, y festivos especiales.

Al resultado anterior, se le añade una suma que representa todos aquellos costes de personal que no han sido explícitamente modelizados (sustituciones, bajas, formaciones). Siguiendo los ejemplos disponibles en la literatura especializada, estos costes adicionales de personal se calculan como un porcentaje sobre los costes salariales totales (Díaz Díaz *et al.*, 2022; Díaz *et al.*, 2023). Para el caso específico del modelo Como en Casa, se ha considerado que los costes adicionales de personal equivalen al 7,5% de los costes salariales referentes al personal de atención directa.

A la suma de los costes salariales y los costes adicionales de personal, se le aplica un plus del 32,5%

<sup>4</sup> Dado que la jornada anual varía según el territorio de coste (*vid.* apartado 2.2.2), los ratios de personal se han ajustado para garantizar que, en cada uno de los territorios de coste, el número total de horas trabajadas por perfil sea equivalente.

<sup>5</sup> Este cálculo se realiza de forma directa cuando la dotación de personal se expresa en términos de personal por turno. A estos efectos, los turnos se han definido de la siguiente manera. Los turnos de mañana (8:00 AM - 3:00 PM) y tarde (3:00 PM - 10:00 PM) tienen una duración de 7 horas cada uno, mientras que el turno de noche (10:00 PM - 8:00 AM) se prolonga durante 10 horas. En cambio, cuando la dotación se expresa en forma de ratio, la distribución de las horas totales por turnos se realiza con arreglo al siguiente criterio: el turno de tarde representa el 60% de las horas del turno de la mañana, mientras que el turno de noche representa el 20%.

por los costes de las cotizaciones a la Seguridad Social<sup>6</sup> a cargo de la empresa.

#### b. Otros costes vinculados con el cuidado

Esta variable de coste incluye aquellos costes asociados al cuidado que no se atribuyen directamente al personal de atención directa. Específicamente, abarca los costes relacionados con materiales —como suministros sanitarios— y transporte —los traslados, por ejemplo—. En este caso, los valores de coste por plaza y día deben introducirse directamente en la herramienta simulación. A estos efectos, se ha considerado que los elementos de coste incluidos no varían significativamente entre los tres TC y, por tanto, se asigna el mismo coste por plaza y día a cada uno.

#### c. Costes hoteleros

Dentro de esta variable, se incorporan aquellas partidas de gasto que tienen que ver con la manutención y el alojamiento de las personas residentes. Dependiendo del centro residencial, estos costes pueden tener su origen en factores muy distintos. Por ejemplo, pueden deberse a los costes salariales del personal directamente contratado para la realización de algunas de estas funciones —personal de cocina, limpieza—, así como a los insumos necesarios para llevarlos a cabo —alimentos, material de limpieza—. Alternativamente, pueden derivarse de la contratación de servicios externos.

En esta línea, la herramienta de simulación permite experimentar con distintos *mix* de funciones internalizadas —llevadas a cabo por personal directamente contratado— y externalizadas, lo cual permite estimar los costes asociados a distintas formas de articular estas funciones dentro del modelo. La simulación de los costes referentes a las personas directamente contratadas se realiza de acuerdo con las pautas descritas para el personal cuidador o de atención directa: los costes se calculan automáticamente con arreglo a las dotaciones definidas.

Independientemente de si estas funciones están internalizadas o externalizadas, se definen cuatro elementos de coste adicionales para los que se debe asignar un coste por plaza y día: alimentación, limpieza-lavandería, ropería y material de higiene<sup>7</sup>. Considerando que parte de estos elementos de

<sup>6</sup> Es el resultado de la siguiente suma: 23,6% por contingencias comunes, 5,5% por desempleo, 2% por accidentes de trabajo y enfermedades comunes, 0,2% por el Fondo de Garantía Social, 0,6% por formación profesional y 0,58% por el mecanismo de equidad intergeneracional.

<sup>7</sup> La interpretación de los valores de estos elementos de coste puede variar considerablemente. Por ejemplo, si el centro dispone de personal de cocina directamente contratado, el valor reflejado en la rúbrica alimentación se referirá exclusivamente a los insumos necesarios para proporcionar comida (alimentos, ingredientes). En cambio, si no se dispone de este personal, representa el coste de subcontratar esta función.

coste pueden variar notablemente en función del TC (alimentación y limpieza-lavandería, en concreto), la herramienta de simulación modula sus cuantías de manera acorde.

#### **d. Costes de infraestructura y servicios comunes**

Esta variable engloba los costes asociados con la inversión en inmuebles y equipamientos (amortizaciones, arrendamientos, gastos financieros), así como con los costes de los servicios que son comunes a las unidades que conforman el centro residencial (suministros, mantenimiento, jardinería). Para estos últimos, siguiendo el mismo procedimiento que el empleado para los costes hoteleros, la herramienta de simulación permite experimentar con distintas combinaciones en cuanto al nivel de internalización-externalización de estas funciones.

Con la excepción del personal directamente contratado —cuyos costes se calculan de forma automática a partir de la asignación de las dotaciones establecidas—, para el resto de los elementos de coste considerados debe asignarse el coste por plaza y día correspondiente. Se contemplan cinco elementos de coste: suministros, seguros, mantenimiento, arrendamientos, gastos financieros y amortizaciones. La herramienta ajusta los costes por mantenimiento y amortizaciones según el TC. Es importante señalar, tal como se describe con mayor detalle en el apartado 2.1.2, que el criterio de modulación territorial para las amortizaciones es distinto al utilizado para el resto de los elementos de coste.

#### **e. Costes de administración y gestión**

Dentro de esta variable de coste, se agregan todos los gastos relacionados con la administración y gestión del centro residencial, así como los costes ligados a su estructura organizativa. Al igual que en los casos anteriores, la herramienta de simulación permite definir distintos *mix* de internalización-externalización para los elementos de coste incluidos en esta variable.

En caso del personal contratado con funciones de administración y gestión, el coste por plaza y día se calcula automáticamente de acuerdo con la dotación designada. Más allá del personal, se identifican dos elementos de coste adicionales: administración y gestión —que aúna costes de auditoría, gestión, sistemas de gestión y calidad, publicidad— y costes de estructura organizativa. En estos casos, debe asignarse el coste por plaza y día correspondiente, y su cuantía se ajusta para tener en cuenta las diferencias entre territorios de coste.

#### **f. Margen de seguridad**

Mediante esta variable se pretende cuantificar el coste por plaza y día que se desprende del margen económico establecido habitualmente para que los ingresos sean superiores a los gastos, a fin de afrontar sin dificultades las obligaciones financieras y de

tesorería (Granell *et al.*, 2017). Se calcula en forma de porcentaje sobre el total de costes operativos. Para ello, debe asignarse qué porcentaje representa en relación con la suma del coste por plaza y día de todas las variables de coste descritas hasta el momento. En el marco del modelo Como en Casa, el porcentaje asignado para este parámetro ha sido del 3%.

#### **g. Costes de adaptación y reforma de los centros residenciales**

Dentro de esta variable de coste, se recogen todos aquellos costes relacionados con las inversiones y reformas necesarias para la adaptación estructural de los centros residenciales a los requerimientos del nuevo modelo. Para simular este montante en términos de coste por plaza y día, deben asignarse los parámetros que se enumeran a continuación<sup>8</sup>:

- Coste medio por metro cuadrado de acometer las reformas y adaptaciones necesarias.
- El porcentaje de centros residenciales que requerirán emprender reformas y adaptaciones.
- El plazo de amortización para las reformas y adaptaciones.

Los parámetros específicos para el modelo Como en Casa y la manera detallada en la que se han abordado estos cálculos se describen en el apartado 2.1.3.

La herramienta de simulación es sensible a las disparidades territoriales que afectan a este tipo de costes, y ajusta las cuantías resultantes según el TC, empleando los coeficientes específicos considerados para las amortizaciones.

### **2.1.2. Definición y operativización de los territorios de coste**

Con el propósito de abordar las diferencias territoriales existentes en los niveles salariales, el coste de la vida, y otros factores relevantes que inciden directamente en la estimación del coste de una plaza residencial, se han definido tres grandes agrupaciones territoriales, bajo la denominación de territorios de coste: TC alto, TC medio y TC bajo.

#### **a. Fuente de información de referencia: Muestra Continua de Vidas Laborales**

Para determinar la composición de cada uno de los TC, se ha recurrido a la información que proporciona la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), un extracto de datos individuales anonimizados, procedentes de las bases de datos de la Seguridad Social, a los que se añaden otros que se toman del Padrón Continuo Municipal (Instituto Nacional de Estadística) y del resumen anual de retenciones

<sup>8</sup> El tamaño medio de las plazas residenciales, definido de antemano como parámetro general, es asimismo un elemento central para el cálculo de este resultado.

e ingresos a cuenta del IRPF (modelo 190 de la Agencia Estatal de Administración Tributaria). Esos datos corresponden a una muestra de personas seleccionadas al azar entre quienes fueron afiliadas o pensionistas de la Seguridad Social durante el último año natural finalizado, o año de referencia. De manera orientativa, el tamaño muestral de cada edición ronda las 1300 000 personas.

Por medio de esta fuente, es posible conocer los episodios de alta laboral que han tenido las personas incluidas en la muestra. Para cada uno de esos episodios, se recopila un gran volumen de información, que permite conocer:

- La fecha de alta y baja (en caso de haberse dado) del episodio de afiliación.
- El tipo de contrato de trabajo.
- El coeficiente de tiempo parcial<sup>9</sup>.
- El grupo de cotización<sup>10</sup>.
- El código de cuenta de cotización (CCC)<sup>11</sup>.
- La actividad económica de la cuenta de cotización (CNAE-Clasificación Nacional de Actividades Económicas, 2009).
- La base de cotización mensual.

#### b. Asignación de los territorios de coste

Para identificar los TC, en primer lugar, para cada comunidad autónoma se ha calculado el promedio de las bases de cotización mensuales asociadas al código 87 de la CNAE<sup>12</sup>. A este respecto, es importante especificar varias cuestiones:

1. Las bases de cotización se han ajustado de manera que aquellas que se corresponden con contratos a tiempo parcial se convierten en equivalentes a tiempo completo.
2. Para la cuantificación del promedio de las bases de cotización por comunidad autónoma, se tiene en cuenta el grupo de cotización asociado a cada base de cotización. Partiendo de los once grupos de cotización que distingue la MCVL, se construyen dos categorías: 1) grupo de cotización de remuneración alta, y 2) grupo de cotización de remuneración baja.

<sup>9</sup> Indica el tiempo de duración de la jornada que realiza el trabajador como fracción, expresada en milésimos, de la jornada completa habitual en la empresa o entidad empleadora.

<sup>10</sup> Permite identificar la categoría profesional vinculada al contrato. Actualmente, la MCVL identifica un total de 11 grupos de cotización: ingenieros, licenciados y alta dirección (01); ingenieros técnicos, peritos y ayudantes (02); jefes administrativos y de taller (03); ayudantes no titulados (04); oficiales administrativos (05); subalternos (06); auxiliares administrativos (07); oficiales de primera y segunda (08); oficiales de tercera y especialistas (09); mayores de 18 años no cualificados (10) y trabajadores menores de 18 años (11).

<sup>11</sup> Es el código que recoge los datos identificativos del empleador. Permite, entre otros, identificar la provincia en la que la entidad pagadora desarrolla su actividad. Para más información, consúltese la guía de contenido de la MCVL (Seguridad Social, 2025).

<sup>12</sup> El código 87 se corresponde con las "actividades de asistencia en establecimientos residenciales".

3. El cálculo del promedio de las bases de cotización por comunidad autónoma se realiza mediante una media ponderada, asignando una ponderación específica a cada una de las dos categorías anteriormente definidas —grupo de cotización de remuneración alta y baja—. Mediante este enfoque, se pretenden corregir los posibles sesgos muestrales que pueden darse en algunas comunidades autónomas<sup>13</sup>.

Con el objeto de ampliar la muestra de referencia, se han integrado las ediciones de 2019, 2020, 2021 y 2022. Tras llevar a cabo las depuraciones necesarias, se ha obtenido una muestra de 62 850 bases de cotización que tienen asociado el código 87 de la CNAE 2009. La tabla 1 recoge el promedio de las bases de cotización para cada comunidad autónoma, así como el tamaño muestral correspondiente.

Tabla 1. Estimación del promedio mensual de las bases de cotización por comunidad autónoma, promedio estatal y tamaño muestral

Comunidades autónomas	Promedio bases de cotización (€)	% vs conjunto del Estado	n
Andalucía	1450,81	87,6	8154
Aragón	1707,44	103,1	2585
Canarias	1457,22	88,0	2032
Cantabria	1598,77	96,5	845
Castilla y León	1688,15	101,9	6008
Castilla-La Mancha	1566,36	94,5	2983
Cataluña	1690,54	102,0	11389
Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla	1622,21	97,9	273
Comunidad de Madrid	1680,74	101,4	10 115
Comunidad Foral de Navarra	2020,45	122,0	1174
Comunitat Valenciana	1585,91	95,7	5768
Extremadura	1377,55	83,1	1107
Galicia	1463,37	88,3	2751
Illes Balears	1750,18	105,6	876
País Vasco	2278,41	137,5	3797
Principado de Asturias	1786,72	107,8	1547
Región de Murcia	1498,05	90,4	1019
Rioja, La	1555,25	93,9	427
Conjunto del Estado	1656,77	100,0	62 850

Fuente: elaboración propia a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales, 2019-2022

<sup>13</sup> Por ejemplo, en una comunidad autónoma concreta, el peso específico de las bases de cotización de remuneración alta puede ser particularmente elevado por motivo de una composición muestral poco representativa de la realidad. Para contrarrestar este sesgo en el cálculo del promedio de las bases de cotización, se utiliza un promedio ponderado. Las ponderaciones se determinan según el peso específico de cada grupo de cotización en relación con el total de bases de cotización disponibles, a nivel nacional.

Una vez obtenidos los promedios de las bases de cotización por comunidades autónomas, se ha procedido a su agrupación por territorios de coste. La asignación del territorio se ha realizado según la desviación del promedio de las bases de cotización de cada comunidad autónoma con referencia al promedio referente al conjunto del Estado:

- Aquellas comunidades autónomas cuyo promedio es inferior al 95 % del promedio del Estado, se han clasificado como territorios de coste bajo (TC bajo).
- Aquellas comunidades autónomas cuyo promedio se sitúa en el rango del 95 % y 110 % del promedio estatal, se han clasificado como territorios de coste medio (TC medio).
- Aquellas comunidades autónomas cuyo promedio supera el 100 % del promedio estatal, se han clasificado como territorios de coste alto (TC alto).

La agrupación resultante se recoge en la tabla 2.

Tabla 2. Clasificación de las comunidades autónomas según el territorio de coste

Comunidades autónomas	Promedio bases de cotización (€)	% vs. conjunto del Estado
<b>Territorios de coste alto</b>		
País Vasco	2278,41	137,5
Comunidad Foral de Navarra	2020,45	122,0
<b>Territorios de coste medio</b>		
Principado de Asturias	1786,72	107,8
Illes Balears	1750,18	105,6
Aragón	1707,44	103,1
Cataluña	1690,54	102,0
Castilla y León	1688,15	101,9
Comunidad de Madrid	1680,74	101,4
Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla	1622,21	97,9
Cantabria	1598,77	96,5
Comunitat Valenciana	1585,91	95,7
<b>Territorios de coste bajo</b>		
Castilla-La Mancha	1566,36	94,5
La Rioja	1555,25	93,9
Región de Murcia	1498,05	90,4
Galicia	1463,37	88,3
Canarias	1457,22	88,0
Andalucía	1450,81	87,6
Extremadura	1377,55	83,1

Fuente: elaboración propia a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales, 2019-2022

### c. Operativización de los territorios de coste

Una vez definida la composición de los territorios de coste, el siguiente paso ha consistido en diseñar su comportamiento dentro de la estructura de costes propuesta. Para determinar cuánto varían esos costes de un territorio de coste a otro, se ha utilizado el promedio de las bases de cotización para cada uno de ellos. Los resultados se muestran en la tabla 3.

Tabla 3. Estimación del promedio mensual de las bases de cotización según territorios de coste y comparativa frente al promedio de los territorios de coste bajo

Territorio de coste	Promedio bases de cotización (€)	Vs. territorio coste bajo (%)
Alto	2216,31	150,7
Medio	1674,91	113,9
Bajo	1470,81	100,0

Fuente: elaboración propia

Como muestra la tabla 3, el promedio mensual de las bases de cotización en los TC medio es aproximadamente un 14 % superior al de los TC bajo. En comparación con estos últimos, el promedio correspondiente a los TC alto resulta, *grosso modo*, un 50 % más alto.

Se ha optado por operativizar los territorios de coste con arreglo a estos resultados. La implementación ha variado dependiendo de si se consideran los costes de personal, u otro tipo de gastos. En el caso de los costes de personal, los territorios de coste se han definido a través de la modificación de dos variables: a) el nivel de remuneración por categoría profesional, y b) el número total de horas de trabajo al año. Estos son los valores asignados a estas variables por TC:

- TC bajo: las remuneraciones por categoría profesional y el total de horas al año se determinan con arreglo a lo que establece el VII Convenio Marco Estatal de Servicios de Atención a las Personas Dependientes y Desarrollo de la Promoción de la Autonomía Personal.
- TC medio: se aplica un coeficiente de incremento del 14 % sobre los componentes salariales contemplados en el convenio estatal. El total de horas trabajadas al año se reduce hasta las 1592.
- TC alto: se aplica un coeficiente de incremento del 50 % sobre los componentes salariales correspondientes a los TC bajo. El total de anual de horas trabajadas se sitúa en las 1519.

Para el resto de los elementos de coste que, según nuestro planteamiento, están sujetos a variabilidad geográfica, los territorios de coste se han articulado con referencia a los TC bajo. En los TC medio, se aplica un incremento del 14 % sobre el valor correspondiente a los TC bajo, mientras que, en los TC alto, el aumento aplicado es del 50 %.

No obstante, para los elementos de coste relacionados con las inversiones en inmuebles y equipamientos, el criterio de ajuste territorial ha sido distinto. Considerando que buena parte de la variabilidad territorial de estos costes obedece a factores distintos al nivel salarial de las personas empleadas en centros residenciales, se han aplicado coeficientes de ajuste específicos. Estos coeficientes se basan en las diferencias en los costes de amortización según comunidades autónomas que se detallan en el estudio de Gómez Ordoki (2018). En concreto, para el cálculo estos coeficientes, se han tenido en cuenta las diferencias en cuanto a los costes de amortización observadas para tres divisiones administrativas representativas de cada uno de los territorios de coste considerados: Castilla-La Mancha (TC bajo), Asturias (TC medio) y Gipuzkoa (TC alto). Según el estudio, los costes de amortización en Asturias son un 30 % más altos que en Castilla-La Mancha, mientras que en Gipuzkoa resultan un 155 % más elevados<sup>14</sup>.

### 2.1.3. Consideraciones metodológicas adicionales

Para una interpretación adecuada de los resultados, además de los ya señalados, conviene tener en cuenta los aspectos metodológicos que señalan a continuación:

- El análisis realizado se centra en el coste-plaza que supone el nuevo modelo, y en su comparación con el coste-plaza de los servicios residenciales actuales o convencionales. No se recogen, por tanto, cuestiones relativas a la financiación de esos costes: no se tienen en cuenta, más concretamente, ni las aportaciones que realizan las personas usuarias en concepto de copago, ni las que realizan las administraciones públicas para la cofinanciación de esas plazas<sup>15</sup>.
- El análisis no contempla los costes reales que ha supuesto, en la práctica, el desarrollo del modelo Como en Casa. Recoge, por el contrario, una serie de estimaciones sobre el coste que supondría la aplicación de ese modelo en diferentes ámbitos territoriales. Esta opción se explica, principalmente, por la dificultad que supone la recogida de los costes reales de la atención ofrecida en el marco del modelo Como en Casa, y por la variabilidad en los costes de los centros participantes en el proyecto.

<sup>14</sup> Una de las principales limitaciones de utilizar un criterio distinto para modular los costes relacionados con las inversiones en inmuebles y equipamientos es que la variabilidad territorial de estos costes puede no seguir necesariamente el patrón que establecen los TC. Por ejemplo, una comunidad autónoma clasificada como TC bajo podría tener costes de inversión en inmuebles comparables a los de otra comunidad clasificada como TC alto. En resumen, la clasificación por TC puede no reflejar con precisión las diferencias reales en los costes de inmuebles y equipamientos.

<sup>15</sup> Los elementos relacionados con la financiación se analizan en el cuarto capítulo del informe del que deriva este artículo (SIIS-Centro de Documentación y Estudios y Como en Casa Matia, 2024: 53-76).

- No se tienen en cuenta, más allá de los escenarios de coste derivados de la existencia de costes diferentes en distintos ámbitos territoriales, escenarios diferentes que se podrían derivar de una aplicación progresiva o parcial del modelo Como en Casa. Es decir, no se han simulado escenarios con opciones diferentes en lo que se refiere, por ejemplo, al tamaño de las unidades residenciales o las ratios de atención.
- El análisis realizado tiene en cuenta únicamente el coste-plaza resultante del nuevo modelo, comparándolo con el coste-plaza actual<sup>16</sup>. No tiene en cuenta, sin embargo, el impacto que algunos elementos del modelo —por ejemplo, la reducción en el tamaño medio de los centros— podrían tener en la estructura de costes de los centros residenciales o en su rentabilidad.
- Como se explica más adelante, la comparación entre el coste-plaza que cabe asignar al modelo Como en Casa y el coste de los servicios residenciales convencionales, en cada territorio de coste, se realiza para el coste-plaza total, a partir de las fuentes de referencia. No es posible, sin embargo, comparar el cambio en el coste de cada una de las variables de coste (por ejemplo, el personal de atención directa). Para realizar esas comparaciones, se ha recurrido, por tanto, a fuentes indirectas recogidas en la literatura.

### 2.2. Parámetros clave del modelo e incidencia en los costes

En la simulación de la estructura de costes del modelo Como en Casa, se han incorporado los principales elementos de coste asociados a la prestación de servicios de atención residencial a personas mayores. La herramienta utilizada ajusta el importe de estos elementos de coste conforme a los valores asignados a una serie de parámetros, los cuales caracterizan y definen algunos aspectos clave del modelo de atención bajo análisis. La asignación de los valores para estos parámetros ha sido realizada por el equipo de Matia Instituto. En algunos casos, como en lo referente a los costes de infraestructura y servicios comunes, los costes hoteleros o los costes de administración y gestión, los parámetros se han definido a partir de los valores observados en los modelos de atención actualmente vigentes, lo que conduce a que el coste estimado sea equivalente al registrado en otros modelos<sup>17</sup>. Por el contrario, en otros casos, los parámetros se desvían considerablemente de los valores habitualmente observados, siendo específicos del modelo Como en Casa. En consecuencia, los costes estimados proporcionan un resultado particular y diferenciado,

<sup>16</sup> El segundo artículo publicado en torno al modelo Como en Casa en este mismo número de *Zerbitzuan* (Domínguez-Olabide et al., 2026: 55-74) relaciona el coste-plaza actual con la oferta de plazas que podría ser necesaria en un horizonte temporal determinado.

<sup>17</sup> Se entiende, en esos casos, que la materialización del modelo Como en Casa no afecta a esas variables de coste y que se mantiene, por tanto, los costes actuales.

acorde con las características propias de Como en Casa.

Este apartado se enfoca en la descripción de estos parámetros específicos, y analiza cómo se materializan en términos de coste.

### 2.2.1. Tamaño y composición de las unidades de convivencia

Bajo el modelo Como en Casa, se propone que los centros residenciales se organicen en unidades residenciales, también denominadas unidades de convivencia. Estas unidades están diseñadas para reproducir la estructura, el ambiente y el funcionamiento de un hogar, estableciéndose un tamaño de referencia de quince plazas. De manera orientativa, se prevé que cada unidad residencial tenga un espacio común con cocina, comedor, sala de estar y área exterior, para uso tanto de las personas residentes como de familiares y allegados, además de las habitaciones de las propias personas residentes. Cada unidad estará debidamente delimitada y diferenciada del resto de las unidades residenciales del mismo centro. Igualmente, se configuran con un carácter estable, lo cual implica que tanto las personas residentes como el personal de atención directa mantendrán una permanencia continuada dentro de la unidad.

Como se ha señalado, el tamaño de referencia definido para las unidades residenciales es de quince plazas. Esta especificación tiene un efecto transversal en la simulación de la estructura de costes, ya que condiciona el cálculo del coste-plaza de la mayoría de los elementos de coste considerados. No obstante, al no haberse simulado distintos escenarios en cuanto al tamaño de las unidades residenciales, no es posible cuantificar el impacto específicamente atribuible a esta característica en términos de coste.

Otro factor estructural que influye en algunos elementos de coste es el tamaño medio por plaza. En su caso, el efecto no es generalizado, sino, como se verá más adelante, se limita a elementos de coste específicos. En el marco del modelo Como en Casa, el tamaño medio que se define como referencia es de 23,5 m<sup>2</sup>. Cabe señalar que este se ha establecido siguiendo las directrices proporcionadas por el Decreto 126/2019 de Euskadi<sup>18</sup>. Al igual que ocurre con el número de plazas por unidad residencial, tampoco es posible determinar su impacto en los costes, debido a la falta de simulaciones con otros tamaños de plaza.

<sup>18</sup> Según señala el Decreto 126/2019, cada módulo —la unidad básica en las que se estructuran los centros residenciales— debe contar con una superficie útil mínima de 13 m<sup>2</sup> por residente para las habitaciones (individuales, excluido cuarto de baño), de 5 m<sup>2</sup> para el cuarto de baño, y de 5,5 m<sup>2</sup> para los espacios comunes.

### 2.2.2. Dotación y perfil del personal de cuidados

El Acuerdo sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), impulsado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, define tres categorías para el personal en los centros de atención residencial:

- Atención directa de primer nivel (AdN1): personal técnico cuidador, auxiliar o gerocultor.
- Atención directa de segundo nivel (AdN2): profesionales que, en su mayoría, pertenecen a las ramas sanitaria y social, y disponen de titulación universitaria o equivalente.
- Atención indirecta: personal dedicado al resto de las tareas necesarias para el correcto funcionamiento de los centros (limpieza, lavandería, mantenimiento, administración).

El análisis que se presenta a continuación se centra en el personal directamente involucrado en el cuidado de las personas residentes (AdN1 y AdN2). Se detallan los niveles de dotación, así como los perfiles y roles profesionales necesarios para la implementación efectiva del modelo Como en Casa.

En lo que se refiere a la dotación y el perfil del personal de cuidados, cabe añadir, por una parte, que se han mantenido para cada territorio de coste los niveles salariales que se derivan de los convenios laborales vigentes. Hubiera podido optarse, no obstante, por un incremento de los niveles salariales, el cual, obviamente, habría arrojado un coste-plaza mayor. Por otra parte, las variables relacionadas con la dotación y el perfil del personal de cuidados intentan recoger —mediante variables de coste— los cambios que el modelo implica en términos de roles, prácticas y funciones profesionales.

#### a. Personal cuidador, auxiliar o gerocultor

Para cada unidad residencial de 15 personas, el modelo Como en Casa establece la siguiente dotación de personal auxiliar o gerocultor:

- 3 profesionales en el turno de mañana,
- 2 en el turno de tarde, y
- 0,5 en el turno de noche<sup>19</sup>.

Esta dotación se traduce en las ratios de personal y el número de trabajadores/as equivalentes a jornada completa para cada territorio de coste señalados en la tabla 4.

<sup>19</sup> Una dotación de 0,5 por unidad residencial expresa la presencia de una persona auxiliar por cada dos unidades residenciales. Cabe destacar que, bajo el modelo Como en Casa, se prevé que un mismo centro pueda albergar más de una unidad residencial.

Tabla 4. Ratios y número de trabajadores/as equivalentes a tiempo completo por unidad residencial del personal auxiliar, según territorios de coste. Modelo Como en Casa

	Territorios de coste		
	Bajo	Medio	Alto
Ratio	0,546	0,611	0,641
Trabajadores/as equivalentes a tiempo completo	8,18	9,17	9,61

Fuente: elaboración propia

El incremento gradual en los valores al pasar de un territorio de coste bajo a uno de coste alto responde a la diferencia en las jornadas anuales utilizadas como referencia para modelizar cada territorio de coste (*vid.* apartado 2.2.2). En este caso, la jornada anual más baja definida para los territorios de coste alto es lo que explica las mayores necesidades de personal en esos territorios, ya que se requieren más auxiliares para mantener el mismo número de horas de apoyo.

Es interesante poner de manifiesto las diferencias entre estos requerimientos y los mínimos establecidos tanto por las normativas de referencia como por los documentos marco. Por ejemplo:

- El decreto de residencias de Euskadi (126/2019) fija una ratio mínima de 0,295 para el personal de apoyo a las actividades de la vida diaria —sinónimo de personal auxiliar—, lo cual se traduce en 4,43 trabajadores/as equivalentes a tiempo completo<sup>20</sup>.
- El acuerdo sobre acreditación y calidad impulsado por el Ministerio, por su parte, establece una ratio exigible de 0,43 en el horizonte de 2030, lo que corresponde a 6,45 trabajadores/as equivalentes a tiempo completo.

Como puede observarse, los requerimientos de personal auxiliar del modelo Como en Casa son sustancialmente más altos en comparación con las directrices actualmente vigentes. Esta mayor dotación se justifica, principalmente, por dos motivos. Por una parte, la alta intensidad de los apoyos y cuidados proporcionados, que conforma la base de este modelo. Por otra, la necesidad de disponer de un número suficiente de horas destinadas a procesos de deliberación y puesta en común por parte del personal auxiliar. Estas horas se consideran esenciales para garantizar una atención de alta calidad, así como para impulsar un mayor grado de autogestión en su trabajo<sup>21</sup>.

Otro aspecto central en lo referente a la dotación del personal auxiliar es la vocación de estabilidad con la

<sup>20</sup> Esta ratio se establece para las personas residentes con un grado II o III según el Baremo de Valoración de la Dependencia.

<sup>21</sup> Se considera, inicialmente, que cada persona trabajadora dedique 96 horas al año a estos procesos.

que se conciben las unidades residenciales. Aunque esta característica no haya sido modelizada para el cálculo de los costes, no cabe pasar por alto que el modelo contempla una permanencia continuada del personal de atención auxiliar dentro de cada unidad residencial.

Todo lo anterior se plasma en un coste por plaza y día correspondiente al personal auxiliar muy significativo. Según muestra la tabla 5, este coste oscila entre los 36,8 € y 64,1 €, dependiendo del territorio de coste considerado. Por su parte, se estima que la proporción del coste atribuible a las horas destinadas a los procesos de deliberación y puesta en común es de aproximadamente el 5 %.

Tabla 5. Coste por plaza y día correspondiente al personal auxiliar, y porcentajes de coste imputable a sus principales funciones. Modelo Como en Casa

	Territorios de coste (%)		
	Bajo	Medio	Alto
Coste por plaza y día (€)	36,8	46,6	64,1
% del coste imputable a			
Tareas de apoyo y cuidado	95,1	94,4	94,1
Deliberación/puesta en común	4,9	5,6	5,9

Fuente: elaboración propia

#### b. Personal técnico del ámbito sanitario, psicosocial y acompañamiento para el buen cuidado

Uno de los elementos que diferencia al modelo Como en Casa de los enfoques más tradicionales es que prescinde de algunas categorías profesionales habitualmente presentes en la atención residencial. Junto con el personal auxiliar, el modelo se apoya en tres perfiles profesionales específicos para la provisión de los apoyos y cuidados: el personal de enfermería, de psicología y de acompañamiento para el buen cuidado. La renuncia a perfiles como el de médico/a, trabajador/a social o fisioterapeuta, entre otros, responde a la idea de que estos servicios no deben formar parte del modelo de cuidados residenciales, sino que deben ser provistos externamente, en el ámbito de comunidad.

Entre los perfiles profesionales que sustentan la provisión de cuidados, cabe hacer mención especial al personal de acompañamiento para la provisión del buen cuidado. Su función consiste en proporcionar acompañamiento técnico al personal de cuidados e impulsar medidas orientadas a su bienestar. Esta figura se considera clave en la fase de despliegue del modelo, ya que orientará a los equipos en la adaptación de sus rutinas y modos de trabajo a los principios del modelo, asegurando que la provisión de cuidados sea coherente con el modelo Como en Casa. En cualquier caso, su labor no se limitará a la fase de despliegue, y se prevé que continuará

siendo una figura esencial a largo plazo. Entre otras responsabilidades, su trabajo se enfocará a identificar, adaptar y adoptar innovaciones y buenas prácticas, así como a garantizar el bienestar continuo de los profesionales de cuidados.

La tabla 6 resume la dotación prevista para estos tres perfiles profesionales con arreglo a los territorios de coste. Como se observa, en comparación con lo que especifican algunas de las normativas y documentos de referencia, la dotación prevista por el modelo para este conjunto de profesionales es ligeramente más alta, pero se sitúa en niveles comparables en términos generales:

- Con referencia a los distintos perfiles técnicos de la rama sanitaria y social, si se suman las ratios mínimas que establece el decreto de residencias de Euskadi, se obtiene un valor de 0,065 —0,98 trabajadores/as equivalentes a tiempo completo<sup>22</sup>—.
- El acuerdo de acreditación impulsado por el Ministerio de Derechos Sociales, por su parte, fija una ratio exigible de 0,080 para el personal de atención directa de segundo nivel en el horizonte de 2030 —1,20 trabajadores/as equivalentes a tiempo completo—. El documento no especifica, sin embargo, niveles mínimos de cobertura para los distintos perfiles profesionales.

**Tabla 6. Ratios y número de trabajadores/as equivalentes a tiempo completo por unidad residencial del personal técnico del ámbito sanitario, psicosocial y de acompañamiento para el buen cuidado, según territorios de coste. Modelo Como en Casa**

	Territorios de coste		
	Bajo	Medio	Alto
<b>Ratios</b>			
Enfermería	0,034	0,038	0,040
Psicología	0,028	0,032	0,033
Acompañamiento para el buen cuidado	0,010	0,012	0,012
<b>Total</b>	<b>0,073</b>	<b>0,081</b>	<b>0,085</b>
<b>Trabajadores/as</b>			
Enfermería	0,51	0,57	0,60
Psicología	0,43	0,48	0,50
Acompañamiento para el buen cuidado	0,15	0,17	0,18
<b>Total</b>	<b>1,09</b>	<b>1,22</b>	<b>1,28</b>

Fuente: elaboración propia

<sup>22</sup> Las ratios para el personal de enfermería y psicología que define el Decreto son de 0,032 y 0,003, respectivamente.

Las dotaciones descritas inducen un coste-plaza para esta categoría de personal que varía entre 7 € y 12,2 €, en función del TC considerado (tabla 7). El personal de acompañamiento para el buen cuidado concentraría aproximadamente el 15 % de este coste, en tanto que la proporción restante se dividiría de manera similar entre el personal de enfermería y psicología.

**Tabla 7. Coste por plaza y-día correspondiente al personal técnico del ámbito sanitario, psicosocial y de acompañamiento para el buen cuidado. Modelo Como en Casa (€)**

	Territorios de coste		
	Bajo	Medio	Alto
Enfermería	3,0	3,9	5,3
Psicología	2,9	3,7	5,1
Acompañamiento para el buen cuidado	1,1	1,3	1,8
<b>Total</b>	<b>7,0</b>	<b>8,9</b>	<b>12,2</b>

Fuente: elaboración propia

### 2.2.3. Adaptación y reforma de los centros residenciales

Con el objetivo de estimar los costes derivados de adaptar la estructura de los centros residenciales a los criterios que establece el modelo Como en Casa, se ha definido un escenario base con arreglo a una serie de parámetros. La utilización de este escenario base es una simplificación necesaria para obtener una aproximación de los costes de adaptación y reforma asociados a la extensión del modelo, ya que, en la práctica, estos costes dependerán de las características estructurales particulares de cada centro.

El escenario base se formula con referencia a los siguientes parámetros:

- El tamaño medio por plaza. En relación con las directrices que establece el decreto de residencias de Euskadi, se ha fijado un tamaño medio por plaza de 23,5 m<sup>2</sup>.
- El coste medio por metro cuadrado de acometer las reformas y adaptaciones necesarias. Tomando como punto de partida el planteamiento que se realiza en el documento relativo al impacto económico de la implementación del acuerdo de acreditación impulsado por el Ministerio de Derechos Sociales, y aplicando una serie de ajustes para considerar las diferencias de coste que se producen entre territorios de coste (vid. apartado 2.2.2), se han establecido los siguientes valores:
  - Territorios de coste bajo: 392,5 €/m<sup>2</sup>.
  - Territorios de coste medio: 523,8 €/m<sup>2</sup>.
  - Territorios de coste alto: 1000 €/m<sup>2</sup>.

- El plazo de amortización de las reformas y adaptaciones. Siguiendo la propuesta de varios estudios orientados a la estimación de los costes de los centros residenciales de atención a la dependencia, se ha determinado un periodo de amortización de 35 años a estos efectos (Díaz Díaz, 2012; Díaz *et al.*, 2023). Este es el plazo que se relaciona, según las investigaciones consultadas, con las amortizaciones correspondientes a los inmuebles.
- El porcentaje de centros residenciales que requerirán emprender reformas y adaptaciones. Partiendo de la premisa de que algunos centros residenciales ya disponen de las características estructurales propicias para implementar el modelo Como en Casa, este parámetro pretende reflejar qué porcentaje de centros necesitarán realizar las reformas y adaptaciones para cumplir con los requisitos establecidos. De manera arbitraria, se ha asignado un valor del 80 % a este parámetro. Si bien este parámetro contribuye a afinar la estimación de los costes derivados de las adaptaciones estructurales, su articulación se apoya en supuestos muy simples<sup>23</sup>, obviando la diversidad existente entre centros.

Con el escenario que dibujan los parámetros anteriores, el impacto resultante es bastante limitado. Si bien existe cierta variabilidad en función del territorio de coste, el coste por plaza y día en ningún caso supera un euro. La tabla 8 recoge los resultados correspondientes.

Tabla 8. Coste por plaza y día correspondiente a la adaptación y reforma de los centros residenciales. Modelo Como en Casa (€)

Territorios de coste		
Bajo	Medio	Alto
0,58	0,77	1,47

Fuente: elaboración propia

#### 2.2.4. Síntesis de los elementos específicos del modelo con impacto en el coste-plaza

En resumen, los elementos específicos del modelo Como en Casa que propician un impacto diferencial en el coste-plaza se resumen a tres:

- El tamaño y la composición de las unidades residenciales.
- La dotación y perfil del personal de cuidados.
- La necesidad de realizar adaptaciones y reformas de carácter estructural.

En cuanto el primero de los factores, el modelo establece que cada unidad residencial constará de 15 plazas. A pesar de que el tamaño definido afecta de manera transversal al cálculo del coste-plaza, la mayoría de los elementos de coste considerados, en ausencia de simulaciones para otros tamaños de unidad residencial, no es posible cuantificar el impacto atribuible a esta especificación. Ocurre lo mismo con el tamaño medio de las plazas residenciales —fijado en 23,5 m<sup>2</sup>—, aunque en este caso el impacto se limita a elementos de coste específicos.

En segundo lugar, Como en Casa se organiza conforme a niveles de dotación de personal y un *mix* de perfiles profesionales que se diferencia claramente de otros modelos de atención actuales:

- Personal auxiliar. Las ratios que se contemplan son sustancialmente más altas de lo que marcan las normativas y documentos de referencia. En consecuencia, el coste por plaza y día relativo a este perfil alcanza un nivel significativo, estimándose entre los 36,8 € y los 64,1 €, según el territorio de coste.
- Personal técnico. En lo referente a esta categoría de personal, Como en Casa se apoya exclusivamente en tres perfiles profesionales: el personal de enfermería, de psicología y el de acompañamiento para el buen cuidado. Este último es un perfil creado *ad hoc*, asignándosele un papel esencial tanto en la fase de despliegue del modelo como a largo plazo.

En su conjunto, la suma de las ratios prevista para estos perfiles se sitúa en niveles comparables a los que marcan las normativas y documentos de referencia. El coste por plaza y día, en este caso, oscila entre 7 € y 12,2 €, dependiendo del territorio de coste.

En lo referente los costes vinculados con el personal de atención directa<sup>24</sup>, de acuerdo con el diseño de la herramienta de simulación, los costes se originan principalmente de los salarios. En este sentido, cabe poner de manifiesto que las estimaciones se han realizado a partir de los niveles salariales vigentes (*vid.* apartado 2.2.2), sin prever subidas salariales.

El tercer y último elemento diferencial lo constituyen los costes orientados a adaptar la estructura de los centros a los requisitos del modelo Como en Casa. En este caso, los resultados indican que su efecto en términos de coste por plaza y día es muy limitado, oscilando entre 0,6 € y 1,5 €, dependiendo del territorio de coste.

Es importante señalar que, además de los ya referidos, en la simulación se ha considerado un conjunto adicional de elementos con influencia en términos de

<sup>23</sup> Considera que todos los centros son iguales (mismo número de unidades residenciales) y que el porcentaje de centros que requieren reformas es el mismo en todos los territorios de coste.

<sup>24</sup> Como se ha señalado, este término se utiliza para referirse de manera conjunta al personal auxiliar, por un lado, y al personal técnico del ámbito sanitario, psicosocial o de acompañamiento para el buen cuidado, por otro.

coste. No obstante, su definición es similar a la que presentan otros modelos de atención existentes, por lo que no tienen un impacto diferencial en el coste-plaza. Estos elementos se clasifican en las siguientes variables de coste:

- Los costes relacionados con el cuidado que no se derivan del personal de atención directa (como suministros sanitarios o transporte).
- Los costes hoteleros.
- Los costes de infraestructura y servicios comunes.
- Los costes de administración y gestión.
- El margen de seguridad, al que se ha dado un valor del 3%.

Los elementos de coste que integran estas variables se han definido conforme a los valores observados en los modelos de atención actualmente existentes. Estos valores han sido asignados por el equipo de Matia Instituto, basándose en su información interna sobre los costes reales en los centros residenciales que gestiona la fundación.

### 2.3. Estructura de costes del modelo Como en Casa: un enfoque comparativo

Aunque el diseño de la estructura de costes se basa en planteamientos recogidos en la literatura especializada, la clasificación y composición de las variables de coste que presenta no es del todo comparable a la del resto de propuestas. Es más, tampoco puede decirse que haya un criterio metodológico uniforme en el diseño de las estructuras de coste que se plantean en otros estudios. A pesar de estas limitaciones, se identifican variables de coste específicas —los costes del personal de atención directa, concretamente— para las que,

con las cautelas metodológicas necesarias, resulta posible abordar el análisis desde una perspectiva comparativa.

El coste-plaza del modelo se estima entre los 79,1 y los 128,2 euros por día. La tabla 9 recoge los resultados de la estimación de la estructura de costes para el modelo Como en Casa.

Según indica la tabla 9, la distribución por variables de coste resulta muy similar en los tres territorios de coste. Los costes relacionados con el personal de atención directa son, con diferencia, los más significativos, representando aproximadamente el 55-60 % del coste total. Como se ha descrito en el apartado anterior, una de las características diferenciales del modelo Como en Casa es la elevada ratio del personal de atención directa, y en particular, del personal auxiliar o gerontológico. Habida cuenta de lo anterior, así como de la posibilidad de abordar un análisis comparativo para esta variable de coste, el presente apartado se centra en determinar cómo varían estos costes específicos en comparación con los modelos de atención actuales.

Los costes relacionados con las inversiones y reformas para adaptar la estructura de los centros residenciales a los criterios de Como en Casa constituyen, al menos desde la perspectiva del análisis de costes, el otro elemento diferencial del modelo. Su relevancia, tal como se observa en la tabla 9, es muy limitada, y representa menos del 1% del coste total por plaza y día. Además, al tratarse de una variable de coste específica que refleja los costes de transición al nuevo modelo, no se han identificado equivalentes en otras estructuras de coste que permitan realizar una comparativa directa.

Tabla 9. Estimación de la estructura de costes para el modelo Como en Casa, según territorios de coste

	TC bajo		TC medio		TC alto	
	€ / plaza y día	%	€ / plaza y día	%	€ / plaza y día	%
Personal cuidador - atención directa	43,8	55,4	55,5	58,2	76,3	59,5
Personal auxiliar - gerontología	36,8	46,6	46,6	48,9	64,1	50,0
Personal técnico:	7,0	8,8	8,9	9,3	12,2	9,5
Ámbito sanitario	3,0	3,9	3,9	4,1	5,3	4,1
Ámbito sanitario	2,9	3,7	3,7	3,8	5,1	3,9
Acompañamiento para el buen cuidado	1,1	1,3	1,3	1,4	1,8	1,4
Otros costes vinculados con el cuidado	1,5	1,8	1,45	1,5	1,45	1,1
Costes hoteleros	16,0	20,2	18,2	19,1	23,9	18,6
Costes de infraestructura y servicios comunes	8,6	10,9	9,4	9,9	11,8	9,2
Costes de administración y gestión	6,3	8,0	7,3	7,7	9,7	7,5
Margen de seguridad	2,3	2,9	2,8	2,9	3,7	2,9
Costes de adaptación y reforma de los centros residenciales	0,6	0,7	0,8	0,8	1,5	1,1
Total	79,1	100,0	95,4	100,0	128,2	100,0

Fuente: elaboración propia

### 2.3.1. Los costes de personal de atención directa representan una proporción notablemente más alta dentro del modelo Como en Casa

Como se ha señalado, los costes relacionados con el personal cuidador o de atención directa son especialmente relevantes en el modelo Como en Casa, llegando a representar aproximadamente el 60 % del total<sup>25</sup>. En cualquier caso, cabe preguntarse si este es un rasgo distintivo del modelo, o si esta situación también se presenta en otras modalidades de atención residencial.

Las investigaciones orientadas al análisis de los costes en centros residenciales para personas mayores, al menos las realizadas en España, no permiten llevar a cabo una comparación exhaustiva al respecto. Esto se debe, principalmente, a que la información sobre los costes de personal se presenta, en muchos casos, de manera conjunta, sin ofrecer un desglose según del tipo de función que realizan (atención directa, administración, servicios generales). En todo caso, se señalan varios trabajos que efectivamente desagregan estos costes, lo que permite realizar una aproximación inicial al análisis de las posibles diferencias en la relevancia de los costes del personal de atención directa dentro de la estructura de costes de los centros residenciales.

Es importante señalar que estas investigaciones analizan realidades muy específicas. La mayoría propone un estudio de los costes residenciales para ámbitos territoriales concretos, y en algunos casos, no se abarcan todas las residencias, sino que ponen el foco en un subconjunto de ellas:

- Díaz Díaz *et al.* (2022): analiza los costes de los distintos tipos de centros de atención a la dependencia en Cantabria, como las residencias y los centros de día para personas mayores.
- Tortosa *et al.* (2015) y Granell *et al.* (2017): ambos estudios analizan el coste medio de los distintos centros de atención a la dependencia pertenecientes al Grupo Social Lares en la Comunitat Valenciana, entre los que se incluyen los centros residenciales de personas mayores. El primero de los estudios informa sobre la situación de los centros en 2013, mientras que el segundo está elaborado con datos de 2017.
- Fernández Moreno *et al.* (2011): si bien se enfoca en la estimación de los costes sanitarios en los centros residenciales para la atención de personas mayores, propone un modelo de costes basado en la información proporcionada por 9 operadores privados de servicios de atención residencial. Abarca un total de 180 centros, que suman 26 777 plazas.

La tabla 10 sintetiza los resultados de las investigaciones señaladas, mostrando el peso específico que representan los costes de personal cuidador o de atención directa sobre el total. Como puede observarse, este porcentaje oscila entre el 38,3 % y el 46,4 %, dependiendo del estudio considerado. Al comparar estos niveles con los obtenidos para el modelo Como en Casa, se ponen de manifiesto diferencias muy significativas. El peso específico que alcanzan estos costes dentro del modelo es claramente más alto, superando en más de 11 puntos porcentuales los valores registrados en el resto de los estudios de referencia.

Tabla 10. Costes del personal de atención directa respecto al coste total en otros estudios de referencia

Fuente	Territorio	Costes de personal atención directa / coste total (%)	Δ Como en Casa (p.p.) <sup>a</sup>
Díaz Díaz <i>et al.</i> (2022)	Cantabria (coste medio)	41,6 <sup>b</sup>	-16,6.
Granell <i>et al.</i> (2017)	Comunitat Valenciana (coste medio)	46,4	-11,8
Tortosa <i>et al.</i> (2015)	Comunitat Valenciana (coste medio)	43,8	-14,4
Fernández Moreno <i>et al.</i> (2011)	Conjunto del Estado	38,3	-19,9

a La diferencia se calcula en relación con el peso específico de los costes de personal de atención directa en el modelo Como en Casa, utilizando como referencia un territorio de coste medio. Se expresa en puntos porcentuales (p.p.).

b El estudio detalla cómo se desagregan los costes de personal por el tipo de servicio que realizan (atención directa, 74%; administración, 11%, y servicios generales, 15%) para el conjunto de centros de atención a la dependencia en Cantabria, aunque esta distribución no especifica por tipo de centro. En cambio, sí se observa que los costes de personal representan el 56,4% del total en los centros residenciales para personas mayores. A efectos de obtener un valor para el análisis comparativo, se ha considerado que la distribución de los costes de personal por tipo de servicio en los centros residenciales para personas mayores es equivalente a la del conjunto de centros, esto es, que el 74% del coste de personal en estos centros corresponde a la atención directa.

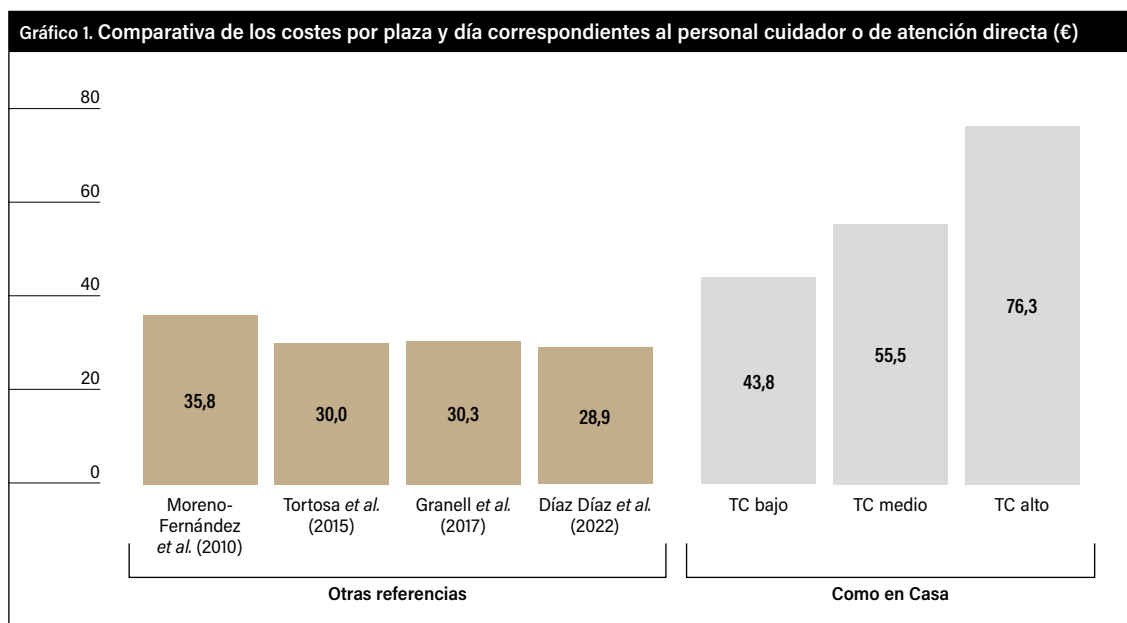
Fuente: elaboración propia a partir de las obras citadas

### 2.3.2. ¿Cuánto aumentan los costes de personal de atención directa?

Se ha puesto de manifiesto que, en relación con otras fórmulas de atención residencial, el personal de atención directa absorbe una proporción notablemente mayor del coste total en el modelo Como en Casa. Esta diferencia apunta a que, con toda probabilidad, estos costes son más elevados dentro de este marco. Con objetivo de verificar esta hipótesis, a continuación, se presenta un análisis comparativo de naturaleza exploratoria.

Las referencias bibliográficas empleadas en el apartado precedente ofrecen información acerca del

<sup>25</sup> Aunque esta cifra varía ligeramente en función del territorio de coste considerado.



Fuente: elaboración propia

coste por plaza y día correspondiente al personal de atención directa. Ajustando estas cuantías con arreglo a las actualizaciones salariales recogidas en los convenios colectivos de referencia (SIIS-Centro de Documentación y Estudios y Como en Casa Matia, 2024: anexo I), el gráfico 1 muestra la brecha entre estos importes y los correspondientes al modelo Como en Casa.

Con atención al carácter específico de los estudios empleados (*vid.* apartado 2.3.1.), puede considerarse que el coste por plaza y día correspondiente a los territorios de coste medio es el más apropiado como referencia del modelo Como en Casa<sup>26</sup>. Respecto a ese indicador, el coste por plaza y día relativo al personal cuidador o de atención directa experimentaría un aumento muy significativo en el modelo Como en Casa. La comparativa muestra que, bajo esta fórmula de atención, dicho coste es aproximadamente entre un 55 % y un 90 % más alto, dependiendo del estudio utilizado como referencia. En términos absolutos, esta diferencia se traduciría en un incremento de entre 19 € y 26 € por plaza y día.

Es importante volver a incidir en que las conclusiones anteriores tienen, en el mejor de los casos, un carácter preliminar, por lo que los resultados deben interpretarse adoptando las cautelas necesarias. Por un lado, los estudios utilizados en la comparativa se

enfocan en el análisis de los costes de la atención residencial en contextos muy específicos, tanto en lo territorial como en cuanto al tipo de residencias consideradas. Por otro lado, la simulación del coste por plaza y día del modelo Como en Casa para cada uno de los territorios de coste se basa en una serie de premisas simplificadoras (*vid.* apartado 2.1.2). En resumen, se trata de unas conclusiones que comparan realidades muy distintas. Sin embargo, pese a sus importantes limitaciones, este análisis comparativo ha permitido realizar una primera cuantificación de la diferencia en el coste de personal de atención directa que plantea el nuevo modelo.

#### 2.4. Como en Casa frente a las fórmulas actuales de atención residencial: ¿en qué medida crece el coste-plaza?

Una vez estimado el coste-plaza atribuible al modelo Como en Casa en cada territorio de coste, el siguiente paso consiste en analizar en qué medida difiere del coste-plaza de los servicios residenciales convencionales en cada uno de estos ámbitos territoriales. Antes de abordar esta cuestión, es importante poner de manifiesto que esta comparativa se fundamenta, inevitablemente, en valores de coste-plaza calculados a partir de supuestos que simplifican considerablemente la realidad.

Por un lado, y como ha venido señalándose a lo largo de los apartados anteriores, el resultado referente al coste-plaza del modelo Como en Casa tiene un carácter aproximativo. Por otro lado, la definición de un importe de referencia para las plazas residenciales convencionales resulta asimismo problemática. La escasez de investigaciones disponibles en la literatura especializada, unida a la falta de información estadística relevante, dificulta considerablemente

<sup>26</sup> Como se viene señalando, tres de los cuatro estudios utilizados como referencia analizan los costes en residencias ubicadas en comunidades autónomas concretas: Cantabria y Comunitat Valenciana. Como se ha señalado (*vid.* apartado 2.2.2.), ambas comunidades se clasifican como territorios de coste medio en el modelo de simulación utilizado. Por otro lado, el cuarto estudio abarca el conjunto del Estado, por lo que la utilización del valor referente a los territorios de coste medio para la comparación se presenta como una alternativa adecuada.

la determinación de un coste-plaza que refleje un promedio de coste representativo para las plazas en centros residenciales de atención a personas mayores.

A la luz de lo anterior, se ha recurrido a los datos referentes al precio de concertación anual de los centros residenciales por comunidades autónomas que proporciona el Imsero (2023). El dato se proporciona en forma de precio anual medio por usuario. Aunque imperfecta, la utilización del precio de concertación como medida de comparación se ha considerado una alternativa coherente con los objetivos del análisis. Según las regulaciones consultadas (entre ellas, el Decreto 168/2023 del País Vasco), este precio reflejaría todos los costes en los que debe incurrir una entidad concertante a fin de garantizar la organización de los apoyos en las condiciones de calidad exigidas.

Los precios de concertación utilizados como referencia para la comparación corresponden a tres comunidades consideradas representativas de cada territorio de coste: Extremadura (TC bajo), Castilla y León (TC medio) y Euskadi (TC alto). El gráfico 2 muestra las diferencias entre estos precios.

Según muestra el gráfico 2, en cada uno de los territorios de coste considerados, el coste por plaza y día en el modelo Como en Casa resulta notablemente más alto en comparación con el registrado para los modelos de atención convencionales:

- TC bajo: el coste resulta casi un 60% más alto, lo cual representa un incremento absoluto de 29,6€ por plaza y día.
- TC medio: el coste es aproximadamente un 40% superior, lo que se traduce en un incremento de 27,9€ por plaza y día.

- TC alto: el coste es un 23,5% más alto, lo cual implica un aumento de 24,4€ por plaza y día.

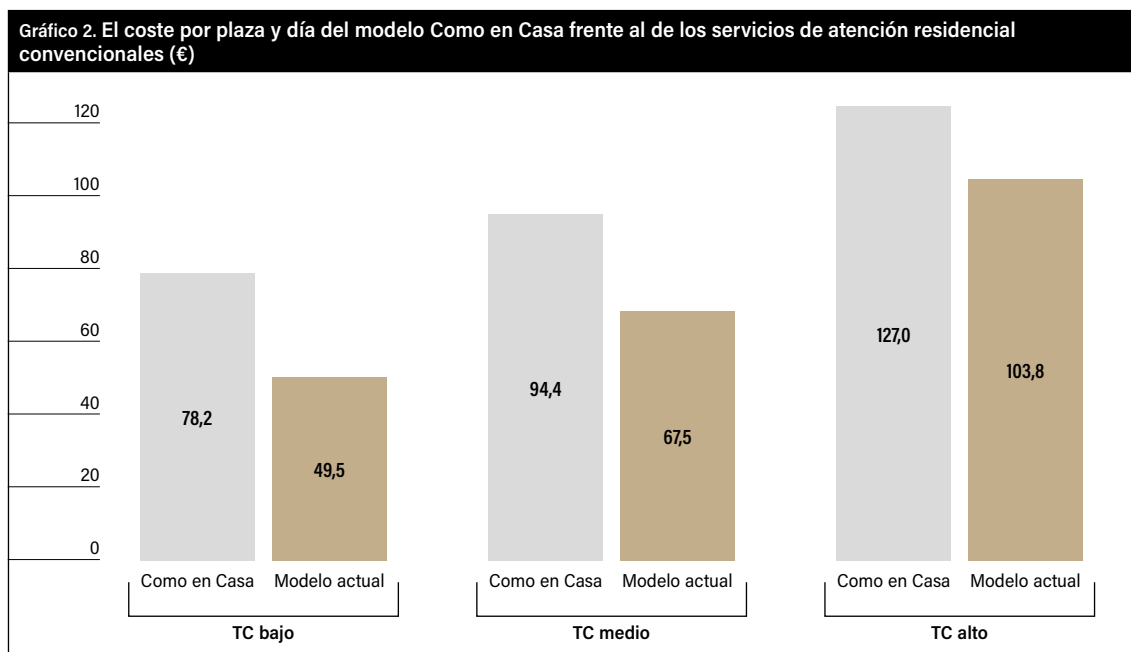
En líneas generales, los resultados apuntan a que el aumento esperado en los costes es relativamente uniforme en los tres TC considerados, estimándose un incremento aproximado de aproximadamente 25-30€ por plaza y día. Las diferencias tan significativas que se observan en términos relativos se atribuirían, en este sentido, a un efecto base. En otras palabras, aunque el incremento absoluto sea similar en los tres TC, los niveles de partida más bajos en los TC bajo y medio conducen a un crecimiento porcentual más alto.

Por su parte, según sugieren los resultados del análisis exploratorio realizado en el apartado 2.3.2, gran parte del aumento del coste-plaza que trae consigo el modelo Como en Casa se debería al alza que experimentan los costes de personal de atención directa.

### 2.5. El coste-plaza del modelo Como en Casa en perspectiva internacional

En las comparativas de los costes de la atención residencial a escala internacional, una de las métricas utilizadas habitualmente es la relación entre el coste de la atención residencial para un periodo dado y la renta mediana que ingresan las personas mayores en ese mismo periodo. En otras palabras, se mide cuánto representa el coste de la atención residencial en relación con el nivel de ingresos de la población mayor.

Basado en la información que proporciona la OCDE en su informe *Health at Glance 2023*, el gráfico 3 compara

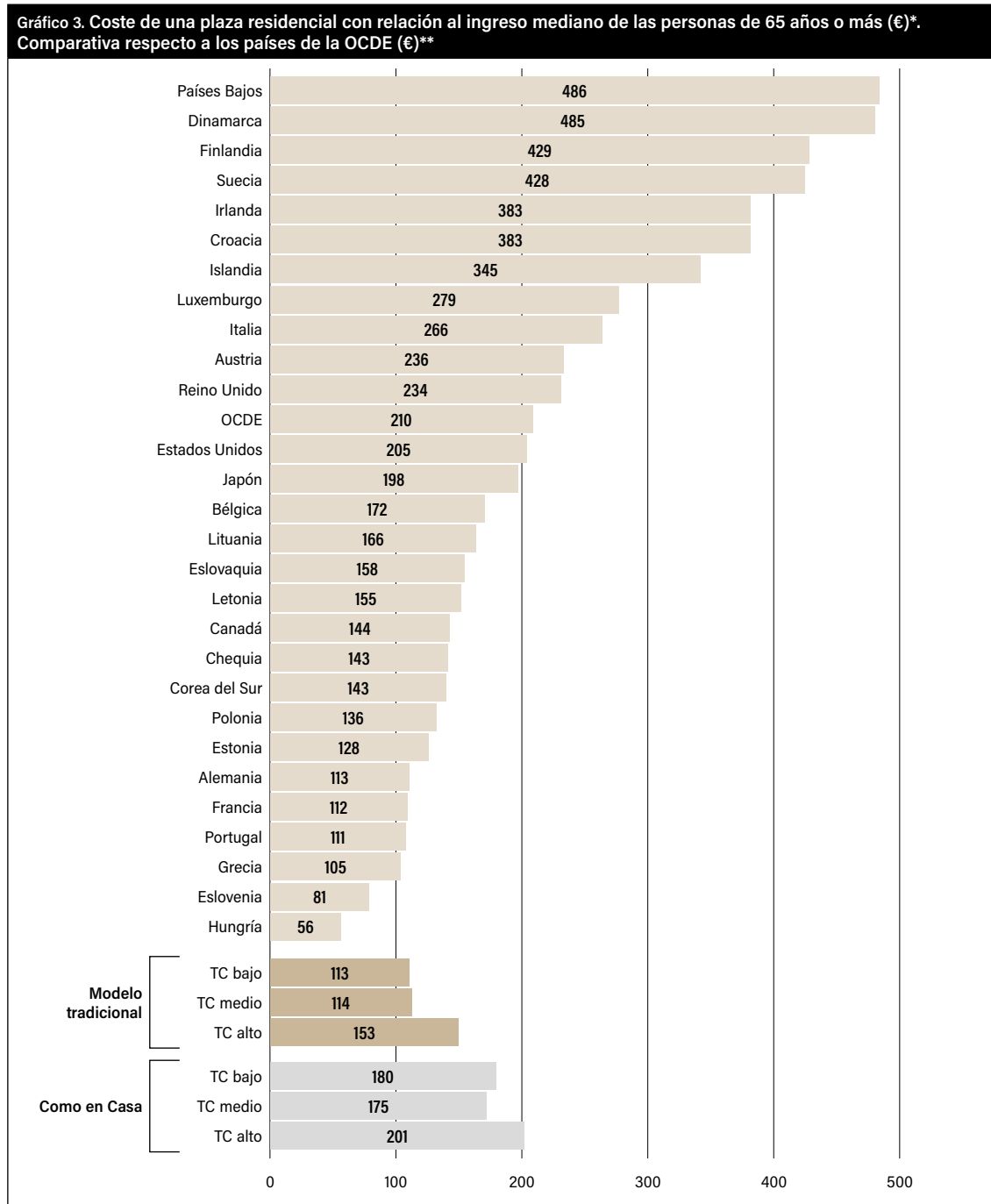


Fuente: elaboración propia

el coste residencial de los modelos Como en Casa y convencional, definidos en el apartado anterior, con los costes registrados en una selección de países. La medida de comparación empleada es el coste de la atención residencial en relación con el ingreso mediano de la población de 65 años o más.

Según muestran los resultados, pese al incremento de costes que implica la transición al modelo Como

en Casa, no puede decirse que el coste resultante sea alto desde una perspectiva internacional. Se calcula que el coste anual de una plaza residencial bajo el modelo Como en Casa equivale al 170 % de los ingresos medianos de la población de 65 años o más en un TC bajo, mientras que esta proporción se estima en un 165 % y 189 % en los TC medio y alto, respectivamente. El promedio de la OCDE, por su parte, se sitúa en el 210 % (OCDE, 2023).



\* La referencia de ingresos utilizada para cuantificar el peso específico del coste de una plaza residencial en el modelo tradicional y el modelo Como en Casa ha sido el ingreso mediano equivalente de la población de 65 años o más. Esta mediana de ingresos se ha calculado para cada TC

\*\* El dato de Bélgica se corresponde con el de la región de Flandes; el de Islandia con el de su capital, Reikiavik; el de Canadá, con el de la provincia de Ontario; el de Austria, con el de su capital, Viena; el de los Estados Unidos, con el del estado de California; el de Italia, con la provincia de Tirol del Sur; y el del Reino Unido, con Inglaterra

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (2023) y la Encuesta de Condiciones de Vida, (INE, 2023)

## Bibliografía referenciada

- (2022a): *Acuerdo sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)*, Madrid, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, <<https://www.behatuz.eus/es/biblioteca-virtual/biblioteca/Record/576537>>.
- (2022b): *Acuerdo sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Impacto económico*, Madrid, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, <<https://dependencia.info/imagenes/impacto-economico-acreditacion-saad.pdf>>.
- DÍAZ DÍAZ, B. (2012): "Estimación del coste de la atención a la dependencia en centros residenciales y de atención diurna o nocturna", *Zerbitzuan*, n.º 52, págs. 101-117, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.52.06>>.
- DÍAZ DÍAZ, B.; GARCÍA RAMOS, R.; LÓPEZ GUTIÉRREZ, C. y PÉREZ RUIZ, A. (2022): *Análisis de los costes de los centros de atención a la dependencia en Cantabria*, s. l., Universidad de Cantabria, <<https://serviciossocialescantabria.org/uploads/documentos%20e%20informes/análisis%20de%20los%20costes%20de%20los%20centros%20de%20atención%20a%20la%20dependencia%20en%20cantabria.pdf>>.
- DÍAZ, B.; GARCÍA-RAMOS, R.; LÓPEZ GUTIÉRREZ, C. y PÉREZ, A. (2023): "Dependency and elderly care: the cost of the long-term care system in the context of the SDGs", *Sustainability*, vol. 15, n.º 21, 15674, <<https://doi.org/10.3390/su152115674>>.
- DOMÍNGUEZ-OLABIDE, P.; ALDAZ, E.; HERNÁNDEZ, M. y CHACÓN, D. (2026): "Escalabilidad del modelo de atención Como en Casa en los centros residenciales para personas mayores: análisis prospectivo", *Zerbitzuan*, n.º 87, págs. 55-74, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.87.04>>.
- ESPAÑA (2023): "Resolución de 30 de mayo de 2023, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el VIII Convenio marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal", *Boletín Oficial del Estado*, n.º 137, 09-06-2023, págs. 82520-82593, <<https://www.boe.es/eli/es/res/2023/05/30/6>>.
- EUSKADI (2023): "Decreto 168/2023, de 7 de noviembre, por el que se regulan el régimen de concierto social y los convenios en el Sistema Vasco de Servicios Sociales", *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 222, 21-11-2023, <<https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/d/2023/11/07/168/>>.
- GÓMEZ ORDOKI, A. (2018): "Precios, ratios y costes en la prestación de servicios residenciales para personas mayores: análisis comparativo entre Gipuzkoa y el resto del Estado", *Zerbitzuan*, n.º 65, págs. 141-173, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.65.12>>.
- GRANELL, R.; TORTOSA, M. Á. y FUENMAYOR, A. (2017): *Estimación de los costes. Residencias Lares. Comunidad Valenciana 2017*, s. l., Universitat de València, <[https://www.laresvalenciana.org/wp-content/uploads/2017/11/Informe-Costes-2017\\_Definitivo.pdf](https://www.laresvalenciana.org/wp-content/uploads/2017/11/Informe-Costes-2017_Definitivo.pdf)>.
- IMSERSO (2023): *Servicios Sociales dirigidos a las personas mayores. Informe a 31 de diciembre de 2023*, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, <[https://sede.imserso.gob.es/documents/20123/8735791/inf\\_ssppmmesp2023.pdf](https://sede.imserso.gob.es/documents/20123/8735791/inf_ssppmmesp2023.pdf)>.
- FERNÁNDEZ MORENO, M.; DIZY, D. y RUIZ CAÑETE, O. (2011): *Análisis de los costes sanitarios en centros*

residenciales privados para personas mayores,  
Barcelona, Fundación Instituto Edad y Vida.

OCDE (2023): *Health at a glance 2023*, París, OECD Publishing,  
<<https://doi.org/10.1787/7a7afb35-en>>.

SECRETARÍA DE ESTADO DE DERECHOS SOCIALES  
(2024): *Estrategia estatal para un nuevo  
modelo de cuidados en la comunidad. Un  
proceso de desinstitucionalización (2024-  
2030)*, Madrid, Ministerio de Derechos  
Sociales, Consumo y Agenda 2030, <[https://  
estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/wp-  
content/uploads/2024/06/Estrategia-para-nuevo-  
modelo-cuidados-en-la-comunidad.pdf](https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/wp-content/uploads/2024/06/Estrategia-para-nuevo-modelo-cuidados-en-la-comunidad.pdf)>.

SEGURIDAD SOCIAL (2025): *MCVL Muestra Continua  
de Vidas Laborales. Guía del contenido*, s. l.,  
Seguridad Social, <[https://www.seg-social.es/  
wps/wcm/connect/wss/320b09c6-dc33-42be-](https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/320b09c6-dc33-42be-)

b532-08880e618742/MCVLGuia20230919.  
pdf?MOD=AJPERES>.

SIIS-SERVICIO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN SOCIAL  
y COMO EN CASA MATIA (2024): *Escalabilidad  
del modelo de atención Como en Casa en los  
centros residenciales: un análisis de su viabilidad  
económica*, San Sebastián, Matia, <[https://www.  
siiis.net/es/investigacion/ver-estudio/657/](https://www.siiis.net/es/investigacion/ver-estudio/657/)>.

TORTOSA, M. Á.; FUENMAYOR, A. y GRANELL, R. (2015):  
*Estimación de los costes y revisión de la  
financiación de las residencias de mayores LARES  
Comunidad Valenciana 2013*, serie Informes Portal  
Mayores, n.º 129, Madrid, Instituto de Mayores  
y Servicios Sociales y Centro Superior de  
Investigaciones Científicas, <[https://evalpub.es/  
wp-content/uploads/2013/06/2011\\_Informe-Portal-  
Mayores.pdf](https://evalpub.es/wp-content/uploads/2013/06/2011_Informe-Portal-Mayores.pdf)>.



# Escalabilidad del modelo de atención Como en Casa en los centros residenciales para personas mayores: análisis prospectivo<sup>1</sup>

**Peru Domínguez-Olabide**

SIIS Servicio de Información e Investigación Social, Fundación Eguía-Careaga  
pdominguez@siis.net

**Erkuden Aldaz**

Matia Fundazioa

**Marian Hernández**

Matia Fundazioa

**Diana Chacón**

Matia Fundazioa

“Etxean bezala”, Erkidegoko Zaintza Eredu Berri baterako Desinstituzionalizaziorako Estatuko Estrategiaren esparruan garatutako proiektu pilotu bat da. Matia Fundazioak diseinatua, pertsona adinduentzako egoitza-zentroetan arreta eraldatu nahi du, bizitza-ingurune pertsonalizatuak, etxeak eta eskubideetara bideratuak sortuta, bizikidetzaren unitate txikiengan antolatuta eta espazio fisikoan, zaintzaren kulturaren, ikuspegi komunitarioaren eta praktika profesionalen berrikuspen sakon batek laguntzen duena. Proiektuaren baitan, pertsona adinduentzako egoitza-zentroak eredu horren bitartez eraldatzeko bideragarritasun ekonomikoa aztertu zen, eta eredu modu erantsian aldatzeak dakartzen ondorio ekonomikoak artikulu honetan aztertu dira. 2030. urteari dagokionez, eredu berria ezartzeak ekarriko lukeen gastua handitzea aurreikusi da, eta hainbat hedapen-egoera planteatu dira. Agertoki bakoitzerako, kalkulaturako gastua eta egungo egoitza-arretako ereduaren *mix*-aren mantentzea proiektatzearen emaitza izango litzatekeena alderatzen dira.

## Gako-hitzak:

Pertsona adinduak, mendekotasuna, egoitzak, ereduak, kostua, azterketa prospektiboa.

Como en Casa es un proyecto piloto desarrollado dentro de la Estrategia Estatal de Desinstitucionalización para un Nuevo Modelo de Cuidados en la Comunidad. Diseñado por Matia Fundazioa, persigue transformar la atención en los centros residenciales para personas mayores, creando entornos de vida personalizados, hogareños y orientados a los derechos, organizados en pequeñas unidades de convivencia y apoyados por una profunda revisión de los espacios físicos, la cultura del cuidado, el enfoque comunitario y las prácticas profesionales. Dentro del proyecto, se estudió la viabilidad económica de transformar los centros residenciales para personas mayores mediante el citado modelo, y las implicaciones económicas del cambio de modelo en términos agregados se examinan en el presente artículo. Con referencia al año 2030, se proyecta el incremento de gasto que propiciaría la implantación del nuevo modelo, planteándose varios escenarios de despliegue. Para cada escenario, se compara el gasto estimado con aquel que resultaría de proyectar el mantenimiento del *mix* de modelos de atención residencial actual.

## Palabras clave:

Personas mayores, dependencia, residencias, modelos, coste, estudio prospectivo.

<sup>1</sup> Este artículo es una adaptación del capítulo 3 del estudio *Escalabilidad del modelo de atención Como en Casa en los centros residenciales: un análisis de su viabilidad económica*, elaborado en 2024 por el SIIS-Centro de Documentación y Estudios y Como en Casa Matia (<<https://www.siis.net/es/investigacion/ver-estudio/657/>>).

## 1. Introducción

El objetivo de este artículo es estimar el incremento de gasto que supondría la implantación del modelo Como en Casa en centros residenciales para personas mayores, planteándose varios escenarios de despliegue<sup>2</sup> en el horizonte de 2030. Para cada escenario, se compara el gasto estimado con aquel que resultaría de proyectar el mantenimiento del *mix* de modelos de atención residencial actual. El estudio complementa otro artículo publicado en este mismo número (Domínguez-Olabide *et al.*, 2026: 35-53), en el cual se describe someramente el proyecto Como en Casa<sup>3</sup>, se determina el coste-plaza asociado a este modelo y se evalúa la diferencia respecto al coste de los servicios residenciales convencionales.

Es importante tener en cuenta que estas proyecciones de gasto estarán condicionadas por la evolución del número de plazas destinadas a los servicios de atención residencial para personas mayores. Esta evolución estará determinada por las políticas que adopten las administraciones competentes: pueden, por ejemplo, fortalecer las prestaciones y servicios que favorecen la permanencia de la persona en el domicilio, o, en cambio, optar por mantener los niveles actuales de cobertura de los servicios residenciales (cfr. Ley 39/2006). Dada la complejidad que entraña anticipar esta evolución, el análisis se basa en escenarios alternativos de cobertura para llevar a cabo las estimaciones.

En cualquier caso, estas decisiones sobre la dotación de plazas residenciales estarán estrechamente vinculadas con las necesidades de atención a la dependencia que se plantean para el horizonte de 2030. Según las investigaciones más recientes, aunque a corto y medio plazo se anticipa un descenso en la prevalencia de las situaciones de dependencia, el volumen total de población dependiente aumentará (Belmonte *et al.*, 2023; Comisión Europea, 2021). Esta aparente contradicción se explica por los cambios proyectados en la estructura de edad de la población, y específicamente, por el crecimiento previsto para la población en edades más avanzadas: pese al descenso esperado en la prevalencia, este grupo de población es el que presenta las tasas de dependencia más altas, por lo que el importante aumento de su tamaño demográfico conducirá inevitablemente a un incremento absoluto en el número de personas en esta situación.

Para definir los escenarios de cobertura de plazas residenciales en 2030, es necesario conocer cuál será la evolución de la población dependiente en ese horizonte temporal. Por ello, antes de proceder

a cuantificar las implicaciones económicas de la implantación del modelo Como en Casa, se ha elaborado un análisis prospectivo de la evolución de las situaciones de dependencia. Como se ha señalado, las inercias demográficas serán predominantes a la hora de definir el volumen de población con necesidades sociales en este ámbito, y en este sentido, las proyecciones de población constituyen la base sobre las que se sustentan las estimaciones sobre el alcance de la dependencia realizadas.

Aunque la Ley 39/2006 no determina una edad mínima para acceder al servicio de atención residencial en residencias de personas mayores en situación de dependencia, en la elaboración del presente análisis, se ha considerado que se trata de un servicio específicamente dirigido a la población de 65 años o más. Esta decisión se justifica por dos motivos. Por una parte, algunas comunidades autónomas, entre ellas el País Vasco, determinan una edad mínima de 65 años para poder acceder al servicio<sup>4</sup>. Por otra parte, conforme a los datos que se desprenden del Censo de Centros Residenciales de Servicios Sociales en España elaborado por el Imserso, en 2022, el 95,9% de las personas usuarias de los centros residenciales dirigidos a personas mayores tenían 65 años o más<sup>5</sup> (Imserso, 2024).

## 2. El envejecimiento de la población en el horizonte de 2030

Aunque el envejecimiento por sí mismo no determina la pérdida de autonomía, está vinculado con diversos factores que aumentan considerablemente el riesgo de desarrollar esa contingencia. Esta relación se manifiesta en el aumento progresivo de las situaciones de dependencia conforme avanza la edad de la población (Comisión Europea, 2021). Por tanto, la proyección de las situaciones de dependencia para el año 2030 estará fundamentalmente determinada por el grado de envejecimiento de la población en que se alcance en ese horizonte temporal.

Según se desprende de las proyecciones de población más recientes<sup>6</sup>, se prevé que, para finales de 2030, la población de 65 años o más alcanzará los 11,9 millones de personas en España (gráfico 1). En comparación con el total registrado a finales de 2023, la cifra anterior representa un aumento de casi 2 millones de personas para este grupo de población, lo que equivale a un incremento medio anual de aproximadamente 280 000 personas.

<sup>2</sup> Cada escenario representa un distinto grado de generalización del nuevo modelo, en forma de porcentaje de plazas gestionadas según el modelo Como en Casa sobre el total.

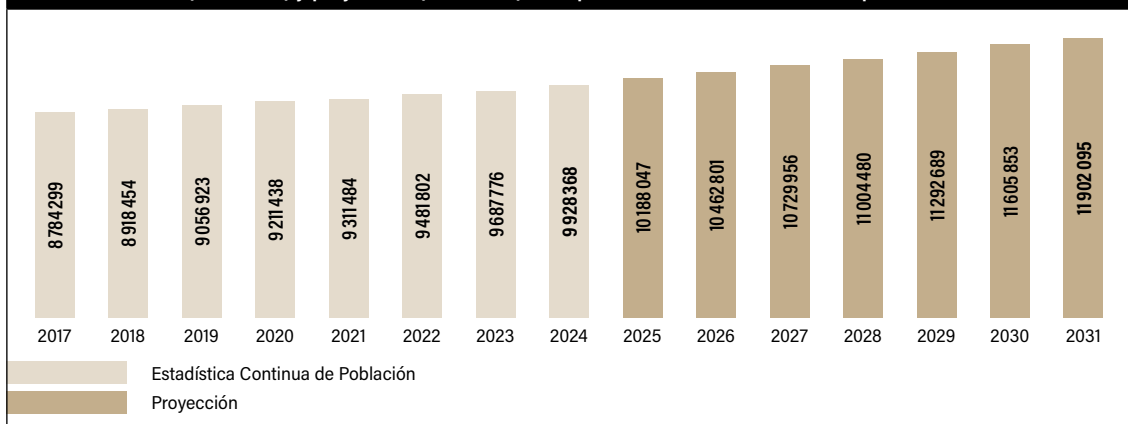
<sup>3</sup> Como en Casa es uno de los veinte proyectos piloto desarrollados en el marco de la *Estrategia estatal de desinstitucionalización para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad*.

<sup>4</sup> Según se especifica en el Decreto 185/2015, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, esta exigencia se aplica a la persona beneficiaria, estando exenta de su cumplimiento la persona acompañante que ingresa como residente.

<sup>5</sup> El 74,5% tenían 80 años o más, mientras que el 21,4% tenían entre 65 y 74 años.

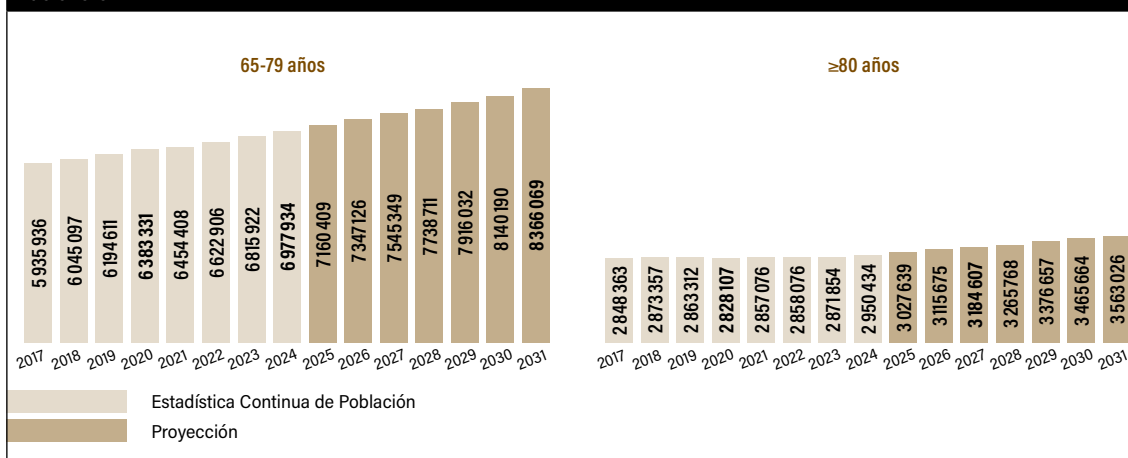
<sup>6</sup> Se utilizan como referencia las *Proyecciones de la población de España 2024-2074* del INE.

Gráfico 1. Evolución (2013-2024) y proyección (2025-2031) de la población de 65 años o más. España, datos a 1 de enero



Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística Continua de Población (INE) y las Proyecciones de la Población de España 2024-2074 (INE)

Gráfico 2. Evolución (2013-2024) y proyección (2025-2031) de la población de 65 años o más según edad. España, datos a 1 de enero



Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística Continua de Población (INE) y las Proyecciones de la Población de España 2024-2074 (INE)

Desde la perspectiva de la evolución registrada en los últimos años, se evidencia que el crecimiento esperado es de una magnitud muy significativa, al menos en términos absolutos. En el periodo de siete años comprendido entre finales de 2017 y 2023, la población de 65 años o más ha registrado un alza de alrededor de un millón de personas (gráfico 2). En contraste, para los siguientes siete años, se estima un incremento que prácticamente duplicará esta cifra, lo cual evidencia una aceleración significativa en el ritmo de crecimiento de este segmento de población.

De los casi 2 millones de personas adicionales de 65 años o más que se estiman para 2030, cerca de 600 000 tendrán 80 años o más. Cabe señalar que este colectivo es el que muestra las tasas de prevalencia de la dependencia más altas (vid. apartado 3.1), representando asimismo la gran mayoría de las personas usuarias de las plazas de los servicios de atención residencial<sup>7</sup>.

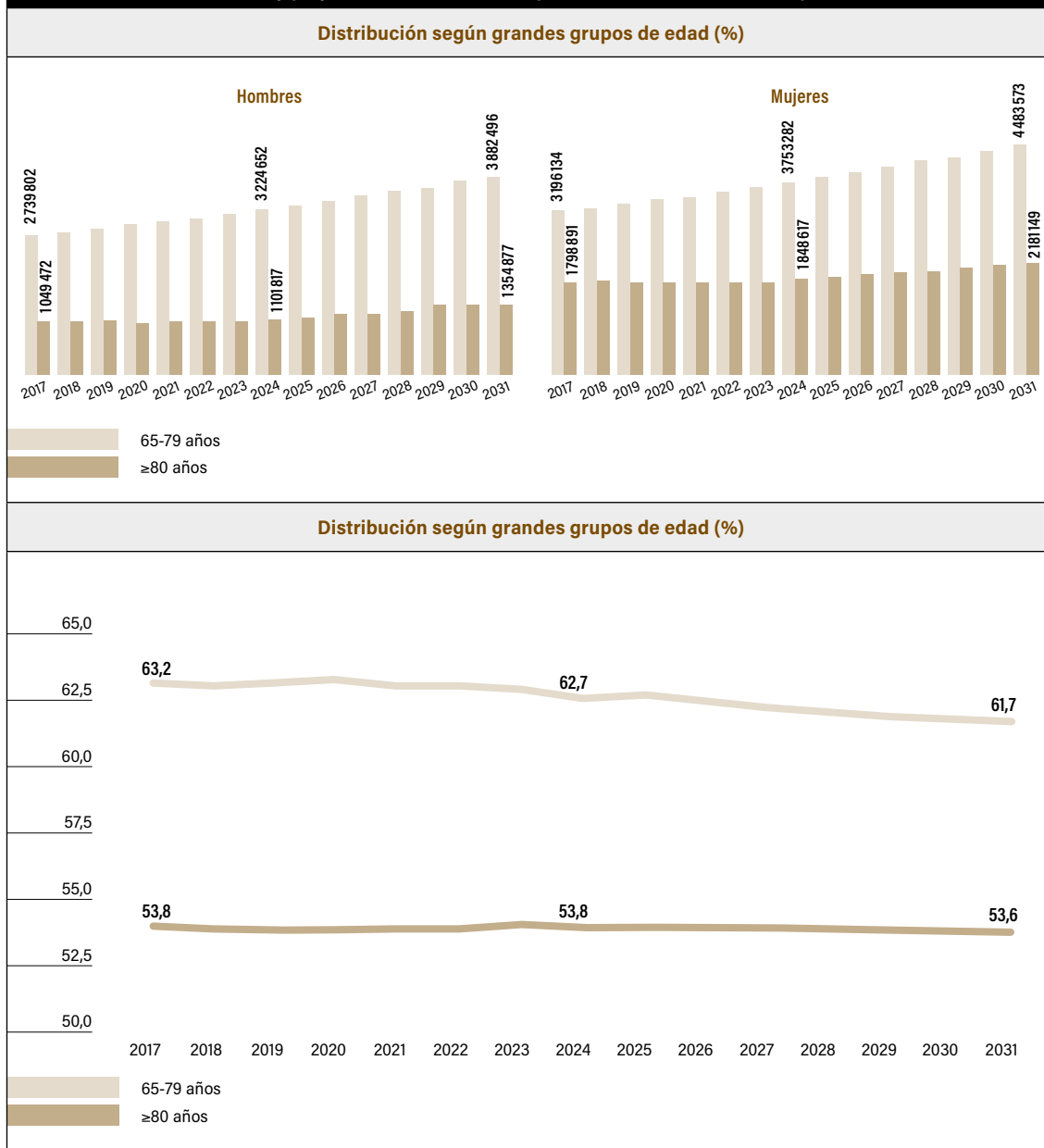
Las mujeres son mayoritarias dentro de la población de 65 años o más, debido, en buena medida, a su mayor esperanza de vida (gráfico 3). A finales de 2023, representaban el 56,4% del total, proporción que se elevaba hasta el 62,7% entre la población de 80 más años o más. Con todo, la brecha en la esperanza de vida entre ambos sexos se ha ido reduciendo en los últimos años, resultando en un incremento gradual del peso específico de la población masculina<sup>8</sup> en estos grupos de población. Las proyecciones demográficas apuntan a que persistirá esta tendencia hacia una distribución más equilibrada entre sexos, especialmente en la población de 80 años o más. Para 2030, se prevé un incremento del 23% en el número total de hombres de esta edad, frente al 18% esperado para las mujeres.

<sup>7</sup> 65 y 79 años, por su parte, constituían el 21,4% del total (Imsero, 2024a).

<sup>8</sup> Entre 2013 y 2023, la esperanza de vida al nacimiento de los hombres se ha incrementado de 79,9 a 81,1 años, mientras que la de las mujeres ha pasado de 85,5 a 86,3 años. Como resultado, la diferencia entre sexos ha descendido en 0,4 años; recortándose de 5,6 a 5,2 años.

<sup>7</sup> Según datos del Imsero, en 2022, tres cuartas partes de todos los residentes tenían 80 años o más (74,5%). Las personas de entre

Gráfico 3. Evolución (2017-2024) y proyección (2024-2031) de la población de 65 años o más. España, datos a 1 de enero



Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística Continua de Población (INE) y las Proyecciones de la Población de España 2024-2074 (INE)

En lo que atañe a los territorios de coste (TC) definidos en el artículo complementario que se publica en este mismo número de la revista (Domínguez-Olabide *et al.*, 2026: 35-53), ante todo, cabe señalar que son agrupaciones territoriales con un volumen poblacional muy dispar. La suma de la población de 65 años o más asciende aproximadamente a 670 000 personas en los TC alto, frente a los 5,5 millones y 3,1 millones en los TC medio y bajo, respectivamente. Teniendo en cuenta estas diferencias, para capturar las particularidades que caracterizan a la evolución esperada en cada TC, el análisis se aborda en términos relativos.

Como muestra la tabla 1, se anticipa que el mayor crecimiento de la población de 65 años o más se

registrará en los TC bajo, con una tasa del 22%. En los TC medio, el incremento también será significativo, alcanzando el 19,1%. En contraste, para los TC alto se proyecta una mayor moderación, con una tasa equivalente al 12,4%.

Las diferencias, en cualquier caso, van más allá de la magnitud del crecimiento esperado. Al desagregar las proyecciones por grandes grupos de edad —65-79 años, y 80 o más—, los TC bajo muestran un patrón diferenciado. Mientras que en los TC medio y alto se prevé un crecimiento de mayor intensidad para la población de 80 años o más, en los TC bajo, será el segmento de 65-79 años el que impulsará en mayor medida la expansión demográfica de la población mayor.

**Tabla 1. Proyección de la población de 65 años o más según territorio de coste y grandes grupos de edad. España, 2024-2031, datos a 1 de enero**

Año	TC alto			TC medio			TC bajo		
	65-79 años	≥80 años	Total	65-79 años	≥80 años	Total	65-79 años	≥80 años	Total
2024	465 461	205 674	671 135	3 878 774	1 662 482	5 541 256	2 633 699	1 082 278	3 715 977
2025	474 152	210 849	685 001	3 975 530	1 707 447	5 682 978	2 710 726	1 109 342	3 820 068
2026	481 415	216 875	698 290	4 074 468	1 757 094	5 831 563	2 791 242	1 141 706	3 932 948
2027	489 148	222 028	711 177	4 176 797	1 798 074	5 974 871	2 879 403	1 164 505	4 043 908
2028	497 185	227 184	724 369	4 276 696	1 846 562	6 123 258	2 964 830	1 192 023	4 156 852
2029	504 344	234 039	738 382	4 364 692	1 911 961	6 276 653	3 046 997	1 230 657	4 277 654
2030	513 735	239 872	753 608	4 478 332	1 964 467	6 442 799	3 148 123	1 261 324	4 409 447
2031	523 304	244 492	767 796	4 593 092	2 007 691	6 600 782	3 249 673	1 283 844	4 533 517
Evolución 2024-2031	+57 843 (+12,4%)	+38 818 (+18,9%)	+96 661 (+14,4%)	+714 318 (+18,4%)	+345 209 (+20,8%)	+1 059 526 (+19,1%)	+615 974 (+23,4%)	201 566 (+18,6%)	817 540 (+22,0%)

Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística Continua de Población (INE) y las Proyecciones de la Población de España 2024-2074 (INE)

### 3. La población mayor en situación de dependencia: estado actual, tendencias y proyección para 2030

El Imserso publica mensualmente un informe estadístico sobre la gestión del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD), elaborado a partir de la información proporcionada por los órganos gestores de todas las comunidades autónomas<sup>9</sup>. Esta publicación representa una fuente sólida para estimar la prevalencia de la dependencia tanto a nivel nacional como autonómico. A partir de estos datos, es posible cuantificar el número de personas que han sido valoradas a efectos de determinar su grado de dependencia y efectivamente se les ha reconocido al menos el grado I. A efectos de este análisis, se considerará específicamente este grupo.

Es importante señalar que existe asimismo un conjunto de personas que, pese a no alcanzar el umbral de puntuación para el reconocimiento de la dependencia, podría presuponerseles, al menos, algún tipo de limitación para las actividades básicas o instrumentales de la vida diaria. Es decir, estarían en una situación de riesgo de dependencia. En el análisis, sin embargo, no se contemplarán estas situaciones.

Por último, cabe matizar que, aunque el sistema de valoración de la dependencia es un proceso consolidado y cuenta con un recorrido de más de quince años, los datos del Imserso no incluyen a aquellas personas que, aun estando en una situación de dependencia, no han sido todavía valoradas por el sistema.

<sup>9</sup> En el caso de Ceuta y Melilla, la información la proporcionan las correspondientes direcciones territoriales del Imserso.

#### 3.1. El alcance de la dependencia entre la población de 65 años o más: ideas clave

A 31 de diciembre de 2023, se contabilizaban alrededor de 1 150 000 personas dependientes de 65 años o más en España. Dicho de otra manera, el 11,6% de ese grupo etario tenía reconocida una dependencia de al menos grado I. En cualquier caso, los datos muestran diferencias manifiestas en la prevalencia de estas situaciones dentro del propio colectivo.

Ante todo, según se observa en la tabla 2, la prevalencia de la dependencia es más pronunciada a medida que se transita hacia edades más avanzadas: estas situaciones afectan al 28,6% de la población de 80 años o más, frente al 4,4% de la población de entre 65 y 79 años. En este sentido, cabe apuntar que casi tres cuartas partes (73,2%) de la población mayor en situación de dependencia tiene 80 años o más.

Por otro lado, se observan asimismo diferencias significativas en función del sexo, sobre todo entre las personas de 80 años o más. Ciñéndonos a este grupo de edad, se comprueba que una tercera parte de la población femenina experimenta una situación de dependencia (33,8%), frente a casi una quinta parte entre los hombres (19,8%). Si bien esta brecha también está presente entre la población de 65-79 años, su magnitud es considerablemente menor. Para explicar la prevalencia más alta entre las mujeres, la literatura especializada alude a múltiples factores, entre los que cabe destacar (Comisión Europea, 2021; OCDE, 2024):

- Una esperanza de vida más alta: por razón de su mayor esperanza de vida, las mujeres que conforman este grupo de edad tienen, en promedio, una edad más avanzada que los hombres. Este factor es especialmente relevante, dado que el riesgo de sufrir limitaciones físicas o problemas mentales aumenta significativamente con la edad.

- Una mayor prevalencia de las afecciones musculoesqueléticas: las mujeres en edades más avanzadas sufren en mayor medida este tipo de afecciones —por ejemplo, artritis, necesidad de prótesis articulares, dolores crónicos— en comparación con la población masculina de la misma edad.
- Cambios hormonales posmenopáusicos: estos cambios contribuyen al deterioro del sistema autoinmune y producen en un mayor riesgo de sufrir complicaciones crónicas que afecten a la autonomía personal.
- Mayor riesgo de pobreza en la vejez: las mujeres se exponen a una mayor vulnerabilidad económica en la vejez, resultado, entre otras cuestiones, de una menor acumulación de ingresos, de trayectorias laborales interrumpidas, o de la persistente brecha salarial de género. Esta situación puede derivar en limitaciones en cuanto al acceso a una serie de recursos esenciales para un envejecimiento saludable.

Como resultado, alrededor de tres cuartas partes de las personas de 65 años o más en situación de dependencia son mujeres (74,1%), una proporción que se mantiene independientemente del grado de dependencia considerado

Antes de proceder a analizar el contexto en relación con los grados de intensidad de las situaciones de dependencia, es importante tener en cuenta varios elementos relacionados con las personas usuarias de los servicios de atención residencial. Por un lado,

según se señala en el censo de centros residenciales del Imsero, a finales de 2022, el 20,1% de las personas residentes estaba sin valorar o no tenía reconocido un grado de dependencia. Por otro lado, los datos sobre la gestión del SAAD muestran que el 95,1%<sup>10</sup> de las personas beneficiarias de los servicios de atención residencial presentan un grado de dependencia de al menos grado II. Es decir, la gran mayoría de las personas a las que se les reconoce el acceso a este servicio en el marco del SAAD presentan un grado II o III de dependencia.

Considerando lo anterior, a finales de 2023, la población de 65 años o más con una dependencia de grado II o III —principal destinataria de los servicios residenciales— alcanzaba las 750 000 personas, esto es, el 7,6% de la población de 65 años o más. Si se compara la composición etaria para cada uno de los grados, se observa que cuanto más severa resulta la dependencia, mayor es la proporción de personas de 80 años o más: representan el 68,9% del total en el grado I, mientras que alcanzan el 78% en el grado III.

Desde la perspectiva de los territorios de coste considerados, no se detectan diferencias significativas en la prevalencia de la dependencia, ni en términos generales ni al considerar las intersecciones entre sexo, edad y grado de dependencia. En este sentido, las variaciones en cuanto al número de personas en situación de dependencia se explican, fundamentalmente, por volumen poblacional de cada agrupación territorial (*vid.* SIIS-Centro de Documentación y Estudios y Como en Casa Matia, 2024: anexo II).

Tabla 2. Alcance y prevalencia de la dependencia según grado, sexo y grandes grupos de edad. España, 31-12-2023

	65-79 años		≥80 años		Total	
	n	Prevalencia (%)	n	Prevalencia (%)	n	Prevalencia (%)
<b>Total</b>	<b>308 845</b>	<b>4,4</b>	<b>843 306</b>	<b>28,6</b>	<b>1152 151</b>	<b>11,6</b>
Grado I	124 746	1,8	277 007	9,4	401 753	4,0
Grado II	113 637	1,6	316 875	10,7	430 512	4,3
Grado III	70 462	1,0	249 424	8,5	319 886	3,2
<b>Mujeres</b>	<b>190 424</b>	<b>5,1</b>	<b>624 888</b>	<b>33,8</b>	<b>815 312</b>	<b>14,6</b>
Grado I	81 686	2,2	199 536	10,8	281 222	5,0
Grado II	68 251	1,8	236 037	12,8	304 288	5,4
Grado III	40 487	1,1	189 315	10,2	229 802	4,1
<b>Hombres</b>	<b>118 421</b>	<b>3,7</b>	<b>218 418</b>	<b>19,8</b>	<b>336 839</b>	<b>7,8</b>
Grado I	43 060	1,3	77 471	7,0	120 531	2,8
Grado II	45 386	1,4	80 838	7,3	126 224	2,9
Grado III	29 975	0,9	60 109	5,5	90 084	2,1

Fuente: Información estadística del SAAD (Imsero, 31-12-2023)

<sup>10</sup> En este cálculo se han incluido los datos sobre la prestación económica vinculada al servicio de atención residencial.

## 3.2. Metodología empleada para las proyecciones de la dependencia

### 3.2.1. Hipótesis sobre la evolución de la prevalencia de las situaciones de dependencia

La literatura especializada no muestra consenso respecto a la evolución prevista del porcentaje de población afectada por las situaciones de dependencia. Algunas investigaciones contemplan el mantenimiento de las tasas de prevalencia según sexo y edad a la hora de proyectar la evolución de las situaciones de dependencia. Este es el caso, por ejemplo, de los informes trienales sobre el impacto del envejecimiento poblacional, *Ageing Report*, que publica la Comisión Europea (2023). Esta aproximación metodológica tiene implicaciones notables, ya que asume implícitamente que los incrementos en la esperanza de vida se traducen íntegramente en incrementos en la esperanza de vida con limitaciones. Esto significa que la esperanza de vida en buena salud —libres de limitaciones significativas en la autonomía personal— permanece constante, mientras que todo el aumento se concentra en la esperanza de vida con limitaciones (Robine *et al.*, 2020).

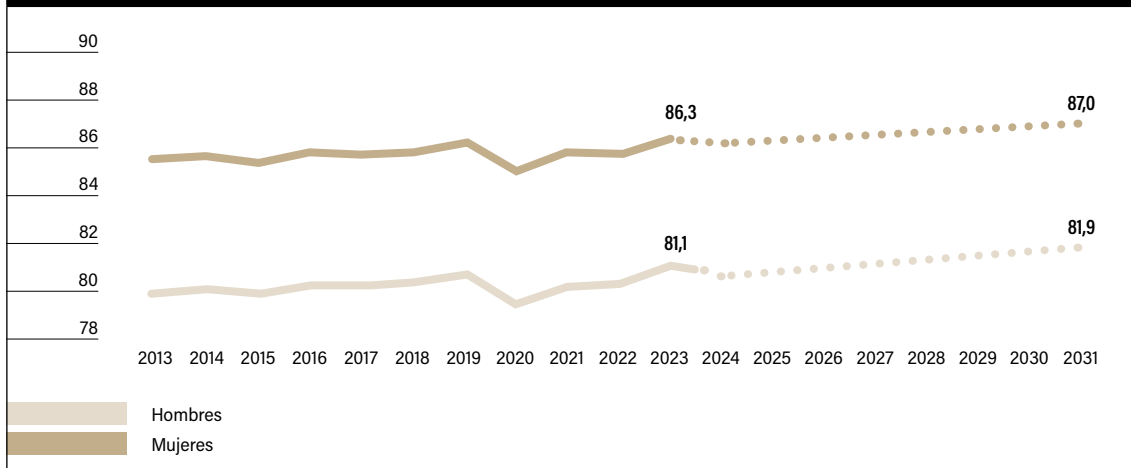
Sin embargo, varios trabajos de revisión sobre las tendencias en cuanto a la esperanza de vida y la salud sugieren que el cumplimiento de la hipótesis anterior sería, al menos a corto-medio plazo, poco probable. Estos estudios indican que tanto la esperanza de vida con buena salud como con limitaciones continuarán aumentando, dando lugar a una comprensión relativa de la dependencia<sup>11</sup> y, simultáneamente, a un incremento absoluto

en el número de años vividos en situación de dependencia<sup>12</sup> (Robine *et al.*, 2020; Spiers *et al.*, 2021).

Pero ¿cómo evolucionará la prevalencia de la dependencia? Algunos trabajos de reciente publicación a nivel europeo sugieren que, siguiendo la tendencia de los últimos años, la prevalencia de estas situaciones continuará disminuyendo (Belmonte *et al.*, 2023). Este descenso se explicaría principalmente por los efectos de cohorte, esto es, por la paulatina entrada en la vejez de generaciones con un riesgo comparativamente más bajo de desarrollar problemas relacionados con la falta de autonomía. Entre otros factores, lo anterior sería resultado de un estilo de vida más saludable, así como de un mayor acceso a la asistencia sanitaria por parte de estas generaciones en comparación con las anteriores. Igualmente cabe no pasar por alto el impacto que puede derivarse del creciente impulso de las políticas relacionadas con un envejecimiento activo y saludable (OCDE, 2011).

Con independencia de lo anterior, se anticipa de manera unánime que el volumen de población en situación de dependencia aumentará en los próximos años (gráfico 4). Esto se deberá a los cambios proyectados en la estructura de edad de la población, y en particular, al crecimiento previsto en el peso específico de la población en edades más avanzadas. Aunque se espera que la prevalencia de las situaciones de dependencia disminuya dentro de este grupo, dado que es el que presenta las tasas de dependencia más altas, el importante aumento en su tamaño demográfico conducirá inevitablemente a un incremento en el número de personas en esta situación. Por lo tanto, como señalan

Gráfico 4. Evolución (2013-2023) y proyección (2024-2031) de la esperanza de vida al nacimiento según sexo. España



Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística Continua de Población (INE) y las Proyecciones de la Población de España 2024-2074 (INE)

<sup>11</sup> Se espera que el incremento en la esperanza de vida en buena salud superará al de la esperanza de vida con limitaciones. Como resultado, los años vividos con limitaciones representarán una menor proporción de la esperanza de vida total.

<sup>12</sup> Una parte de las ganancias en la esperanza de vida corresponderán a situaciones de limitación. Por tanto, pese a que representarán una menor proporción de la esperanza de vida, en términos absolutos, las personas permanecerán un mayor tiempo en esta situación.

numerosos estudios, las inercias demográficas son predominantes a la hora de tratar de estimar la trayectoria futura de las necesidades derivadas de las situaciones de dependencia (Atella *et al.*, 2017; Belmonte *et al.*, 2023; Comisión Europea, 2021).

### 3.2.2. Metodología de estimación

Considerando el alcance y las limitaciones de la presente investigación, la estimación de la prevalencia de la dependencia se ha basado en la proyección hacia 2030 de las tendencias observadas en los últimos años<sup>13</sup>. Específicamente, se ha analizado la evolución de la prevalencia de la dependencia según sexo, edad, grado y comunidades autónomas entre el 30-06-2023 y 30-06-2024. A partir de estos datos, se han calculado los promedios interanuales de incremento o reducción correspondientes, que servirán como base para la estimación de la prevalencia en el horizonte de 2030.

Las prevalencias proyectadas para 2030 se aplicarán sobre los volúmenes de población obtenidos de las proyecciones demográficas correspondientes aplicando esta fórmula:

$$D_{e,s,g,t} = d_{e,s,g,t} \times N_{e,s,t}$$

Donde:

- $D_{e,s,g,t}$ : número de personas en situación de dependencia en 2030, con edad (*e*), sexo (*s*), grado de dependencia (*g*) y residencia en el territorio de coste (*t*).

- $d_{e,s,g,t}$ : porcentaje de personas en situación de dependencia en 2030, con edad (*e*), sexo (*s*), grado de dependencia (*g*), y residencia en el territorio de coste (*t*).
- $N_{e,s,t}$ : población proyectada para 2030, con edad (*e*), sexo (*s*), y residente en el territorio de coste (*t*).

### 3.3. Radiografía de la dependencia en 2030: síntesis de las proyecciones

De acuerdo con las estimaciones realizadas, la población de 65 años o más con una dependencia reconocida de al menos grado I crecerá en aproximadamente 180 000 personas en el horizonte de 2030, hasta situarse en torno a 1 335 000 personas. Este incremento se explica por el aumento previsto en los grados I y II, mientras que se anticipa una reducción en el número total de personas con grado III. Dicho recorte, sin embargo, se observará exclusivamente en el caso de las mujeres, y, en particular, entre aquellas que tienen 80 años o más. En conjunto, se proyecta una reducción de aproximadamente 80 000 mujeres con un grado III de dependencia. Por el contrario, el número de hombres en la misma condición aumentaría en casi 50 000.

En conjunto, se estima que el total de personas con un grado II o III, principales destinatarias de los servicios residenciales, aumentará en aproximadamente 60 000 personas (tabla 3). Como resultado, al menos en parte, de la desigual evolución anteriormente descrita, se proyectan algunos cambios en la composición de este

Tabla 3. Proyección del número de personas en situación de dependencia según grado, sexo y grandes grupos de edad, a 31-12-2030 (%)

	65-79 años		≥80 años		Total	
	2030	Vs. 2023*	2030	Vs. 2023*	2030	Vs. 2023*
<b>Total</b>	<b>362 241</b>	<b>+53 396</b>	<b>972 811</b>	<b>+129 505</b>	<b>1 335 052</b>	<b>+182 901</b>
Grado I	158 803	+34 057	364 935	+87 928	523 738	+121 985
Grado II	131 983	+18 346	389 263	+72 388	521 246	+90 734
Grado III	71 454	+992	218 613	-30 811	290 068	-29 818
<b>Mujeres</b>	<b>216 411</b>	<b>+25 987</b>	<b>649 904</b>	<b>+25 016</b>	<b>866 316</b>	<b>+51 004</b>
Grado I	101 983	+20 297	252 759	+53 223	354 742	+73 520
Grado II	77 286	+9 035	283 958	+47 921	361 244	+56 956
Grado III	37 143	-3 344	113 187	-76 128	150 329	-79 473
<b>Hombres</b>	<b>145 829</b>	<b>+27 408</b>	<b>322 907</b>	<b>+104 489</b>	<b>468 736</b>	<b>+131 897</b>
Grado I	56 820	+13 760	112 176	+34 705	168 996	+48 465
Grado II	54 698	+9 312	105 305	+24 467	160 002	+33 778
Grado III	34 312	+4 337	105 427	+45 318	139 738	+49 654

\* Diferencia, en términos absolutos, respecto al número total de personas en situación de dependencia registradas a 31-12-2023  
**Fuente:** Información estadística del SAAD (Imsero, 31-12-2023)

<sup>13</sup> Este es el enfoque que plantean, entre otros, Van der Gaag *et al.* (2015).

colectivo. La distribución por grandes grupos de edad se mantendrá relativamente estable, con tres cuartas partes del total con 80 años o más (74,9%). No obstante, se anticipan cambios relevantes en la composición por género y por grado de dependencia:

- Aunque las mujeres de 80 años o más continuarán siendo mayoritarias, su peso específico experimentará una notable reducción, pasando del 56,7% al 49%. Este descenso se verá compensado por un aumento equivalente en la población masculina de 80 años o más, que pasará del 18,8% al 26% del total.
- En lo que atañe al grado de dependencia, las situaciones de mayor gravedad —grado III— representarán algo más de una tercera parte del total (35,8%), una proporción considerablemente inferior al 42,6% actual.

En cualquier caso, para tratar de distinguir entre los efectos del cambio demográfico y la evolución propia de las situaciones de dependencia, es necesario analizar los cambios que se proyectan en las tasas de prevalencia. Los resultados de la estimación muestran que la prevalencia de la dependencia se incrementará ligeramente entre la población de 65 años o más, alcanzando al 11,8% del total —0,2 puntos más que en 2023—. Con todo, el cambio esperado no es homogéneo, sino que presenta variaciones importantes al considerar la edad, el sexo y el grado de dependencia, así como sus intersecciones. A continuación, se enumeran algunas de las transformaciones más relevantes que se detectan a partir de las proyecciones realizadas (tabla 4):

- Por un lado, cabe señalar que el incremento en la prevalencia se limita a la población de 80 años o más (+0,6 puntos). Para la población de entre 65 y 79 años, en cambio, se prevé un leve descenso de la tasa (-0,1 puntos).

- Por otro lado, la desagregación por sexos indica que la prevalencia de la dependencia crecerá solo entre los hombres de 65 años o más (+0,4 puntos), mientras que en el caso de las mujeres se mantendrá en niveles idénticos a los actuales.
- La intersección entre sexo y edad muestra un incremento significativo en la prevalencia entre los hombres de 80 o más años, anticipándose un aumento de 1,4 puntos en la tasa correspondiente. Esta cifra contrasta con el incremento de 0,1 puntos que se proyecta para las mujeres de la misma edad. Con todo, cabe poner de manifiesto que las diferencias observadas en la prevalencia de la dependencia según sexo seguirán siendo muy significativas.

En lo que atañe a la severidad de las situaciones de dependencia, en líneas generales, se proyecta un patrón consistente: crecerá la prevalencia de los casos de menor gravedad, en tanto que se reducirá el porcentaje de población afectada por las situaciones más severas. Como señala la tabla 4, la intensidad de estos cambios varía considerablemente en función del grupo de edad analizado:

- Tanto en hombres como en mujeres, el incremento del peso específico de los casos de dependencia menos graves será más pronunciado en la población de 80 años o más.
- Igualmente, la reducción esperada para los casos más graves será más marcada en este grupo de edad, especialmente entre las mujeres.

Por último, en lo relativo a la evolución prevista en cada territorio de coste, cabe señalar que, en mayor o menor medida, se replican las tendencias que se han descrito en las líneas anteriores (*vid.* SIIS-Centro de Documentación y Estudios y Como en Casa Matia, 2024: anexos III y IV).

Tabla 4. Proyección de la prevalencia de las situaciones de dependencia según grado, sexo y grandes grupos de edad. España, datos a 31-12-2030 (%)

	65-79 años		≥80 años		Total	
	2030	Vs. 2023*	2030	Vs. 2023*	2030	Vs. 2023*
<b>Total</b>	4,3	-0,1	29,1	+0,6	11,8	+0,2
Grado I	1,9	+0,1	10,4	+1,0	4,4	+0,4
Grado II	1,6	-0,1	11,0	+0,3	4,4	+0,1
Grado III	0,9	-0,1	7,8	-0,7	3,0	-0,3
<b>Mujeres</b>	4,9	-0,2	33,9	+0,1	14,5	+0,0
Grado I	2,3	+0,1	11,6	+0,8	5,4	+0,4
Grado II	1,7	-0,1	13,0	+0,2	5,5	+0,0
Grado III	0,9	-0,2	9,3	-0,9	3,7	-0,4
<b>Hombres</b>	3,7	+0,0	21,2	+1,4	8,2	+0,4
Grado I	1,5	+0,1	8,3	+1,3	3,2	+0,4
Grado II	1,4	0,0	7,7	+0,4	3,0	+0,1
Grado III	0,8	-0,1	5,2	-0,2	2,0	-0,1

\* Diferencia, en puntos porcentuales, respecto a la prevalencia registrada en 31-12-2023

Fuente: Información estadística del SAAD (Imsero, 31-12-2023)

## 4. La estimación del gasto en los servicios de atención residencial para personas mayores en 2030

En este apartado se presentan los resultados de las estimaciones realizadas. Estas reflejan el volumen de gasto destinado a servicios de atención residencial en 2030, según distintos escenarios de implantación del modelo Como en Casa. El análisis se plantea desde un enfoque eminentemente comparativo, centrándose en cuantificar la diferencia de gasto que supondría la existencia de un porcentaje determinado de plazas del nuevo modelo. Es importante señalar que la relevancia de estas estimaciones no reside en la precisión de las cifras absolutas de gasto, sino en la estimación del impacto económico diferencial entre el mantenimiento del modelo actual y la implementación parcial de Como en Casa.

Los resultados expresan el gasto total en servicios de atención residencial para personas mayores, incorporando tanto la financiación pública como la privada, pero sin desglosar entre las fuentes. En este sentido, las estimaciones cuantificarían el volumen de recursos económicos que la sociedad española deberá destinar a la atención residencial de las personas mayores en el horizonte de 2030, teniendo en cuenta tanto el coste-plaza del nuevo modelo como los eventuales cambios en el modelo de atención y, en concreto, el peso de la atención residencial en la cobertura de las necesidades de la población en situación de dependencia.

### 4.1. ¿A cuánto asciende el gasto actual en servicios de atención residencial?

Para cuantificar el coste económico adicional que supondrá la implementación del modelo Como en Casa en el horizonte de 2030, se requiere en primer lugar establecer un escenario base de referencia para la comparación. Este escenario deberá proyectar el volumen de gasto asociado al mantenimiento de los modelos actuales de atención residencial. Para ello, el primer paso consiste en estimar a cuánto asciende el gasto actual en servicios residenciales.

Cabe poner de manifiesto que las fuentes de información de referencia no proporcionan, al menos de manera directa, datos sobre el volumen de financiación —tanto público como privado— destinado actualmente a los servicios de atención residencial para personas mayores en España (Antares Consulting, 2024). Por tanto, cualquier estimación debe realizarse de manera indirecta, combinando datos de distintas fuentes, lo que lo convierte en un ejercicio particularmente complejo. Ante esta importante limitación, se ha optado por llevar a cabo un cálculo aproximativo partiendo del marco analítico utilizado en el artículo de Domínguez-Olabide *et al.* (2026: 35-53). En concreto, la estimación se fundamenta en las referencias de coste por plaza y día contempladas para los servicios residenciales convencionales en cada territorio de

coste, así como en los datos sobre el número de plazas residenciales proporcionados por el Imserso (2023b).

Tras realizar los ajustes pertinentes para incorporar los impactos en el gasto derivados de la rotación de las plazas residenciales y de la variabilidad en su grado de ocupación, se estima que, en 2023, el volumen de financiación dirigido a los centros residenciales de personas mayores fue de aproximadamente de 8250 millones de euros, lo que representa el 0,55% del PIB. Los resultados por territorio de coste se recogen en la tabla 5.

Pese a su carácter aproximado, cabe subrayar que el último informe sobre el impacto del envejecimiento poblacional publicado por la Comisión Europea (2024) y al que se ha hecho mención anteriormente, también estima el volumen de ese gasto en un 0,5% del PIB para 2022<sup>14</sup>. Por su parte, un estudio enfocado al análisis de la atención residencial en España cuantificaba en 2019 ese gasto en el 0,62% del PIB (Antares Consulting, 2022).

En cualquier caso, es importante reiterar que estas estimaciones no se han planteado con el propósito de estimar con precisión las cifras absolutas de gasto, sino con el objetivo de cuantificar el impacto económico diferencial derivado de la implantación del modelo Como en Casa.

Tabla 5. Estimación del gasto total en servicios de atención residencial, por territorio de coste. 2023

Territorio de coste	Plazas <sup>a</sup>	Precio por plaza y día (€)	Coste total estimado (€)	%PIB <sup>b</sup>
Alto	25 668	103,82	868 626 091	0,77
Medio	241 733	67,47	5 316 073 481	0,58
Bajo	127 664	49,52	2 060 598 632	0,45
<b>Total</b>	<b>395 065</b>	<b>—</b>	<b>8 245 298 204</b>	<b>0,55</b>

Fuente: elaboración propia a partir de a) la información estadística del SAAD (Imserso, 31-12-2023) y b) la Contabilidad Regional de España (INE)

### 4.2. Escenarios contemplados para el ajuste del número de plazas residenciales en el horizonte de 2030

Como se ha señalado en el apartado introductorio del artículo capítulo, las proyecciones de gasto están asimismo condicionadas por la evolución prevista del número de plazas residenciales. Dada la incertidumbre inherente a esta variable, las estimaciones se han basado en distintos escenarios

<sup>14</sup> Según recoge el informe, el gasto en cuidados de larga duración en España ascendía al 0,8% del PIB en 2022, con la siguiente distribución: el 0,5% correspondía al cuidado institucional; el 0,2%, a los cuidados en el domicilio, y el 0,1% restante, a las prestaciones económicas.

de cobertura de plazas. En total, se han considerado tres escenarios.

Es importante señalar que, en la formulación de estos escenarios, se ha asumido que la población de 65 años o más con dependencia de grado II o III constituye el principal grupo destinatario de los servicios de atención residencial para personas mayores. Aunque las principales operaciones estadísticas no proporcionan la distribución detallada por grado de dependencia y edad de las personas usuarias de este servicio, los datos disponibles apuntarían en esta dirección:

- Según el informe estadístico mensual del Imserso, a 31 de diciembre de 2023, el 95,1% de las personas beneficiarias del servicio de atención residencial en el marco del SAAD tenían una dependencia de grado II o III. Sobre este dato, sin embargo, es necesario introducir varios matices. En primer lugar, aunque el servicio de atención residencial engloba dos servicios diferenciados (Ley 39/2006: art 15.1e) —los dirigidos a personas mayores, por un lado, y a las personas con discapacidad, por otro—, el dato proporcionado no tiene en cuenta esta diferenciación. En segundo lugar, conforme a lo que recoge el Censo de Centros Residenciales de Servicios Sociales en España, el 20,1% de las personas residentes en centros residenciales para personas mayores carecían de valoración o no tenían reconocido un grado de dependencia (Imserso, 2024).
- De acuerdo con los datos del propio censo, en 2022 el 95,9% de las personas usuarias de los centros residenciales para personas mayores tenían 65 años o más.

Igualmente, cabe señalar que los escenarios propuestos plantean la continuidad de una serie de rasgos que caracterizan al SAAD, y en particular, a los servicios de atención residencial en centros para personas mayores:

- La proporción entre el número de personas a las que se reconoce el derecho a una prestación o servicio —es decir, que tienen dictaminada una dependencia de al menos grado I— y el número de resoluciones de planes individuales de atención por comunidad autónoma se mantendrá constante. En este sentido, algunos trabajos señalan que, en el periodo más reciente, se han venido produciendo mejoras notables a este respecto (Jiménez-Martín y Viola, 2024).
- La rotación de las plazas residenciales y la variabilidad en su grado de ocupación se mantendrá en niveles equivalentes a los actuales. Los escenarios no son sensibles, por tanto, a los posibles incrementos en el grado de ocupación de las plazas que puedan registrarse.
- Aunque los escenarios se diseñen conforme a la población de 65 años o más con dependencia de grado II o III, de manera implícita, se asume que el volumen de población residente sin valorar, o que

tiene reconocida una dependencia inferior a un grado II, se mantendrá en los mismos niveles.

#### 4.2.1. Escenario I: continuista

Este escenario contempla un ajuste en el número de plazas que permita mantener la tasa actual de cobertura del servicio entre la población de 65 años o más con una dependencia de grado II o III.

Dado que no se dispone de información exacta sobre cuántas de esas personas son beneficiarias del servicio, se ha recurrido a una métrica alternativa para aproximarse a la tasa de cobertura. Las fuentes de referencia permiten cuantificar el número de personas mayores que cuentan con un programa individual de atención (PIA), según su grado de dependencia. De este modo, es posible conocer el volumen de población de 65 años o más con un grado de dependencia II o III que tiene reconocida al menos una prestación del SAAD.

Si bien se desconoce qué porcentaje de estas personas son beneficiarias del servicio, este escenario proyecta que dicha proporción se mantendrá constante de cara a 2030. En consecuencia, puede asumirse que el número de personas beneficiarias del servicio evolucionará en la misma proporción que la población de 65 años o más con grado II o III que dispone de un PIA. Por lo tanto, esta población constituye una referencia válida para estimar la necesidad de plazas residenciales en el futuro.

De esta forma, con datos del 31 de diciembre de 2023, se ha calculado la ratio entre el número de plazas residenciales y el total de personas de 65 años o más con dependencia de grado II o III y resolución del PIA. En cada territorio de coste, el total de plazas se deberá ajustar de manera que se mantenga el valor de la ratio señalada. Tal como se refleja en la tabla 6, este escenario continuista requeriría aumentar en aproximadamente 29 000 las plazas de los centros residenciales para personas mayores en todo el Estado (+7,3%). En promedio, sería necesario crear 4133 plazas anuales entre 2024 y 2030 para alcanzar la meta fijada.

Tabla 6. Plazas residenciales proyectadas por territorio de coste para 2030. Escenario I

Territorio de coste	Cobertura (%)*	Población ≥65 años con grado II-III y PIA	Plazas 2030	Δ Plazas 2023
Alto	66,0	40 979	27 054	+1386
Medio	63,6	419 938	263 482	+21749
Bajo	46,5	288 045	133 458	+5794
<b>Total</b>	<b>57,0</b>	<b>748 962</b>	<b>423 995</b>	<b>+28 930</b>

\* Ratio entre el total de plazas residenciales disponibles y el número de personas de 65 años o más con dependencia de grado II o III y programa individual de atención (PIA)

Fuente: elaboración propia

#### 4.2.2. Escenario II: mayor peso de prestaciones y servicios que contribuyen a la permanencia en el domicilio

Utilizando la misma métrica que en el escenario I, se plantea el establecimiento de una ratio de cobertura uniforme para todas las comunidades autónomas. De esta manera, en cada comunidad se ajustará el número de plazas para alcanzar la misma proporción entre plazas residenciales y personas de 65 años o más con dependencia de grado II o III y PIA.

Para determinar esta ratio común, se ha seguido el siguiente proceso: en primer lugar, se han ordenado todas las comunidades autónomas, de mayor a menor, según el valor que toma su ratio actual. Una vez ordenadas, las comunidades autónomas se agrupan por cuartiles con referencia a ese valor. La ratio de referencia, en este sentido, será el valor que resulte del promedio de los ratios que presentan las comunidades autónomas del primer cuartil.

Cabe señalar que el primer cuartil lo conforman aquellas comunidades con la proporción más baja de plazas residenciales en relación con la población de 65 años o más con dependencia de grado II o III y PIA. Con las cautelas metodológicas necesarias<sup>15</sup>, podría decirse que, en estas comunidades, las prestaciones y servicios del SAAD que contribuyen a la permanencia en el domicilio de la persona tienen un mayor peso, o lo que es lo mismo, que los servicios residenciales tienen una cobertura más baja.

Tabla 7. Plazas residenciales proyectadas por territorio de coste para 2030. Escenario II

Territorio de coste	Cobertura (%)*	Población ≥65 años con grado II-III y PIA	Plazas 2030	Δ Plazas 2023
Alto	37,0	40 979	15 182	-10 486
Medio	37,0	419 938	155 580	-86 153
Bajo	37,0	288 045	106 716	-20 948
<b>Total</b>	<b>37,0</b>	<b>748 962</b>	<b>277 478</b>	<b>-117 587</b>

\* Ratio entre el total de plazas residenciales disponibles y el número de personas de 65 años o más con dependencia de grado II o III y programa individual de atención (PIA)

Fuente: elaboración propia

Como pone de manifiesto la tabla 7, este escenario exigiría reducir en aproximadamente un 30 % el número de plazas actuales, lo que supone unas 117 000 plazas menos en total. Quedan de manifiesto, en todo caso, diferencias significativas entre territorios de coste. En términos relativos, las reducciones más notorias se concentrarían en los

<sup>15</sup> Es importante tener en cuenta que una ratio más baja puede asimismo deberse a otros factores, por ejemplo, a una menor proporción de residentes sin valorar, o a una mayor proporción de residentes con una dependencia reconocida inferior a un grado II.

TC alto (-41 %, y aproximadamente 10 500 plazas menos) y medio (-36 %, y alrededor de 86 000 plazas menos).

#### 4.2.3. Escenario 0: mantenimiento del número actual de plazas

Este escenario contempla mantener en 2030 el número de plazas residenciales actualmente existente.

Es importante tener en cuenta que, en vista del incremento previsto para la población dependiente de referencia<sup>16</sup>, mantener fijo el número de plazas conduce a un descenso en la ratio entre las plazas residenciales y esta población. Para el conjunto del Estado, esta ratio se recortaría del 57 % al 52,7 % (tabla 8). Se plantea, por tanto, como un escenario intermedio respecto a los dos anteriores: está más orientado a la atención en el domicilio que el escenario I, pero mantiene un mayor nivel de institucionalización que el escenario II. Cabe poner de manifiesto que una de las ventajas que ofrece este escenario es que permite diferenciar los incrementos en el gasto que se derivan de la actualización del coste-plaza y de la implantación del modelo Como en Casa, de aquellos relacionados con el cambio en el número de plazas.

Tabla 8. Plazas residenciales proyectadas por territorio de coste para 2030. Escenario 0

Territorio de coste	Cobertura (%)*	Población ≥65 años con grado II-III y PIA	Plazas 2030	Δ Plazas 2023
Alto	62,6	40 979	25 668	0
Medio	57,6	419 938	241 733	0
Bajo	44,3	288 045	127 664	0
<b>Total</b>	<b>52,7</b>	<b>748 962</b>	<b>395 065</b>	<b>0</b>

\* Ratio entre el total de plazas residenciales disponibles y el número de personas de 65 años o más con dependencia de grado II o III y programa individual de atención (PIA)

Fuente: elaboración propia

#### 4.3. El gasto en servicios de atención residencial para personas mayores en 2030: resultados de las estimaciones

En coherencia con el enfoque de este análisis<sup>17</sup>, y en línea con el criterio utilizado para determinar el gasto actual en servicios de atención residencial

<sup>16</sup> Aquellas personas de 65 años o más con dependencia de grado II o III y PIA.

<sup>17</sup> Que, como se ha señalado, se orienta a la identificación del impacto económico diferencial entre el mantenimiento del modelo actual y la implementación parcial de Como en Casa.

para personas mayores, la estimación para 2030 se ha realizado a partir de las referencias de coste por plaza y día contempladas para el modelo Como en Casa, así como para los servicios residenciales tradicionales.

Con el objeto de actualizar estas cuantías al año 2030, se han tenido en cuenta tanto los ajustes salariales previstos en el VIII Convenio Marco Estatal de Servicios de Atención a las Personas Dependientes y Desarrollo de la Promoción de la Autonomía Personal, como las proyecciones relativas al índice armonizado de precios de consumo (IAPC) que recoge el último informe trimestral de la economía española (Banco de España, 2024)<sup>18</sup>. Tal como muestra la tabla 9, se prevé que, en el horizonte de 2030, el coste-plaza aumente en un 12,1% como resultado de los incrementos salariales previstos, así como por la evolución del coste de la vida.

Tabla 9. Actualización del coste por plaza y día de los servicios residenciales para personas mayores, en función del modelo residencial y el territorio de coste. 2023-2030 (€)

Territorio de coste	2023		2030	
	Como en Casa	Resto	Como en Casa	Resto
Alto	128,25	103,82	143,72	116,35
Medio	95,39	67,47	106,89	75,61
Bajo	79,09	49,52	88,63	55,49

Fuente: elaboración propia

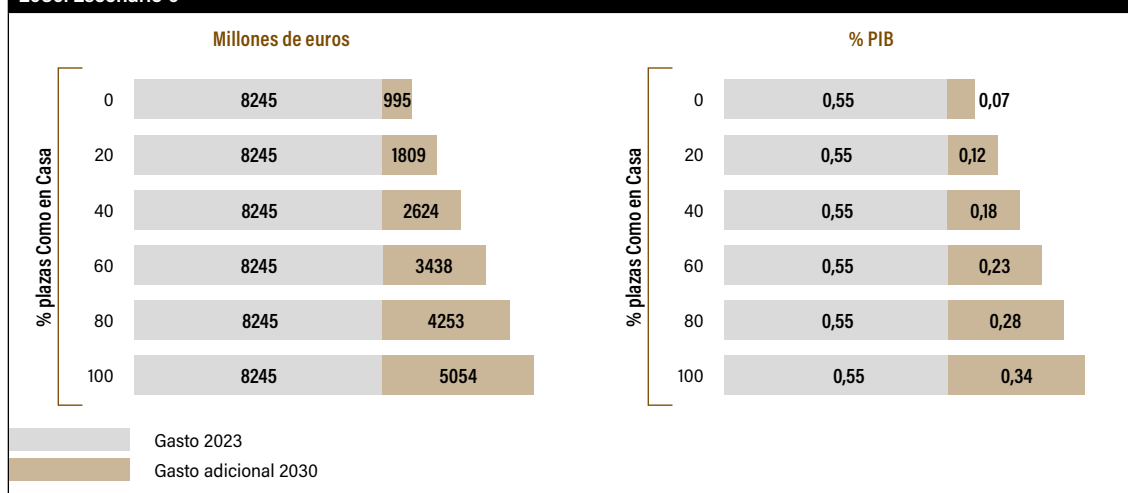
A continuación, se presentan los resultados obtenidos para la evolución del número de plazas residenciales, diferenciados según el escenario proyectado. Las estimaciones de gasto se presentan por medio de dos magnitudes principales: el gasto total en millones de euros, y el porcentaje que representa sobre el PIB de 2023. La utilización del PIB de 2023 en lugar de las proyecciones para 2030 se justifica, fundamentalmente, por fines descriptivos, ya que permite dimensionar el esfuerzo económico necesario en términos actuales.

#### 4.3.1. Escenario 0

Si en el horizonte de 2030 se mantiene el número actual de plazas residenciales, se estima que el gasto total destinado a la financiación de los servicios residenciales para personas mayores oscilará entre 9243 y 13313 millones de euros —entre un 0,62% y 0,89% del PIB de 2023—, dependiendo del grado de implementación del modelo Como en Casa (gráfico 5). Si no se implementara el nuevo modelo, el incremento sería de 935 millones de euros (0,07% del PIB). En el extremo opuesto, la extensión del nuevo modelo a la totalidad de las plazas supondría un aumento del gasto de aproximadamente 5000 millones de euros (0,34% del PIB).

Los resultados ponen de manifiesto que la actualización de los costes residenciales —por la evolución de los salarios o los precios, entre otros factores— por sí sola, ya contribuirá a un incremento del 12,1% en el volumen de gasto necesario. La tabla 10 recoge los resultados desagregados por territorios de coste.

Gráfico 5. Proyección del gasto total destinado a la financiación de los servicios residenciales para personas mayores en 2030. Escenario 0



Fuente: elaboración propia

<sup>18</sup> Esta publicación incluye las proyecciones del citado índice hasta 2026. Para los años posteriores (2027-2030), a efectos de actualizar los costes por plaza correspondientes, se ha aplicado una tasa equivalente a la prevista para 2026.

Tabla 10. Proyección del gasto en servicios de atención residencial para personas mayores en 2030, según territorio de coste. Escenario 0

Despliegue Como en Casa (%)*	TC bajo		TC medio		TC alto		Total	
	2030	Δ2023	2030	Δ2023	2030	Δ2023	2030	Δ2023
Millones de euros								
0	2309	+249	5957	+641	973	+105	9240	+995
20	2585	+524	6450	+1134	1019	+151	10 054	+1809
40	2861	+800	6943	+1627	1065	+196	10 869	+2624
60	3136	+1076	7436	+2120	1111	+242	11 684	+3438
80	3412	+1352	7929	+2613	1157	+288	12 498	+4253
100	3674	+1614	8422	+3106	1202	+334	13 313	+5067
% PIB (2023)								
0	0,50	+0,05	0,65	+0,07	0,86	+0,09	0,62	+0,07
20	0,56	+0,11	0,70	+0,12	0,90	+0,13	0,67	+0,12
40	0,62	+0,17	0,75	+0,18	0,94	+0,17	0,73	+0,18
60	0,68	+0,23	0,81	+0,23	0,98	+0,21	0,78	+0,23
80	0,74	+0,29	0,86	+0,28	1,02	+0,26	0,83	+0,28
100	0,80	+0,35	0,91	+0,34	1,07	+0,30	0,89	+0,34

\* Proporción de plazas residenciales que adoptan el modelo Como en Casa sobre el total

Fuente: elaboración propia

#### 4.3.2. Escenario I

Por su parte, al considerar un escenario continuista en el que el número de plazas aumenta para mantener la cobertura actual del servicio entre la población potencialmente destinataria<sup>19</sup>, el gasto total estimado oscila entre los 9933 y 14303 millones de euros —entre un 0,66% y 0,96% del PIB de 2023—, según la proporción de plazas que adopten el modelo Como en Casa (tabla 11).

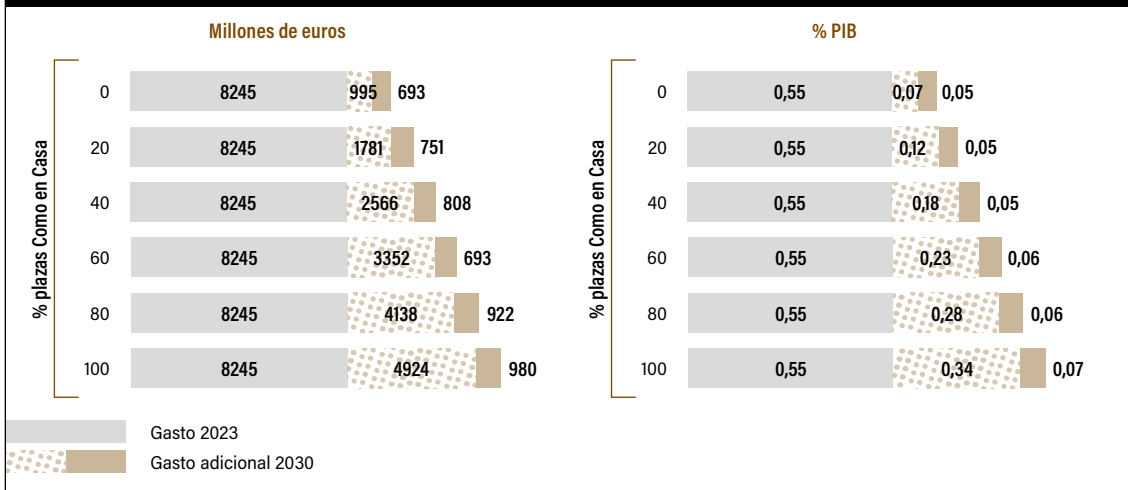
Aunque no se implemente el nuevo modelo, se anticipa que el aumento de gasto será de casi 1700 millones de euros (0,11% del PIB) (gráfico 6). En todo caso, una parte de este incremento —unos 995 millones de euros, 0,07% del PIB— se vincula a la actualización de los costes de las plazas

residenciales actualmente existentes, en tanto que la parte restante se debe al aumento necesario en el número de plazas para mantener los niveles de cobertura propuestos—693 millones de euros, 0,05% del PIB—.

Por el contrario, la extensión del nuevo modelo a la totalidad de las plazas residenciales implicaría un crecimiento del gasto de más de 6000 millones de euros (0,40% del PIB). Cabe señalar que más del 80% de este incremento —unos 5000 millones de euros, 0,34% del PIB— responde al efecto conjunto de la actualización de costes e implantación del nuevo modelo en las plazas residenciales ya existentes. El resto se atribuiría la creación de las nuevas plazas residenciales, en su totalidad asimilables al modelo Como en Casa.

<sup>19</sup> Véase el apartado 4.2 para mayor detalle.

Gráfico 6. Proyección del gasto total destinado a la financiación de los servicios residenciales para personas mayores en 2030. Escenario I



Fuente: elaboración propia

Tabla 11. Proyección del gasto en servicios de atención residencial para personas mayores en 2030, según territorio de coste. Escenario I

Despliegue Como en Casa (%)*	TC bajo		TC medio		TC alto		Total	
	2030	Δ2023	2030	Δ2023	2030	Δ2023	2030	Δ2023
<b>Millones de euros</b>								
0	2414	+353	6493	+1177	1026	+157	9933	+1688
20	2702	+642	7031	+1715	1074	+206	10807	+2562
40	2991	+930	7568	+2252	1123	+254	11681	+3436
60	3279	+1218	8105	+2789	1171	+302	12555	+4310
80	3567	+1506	8643	+3327	1219	+350	13429	+5184
100	3855	+1795	9180	+3864	1267	+399	14303	+6057
<b>% PIB (2023)</b>								
0	0,52	+0,08	0,70	+0,13	0,91	+0,14	0,66	+0,11
20	0,59	+0,14	0,76	+0,19	0,95	+0,18	0,72	+0,17
40	0,65	+0,20	0,82	+0,24	0,99	+0,22	0,78	+0,23
60	0,71	+0,26	0,88	+0,30	1,04	+0,27	0,84	+0,29
80	0,77	+0,33	0,94	+0,36	1,08	+0,31	0,90	+0,35
100	0,84	+0,39	0,99	+0,42	1,12	+0,35	0,96	+0,40

\* Proporción de plazas residenciales que adoptan el modelo Como en Casa sobre el total

Fuente: elaboración propia

### 4.3.3. Escenario II

En contraste con las estimaciones anteriores, si se transita hacia un escenario de mayor desinstitucionalización, se comprueba que el signo de la evolución del gasto dependerá del grado de implantación del modelo Como en Casa (gráfico 7). Cabe volver a señalar que este escenario contempla una reducción de aproximadamente un 30 % de las plazas residenciales actuales (tabla 12).

Frente a los 8245 millones de gasto actual (0,55 % del PIB), se calcula que el gasto en 2030 oscilaría entre los 6340 y 9215 millones de euros (entre el 0,42 % y 0,62 % del PIB de 2023), según el grado de extensión del nuevo modelo. Se pone de manifiesto, por tanto, que la reducción prevista en el número de plazas contribuiría a un recorte significativo del gasto, lo que permitiría una amplia implementación de Como en Casa sin que se incurra en un aumento de los niveles de gasto actual. En este sentido, las estimaciones indican que sería posible extender el nuevo modelo a dos terceras partes de las plazas residenciales (66,3 %) manteniendo el nivel de gasto actual.

Si no se implementa el nuevo modelo, se estima una reducción de 1900 millones de euros (0,13 % del PIB) en el gasto. En la otra cara de la moneda, la generalización de Como en Casa a todas las plazas residenciales conduciría a aumentar el gasto en 970 millones de euros (0,06 % del PIB). Sin embargo, se observa una dinámica propia para cada uno de los territorios de coste:

- En los territorios de coste alto, se produciría un recorte del gasto total, independientemente del grado de despliegue del nuevo modelo. Además, se observa que la reducción prevista es muy significativa aun cuando el porcentaje de plazas que adoptan el modelo Como en Casa es muy elevado: incluso con una extensión del 100 %, se calcula que el gasto total se reduciría en un 18,1 % —en unos 160 millones de euros, equivalente al 0,14 % del PIB—.
- De manera similar, en los territorios de coste medio, el gasto se mantendría por debajo del nivel actual incluso con porcentajes muy elevados de generalización del modelo Como en Casa. Concretamente, el nivel de gasto de 2023 se superaría a partir de un grado de implementación del 93,4 % del nuevo modelo.
- La situación en los territorios de coste bajo difiere de manera significativa. En su caso, niveles relativamente modestos de implantación del nuevo modelo ya generarían un incremento en el gasto: los costes superarían el importe actual a partir de un 11,3 % de las plazas residenciales bajo el nuevo modelo.

Es importante señalar que las diferencias observadas por territorios de coste que responden, en buena medida, a las hipótesis sobre la evolución del número de plazas que contempla este escenario. A este respecto, cabe recordar que las reducciones de mayor envergadura se prevén en los territorios de coste alto y medio.

Gráfico 7. Proyección del gasto total destinado a la financiación de los servicios residenciales para personas mayores en 2030. Escenario II



Fuente: elaboración propia

Tabla 12. Proyección del gasto en servicios de atención residencial para personas mayores en 2030, según territorio de coste. Escenario II

Despliegue Como en Casa (%)*	TC bajo		TC medio		TC alto		Total	
	2030	Δ2023	2030	Δ2023	2030	Δ2023	2030	Δ2023
<b>Millones de euros</b>								
0	1930	-130	3834	-1482	576	-293	6340	-1905
20	2161	+100	4151	-1165	603	-266	6915	-1330
40	2391	+331	4469	-847	630	-239	7490	-755
60	2622	+561	4786	-530	657	-212	8065	-180
80	2852	+792	5103	-213	684	-185	8640	+394
100	3083	+1022	5421	+105	711	-157	9215	+969
<b>% PIB (2023)</b>								
0	0,42	-0,03	0,42	-0,16	0,51	-0,26	0,42	-0,13
20	0,47	+0,02	0,45	-0,13	0,53	-0,24	0,46	-0,09
40	0,52	+0,07	0,48	-0,09	0,56	-0,21	0,50	-0,05
60	0,57	+0,12	0,52	-0,06	0,58	-0,19	0,54	-0,01
80	0,62	+0,17	0,55	-0,02	0,61	-0,16	0,58	+0,03
100	0,67	+0,22	0,59	+0,01	0,63	-0,14	0,62	+0,06

\* Proporción de plazas residenciales que adoptan el modelo Como en Casa sobre el total

Fuente: elaboración propia

#### 4.4. Síntesis de los resultados

En resumen, el análisis realizado ha tenido como objetivo estimar el gasto en servicios de atención residencial para personas mayores en 2030, considerando distintos grados de implantación del modelo Como en Casa. Para ello, se han definido tres escenarios que proyectan la evolución del número de plazas residenciales, cada uno asociado a un grado distinto de institucionalización en la atención de la población mayor potencialmente beneficiaria de estos servicios<sup>20</sup>:

- Escenario I: representa un escenario continuista en el que la cobertura del servicio para la población de 65 años o más con una dependencia de grado II o III —principal destinataria de este servicio— se mantiene en niveles actuales. Requeriría aumentar en un 7,2 % las plazas residenciales existentes, es decir, en aproximadamente 29 000.
- Escenario II: plantea un escenario de mayor desinstitucionalización, estableciendo una meta de cobertura uniforme para todas las comunidades autónomas. Esta se define a partir del promedio de la cobertura de autónomas que orientan su modelo de atención preferentemente hacia prestaciones y servicios que favorecen la permanencia en el domicilio de la persona. Este escenario precisaría reducir en aproximadamente un 30 % el número de plazas actuales, es decir, unas 117 000 en total. Con todo, cabe señalar que el recorte exigido es de una magnitud manifestadamente superior en los territorios de coste alto y medio.
- Escenario 0: contempla el mantenimiento del

número de plazas residenciales actualmente existente. Considerando el incremento previsto en la población dependiente de referencia, la congelación de plazas conlleva automáticamente una reducción en la cobertura del servicio. Se plantea, de este modo, como un escenario intermedio respecto a los dos anteriores: está más orientado a la atención en el domicilio que el escenario I, pero mantiene un mayor nivel de institucionalización que el escenario II.

Es importante señalar que estos escenarios se han diseñado considerando únicamente la variación prevista en la población potencialmente destinataria. Esto implica que se han mantenido constantes otra serie de factores relevantes que influyen sobre la demanda de las plazas residenciales, entre otros:

- la proporción de personas con dependencia reconocida que tienen pendiente la asignación del PIA,
- el grado de rotación y ocupación de las plazas residenciales,
- o el porcentaje de personas residentes sin valoración o sin reconocimiento de la dependencia.

La tabla 13 sintetiza los resultados obtenidos:

- Mantener el número de plazas actualmente existente de cara a 2030, reduciendo por consiguiente la cobertura del servicio entre la población potencialmente destinataria, implicaría un incremento del gasto del 12,1%, en caso de no implementarse el modelo Como en Casa. En otras palabras, la actualización de los costes en los servicios residenciales contribuiría, por sí sola, a aumentar en un 12,1% el volumen de gasto necesario. En cambio, si el modelo se generaliza

<sup>20</sup> A estos efectos, se ha considerado como potencialmente beneficiaria la población de 65 años o más con una dependencia de al menos grado II.

Tabla 13. Proyección del gasto total en servicios de atención residencial para personas mayores en 2030, según los escenarios considerados para las estimaciones

Despliegue Como en Casa (%)*	Gasto total 2023 (mill. €)	Gasto total 2030					
		Escenario 0		Escenario I		Escenario II	
		Mill. €	Δ2023 (%)	Mill. €	Δ2023 (%)	Mill. €	Δ2023 (%)
0	8245	9240	+12,1	9933	+20,5	6340	-23,1
20		10 054	+21,9	10 807	+31,1	6915	-16,1
40		10 869	+31,8	11 681	+41,7	7490	-9,2
60		11 684	+41,7	12 555	+52,3	8065	-2,2
80		12 498	+51,6	13 429	+62,9	8640	+4,8
100		13 313	+61,5	14 303	+73,5	9215	+11,8

\* Proporción de plazas residenciales que adoptan el modelo Como en Casa sobre el total

Fuente: elaboración propia

a la totalidad de las plazas residenciales, el gasto adicional requerido aumentaría en un 61,5%.

- El escenario continuista, que proyecta la cobertura actual sobre el escenario demográfico de 2030, exigiría, bajo el supuesto de no implementación del modelo, un aumento del 20,5% del gasto. En torno al 60% de este aumento se vincularía con la actualización de los costes en las plazas residenciales actualmente existentes, en tanto que el 40% restante se debería al incremento en el número de plazas.
- En el extremo opuesto, si se considera la extensión de Como en Casa al 100% de las plazas, el incremento resultante sería del 73,5%. En este caso, más del 80% del aumento se atribuiría al efecto conjunto de la actualización de los costes e implantación del nuevo modelo en las plazas residenciales ya existentes. La parte restante correspondería a la ampliación del número de plazas.
- En el escenario de mayor desinstitucionalización<sup>21</sup>, se constata la posibilidad de extender el modelo Como en Casa a dos terceras partes de las plazas residenciales sin incrementar el nivel de gasto actual. Esto es posible debido a la importante reducción proyectada en cuanto al número de plazas. De este modo, en un contexto de no implementación del modelo, el gasto total se recortaría en un 23,1%. Asimismo, cabe poner de manifiesto que la implantación total del modelo tampoco tendría un impacto muy significativo en el gasto, requiriendo solo un 11,8% de financiación adicional.

Como se ha señalado, el tránsito hacia este escenario conlleva un recorte más significativo de plazas en los TC alto y medio, con implicaciones notorias en las proyecciones de gasto para 2030. En los TC alto, independientemente del despliegue del nuevo modelo, el gasto estimado es inferior al cuantificado para 2023. Se produce una situación similar en los TC medio, donde el gasto proyectado sería inferior al actual hasta porcentajes muy elevados de generalización de Como en Casa (93,4%). Por el contrario, en los TC bajo, niveles relativamente modestos de implantación ya generarían un incremento del gasto respecto al montante actual.

Estos resultados reflejan el volumen de gasto —tanto público como privado— que se deberá destinar a los servicios de atención residencial para personas mayores en el horizonte de 2030, sin contemplar las necesidades de financiación que puedan surgir en otros servicios y prestaciones para la atención de las personas mayores dependientes. A estos efectos, es importante señalar que la reducción en el número de plazas residenciales prevista en el escenario II vendría acompañada de un incremento en el volumen de servicios y prestaciones orientados al cuidado en el domicilio de la persona. Por consiguiente, sería conveniente complementar este análisis con una evaluación del impacto económico que propiciaría el incremento de los servicios de base domiciliaria, lo cual permitiría evaluar de manera integral el impacto agregado en términos de gasto derivado de la transición hacia un modelo menos institucionalizado.

<sup>21</sup> En el que se establece una cobertura uniforme para todas las comunidades autónomas, comparable a la de aquellas comunidades que priorizan en su modelo de atención las prestaciones y servicios que favorecen la permanencia en el domicilio.

## Bibliografía referenciada

- ANTARES CONSULTING (2022): *Estudio socioeconómico de la atención residencial para personas en situación de dependencia en España*, s. l., Unión de Entidades para la Promoción de los Servicios Sociales de Atención a Personas Mayores y/o en Situación de Dependencia, <[https://www.observatoriacra.cat/wp-content/uploads/2023/02/estudi-complet\\_900639.pdf](https://www.observatoriacra.cat/wp-content/uploads/2023/02/estudi-complet_900639.pdf)>.
- (2024): *Estudio socioeconómico de la atención para personas en situación de dependencia en España. Informe final*, s. l., Unión de Entidades para la Promoción de los Servicios Sociales de Atención a Personas Mayores y/o en Situación de Dependencia, <[https://www.acra.cat/estudio-socioeconomico-de-la-atencion-para-personas-en-situacion-de-dependencia-en-espana-informe-final\\_1123083.pdf](https://www.acra.cat/estudio-socioeconomico-de-la-atencion-para-personas-en-situacion-de-dependencia-en-espana-informe-final_1123083.pdf)>.
- ATELLA, V.; BELOTTI, F.; CARRINO, L. y PIANO, A. (2017): *The future of long term care in Europe. An investigation using a dynamic microsimulation model*, serie CEIS Working Papers, n.º 405, Roma, Tor Vergata University, <<https://doi.org/10.2139/ssrn.2964830>>.
- BANCO DE ESPAÑA (2024): "Proyecciones macroeconómicas e informe trimestral de la economía española. Septiembre de 2024", *Boletín Económico*, n.º 2024/T3, <<https://doi.org/10.53479/37657>>.
- BELMONTE, M.; GRUBANOV-BOSKOVIC, S.; NATALE, F.; CONTE, A.; BELANGER, A. y SABOURIN, P. (2023): *Demographic microsimulation of long-term care needs in the European Union*, serie JRC Technical Reports, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, <<https://doi.org/10.2760/941182>>.
- COMISIÓN EUROPEA (2021): *Long-term care report – Trends, challenges and opportunities in an ageing society. Volume II, country profiles*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, <<https://doi.org/10.2767/183997>>.
- (2023): *2024 Ageing Report: underlying assumptions & projection methodologies*, serie European Economy Institutional Papers, n.º 279, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, <[https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en)>.
- (2024): *2024 ageing report: economic & budgetary projections for the EU Member States (2022-2070)*, serie European Economy Institutional Papers, n.º 257, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, <<https://doi.org/10.2765/022983>>.
- DOMÍNGUEZ-OLABIDE, P.; ALDAZ, E.; HERNÁNDEZ, M. y CHACÓN, D. (2026): "Escalabilidad del modelo de atención Como en Casa en los centros residenciales para personas mayores: determinación del coste-plaza", *Zerbitzuan*, n.º 87, págs. 35-53, <<https://doi.org/10.5569/1134-7147.87.03>>.
- ESPAÑA (2006): "Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia", *Boletín Oficial del Estado*, n.º 299, 15-12-2006, págs. 44142-44156, <<https://www.boe.es/eli/es/1/2006/12/14/39>>.
- (2023): "Resolución de 30 de mayo de 2023, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el VIII Convenio marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal", *Boletín Oficial del Estado*, n.º 137, 09-06-2023, págs. 82520-82593, <<https://www.boe.es/eli/es/res/2023/05/30/6>>.

- EUSKADI (2015): "Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales", *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 206, 29-10-2015, <<https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/d/2015/10/06/185/>>.
- IMSERSO (2023a): *Información estadística del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Situación a 31 de diciembre de 2023*, Madrid, Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, <<https://imserso.es/el-imserso/documentacion/estadisticas/sistema-autonomia-atencion-dependencia-saad>>.
- IMSERSO (2023b): *Servicios Sociales dirigidos a las personas mayores. Informe a 31 de diciembre de 2023*, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, <[https://sede.imserso.gob.es/documents/20123/8735791/inf\\_ssppmresp2023.pdf](https://sede.imserso.gob.es/documents/20123/8735791/inf_ssppmresp2023.pdf)>
- IMSERSO (2024): *Censo de Centros Residenciales de Servicios Sociales en España*, Madrid, Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, <<https://imserso.es/el-imserso/documentacion/estadisticas/censo-de-centros-residenciales-en-espana>>.
- JIMÉNEZ-MARTÍN, S. y VIOLA, A. A. (2024): *Observatorio de la Dependencia Fedea. Quinto informe, serie Estudios sobre la Economía Española*, n.º 2024/36, Fedea, <<https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2024/eee2024-36.pdf>>.
- OCDE (2011): *Help wanted?: providing and paying for long-term care*, París, OECD Publishing, <<https://doi.org/10.1787/9789264097759-en>>.
- (2024): *Is care affordable for older people?*, París, OECD Publishing, <<https://doi.org/10.1787/450ea778-en>>.
- ROBINE, J.-M.; JAGGER, C.; CRIMMINS, E. M.; SAITO, Y. y VAN OYEN, H. (2020): "Trends in health expectancies", en JAGGER, C.; CRIMMINS, E. M.; SAITO, Y.; DE CARVALHO YOKOTA, R. T.; VAN OYEN, H. y ROBINE, J.-M. (eds.), *International handbook of health expectancies*, Springer International Publishing, págs. 19-34, <[https://doi.org/10.1007/978-3-030-37668-0\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-030-37668-0_2)>.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE DERECHOS SOCIALES (2024): *Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad. Un proceso de desinstitucionalización (2024-2030)*, Madrid, Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, <<https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/wp-content/uploads/2024/06/Estrategia-para-nuevo-modelo-cuidados-en-la-comunidad.pdf>>.
- SIIS-SERVICIO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN SOCIAL y COMO EN CASA MATIA (2024): *Escalabilidad del modelo de atención Como en Casa en los centros residenciales: un análisis de su viabilidad económica*, San Sebastián, Matia, <<https://www.siiis.net/es/investigacion/ver-estudio/657/>>.
- SPIERS, G. F.; KUNONGA, T. P.; BEYER, F.; CRAIG, D.; HANRATTY, B. y JAGGER, C. (2021): "Trends in health expectancies: a systematic review of international evidence", *BMJ Open*, vol. 11, n.º 5, e045567, <<https://doi.org/10.1136/bmjopen-2020-045567>>.
- VAN DER GAAG, N.; BIJWAARD, G.; DE BEER, J. y BONNEUX, L. (2015): "A multistate model to project elderly disability in case of limited data", *Demographic Research*, vol. 32, págs. 75-106, <<https://doi.org/10.4054/DemRes.2015.32.3>>.

# Impacto, retos y oportunidades de un programa de acción socioeducativa en el medio rural: la experiencia de la Asociación KOKUK y el Ayuntamiento de Zuia

## Amaia Eiguren

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)  
amaia.eiguren@ehu.eus

## Aitor Jiménez

Asociación KOKUK

## Israel Alonso

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)  
israel.alonso@ehu.eus

## Maitane Picaza

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)  
maitane.picaza@ehu.eus

## Idoia Legorburu

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)  
idoia.legorburu@ehu.eus

Artikulu honek landa-inguruko Gizarte Hezkuntza Ekintzako Programa Kokurrikularrari (LIHKO) buruzko kasu-azterlan baten emaitzak aurkezten ditu. Programa KOKUK Elkarrekin Zuia (Araba) garatzen du, udalarekin eta beste eragile komunitario batzuekin lankidetzan. Programa 10 eta 18 urte bitarteko haur eta gazteentzat da eta eskola eta komunitate-testuinguruan txertatzen da garapen pertsonala, soziala eta eskolako sustatzeko, faktore babesleak indartzeko eta inklusioa sustatzeko. Emaitzek hiru eremutan dute eragin positiboa: ikasleak (gune segurua eta helduentzako erreferentzia direnak sortzea, sozializazioa hobetzea eta balio zibikoak garatzea), hezkuntza-komunitatea (tutoretza-ekintzari laguntzea, gizarte-zerbitzuekin koordinatzea eta familia-eskola harremana indartzea) eta tokiko komunitatea (belaunaldien arteko loturak sortzea eta eragile komunitarioekin konektatzea). Hala ere, eskariaren jatorriarekin, gizarte-hezitzailearen rola ez jakitearekin, lanbide arteko koordinazioarekin, zentroan presentzia mugatuarekin eta erresistentzia kulturalarekin lotutako mugak identifikatu dira.

### Gako-hitzak:

Ekintza sozio-hezitzailea, landa-ingurunea, ekintza kokurrikularra, eskola, gizarte-hezkuntza.

Este artículo presenta los resultados de un estudio de caso sobre el Programa Cocurricular de Acción Socioeducativa en el Medio Rural, desarrollado en Zuia (Álava) por la Asociación KOKUK, junto con el Ayuntamiento y otros agentes comunitarios. El programa, dirigido a población de 10 a 18 años, se integra en el contexto escolar y comunitario, y persigue fomentar el desarrollo personal, social y escolar, fortalecer factores protectores y promover la inclusión. Los resultados evidencian efectos positivos en el alumnado (creación de espacios seguros y de referencia adulta, mejora de la socialización y desarrollo de valores cívicos), la comunidad educativa (apoyo a la acción tutorial, coordinación con servicios sociales y fortalecimiento de la relación familiaescuela) y la comunidad local (generación de vínculos intergeneracionales y conexión con agentes comunitarios). No obstante, se señalan limitaciones relacionadas con la procedencia de la demanda, el desconocimiento del papel del educador o educadora social, la coordinación interprofesional, la presencia limitada en el centro y resistencias culturales.

### Palabras clave:

Acción socioeducativa, medio rural, acción cocurricular, escuela, educación social.

## 1. Acción socioeducativa en el sistema educativo

La incorporación de la educación social al sistema educativo es una cuestión que ha generado un notable debate académico. La revisión de Arrikaberri *et al.* (2013) permite constatar la abundancia de trabajos desarrollados en este campo en el ámbito del Estado español. También encontramos estudios comparativos con otros países, como el de Lázaro Lorente (2011). Revisiones más actuales (Díez-Gutiérrez y Palomo-Cermeño, 2024; Díez-Gutiérrez y Muñiz-Cortijo, 2022; Sierra *et al.*, 2017) vuelven a evidenciar ese interés.

Este hecho contrasta, no obstante, con una implantación práctica irregular. Varios estudios han evidenciado su desarrollo desigual (Arrikaberri *et al.*, 2013) y con distintos modelos según el territorio, como analizaremos más adelante. En algunas comunidades, como Andalucía (González Sánchez *et al.*, 2013) o Extremadura (Dapía y Fernández, 2018; Galán, 2008; 2019), la figura del educador o educadora social ha sido regulada e institucionalizada, no sin dificultades. Sin embargo, en otros contextos, esta presencia se limita a experiencias heterogéneas que aún no logran consolidarse como un campo profesional definido (Sierra Nieto *et al.*, 2017).

La literatura generada en los últimos años permite identificar los principales ámbitos de actuación y funciones que asumen estos profesionales. Díez-Gutiérrez y Muñiz-Cortijo (2022), en su revisión, destacan tres grandes áreas: prevención, mediación y educación. Apoyándose en investigaciones previas (González Sánchez *et al.*, 2013; Laorden *et al.*, 2006; López Zaguirre, 2013), los mismos autores recogen funciones que han sido reconocidas en normativas educativas de ámbito estatal (Castillo Carbonell, 2013; Díez-Gutiérrez y Muñiz-Cortijo, 2022), entre las cuales se incluyen:

- Integrar los centros educativos en su contexto comunitario, mediante el análisis del entorno sociocultural y la coordinación con los agentes educativos de la zona.
- Desarrollar acciones mediadoras para favorecer la relación entre profesorado, familias y alumnado, fomentando así un entorno cercano que contribuya a prevenir el absentismo escolar mediante mecanismos participativos y el compromiso activo de las familias.
- Diseñar, implementar y evaluar programas de mediación en conflictos escolares entre alumnado, así como entre alumnado y profesorado; también programas orientados a mejorar la implicación y participación de las familias.
- Fomentar la participación inclusiva de la comunidad educativa mediante actividades extraescolares y complementarias que impulsen el asociacionismo escolar y la colaboración en iniciativas promovidas por el centro.

- Colaborar con los órganos directivos, departamentos docentes, consejos escolares y asociaciones de madres y padres (AMPA) en el desarrollo de actuaciones de carácter socioeducativo y en procesos de integración e inserción social.
- Impulsar programas de promoción de la salud, medioambiente, tolerancia e igualdad que refuercen la relación entre la escuela, las familias y la comunidad.
- Realizar seguimientos individualizados en casos de absentismo, fracaso escolar, situaciones de violencia o conductas disruptivas.

Sáez Sáez (2019) por su parte indica que esos ámbitos son: la prevención de problemas a través de la elaboración de planes y programas; la mediación como medio para cohesionar a todos los agentes que conforman la comunidad educativa; y la intervención directa con el alumnado en aspectos que dificulten su plena inclusión. Finalmente, Lázaro Lorente (2011), en su estudio comparado, identifica los siguientes campos de actuación: orientación y atención a la diversidad, convivencia escolar, absentismo, intervención con el alumnado y trabajo con familias.

Varios estudios han identificado (Vila *et al.*, 2020; Ortega Esteban, 2014) al menos tres modelos principales de intervención de los educadores y educadoras sociales en el sistema educativo español. Estos modelos se diferencian por su grado de regulación institucional, nivel de estabilidad profesional y forma de vinculación con los centros escolares. En concreto, los tres modelos identificados son:

- Integrado y regulado: en este modelo, las y los profesionales están oficialmente incorporados al sistema educativo mediante normativas específicas y financiados por las consejerías de Educación. Forman parte del equipo docente del centro, intervienen tanto en horario lectivo como fuera de él, y desarrollan su labor principalmente desde el propio centro escolar. Las acciones que llevan a cabo están vinculadas a la vida cotidiana del centro, lo que favorece una intervención continua y estructurada. Esta modalidad se caracteriza por ofrecer estabilidad laboral y continuidad en los proyectos.
- Vinculado a los servicios sociales: aquí, la intervención se realiza mediante programas gestionados por entidades municipales o servicios sociales, sin que exista una regulación sistemática para la incorporación del personal. Aunque pueden establecerse convenios con administraciones autonómicas, estos proyectos suelen ser más flexibles y adaptarse a necesidades puntuales, como el acompañamiento a familias o la intervención en contextos de riesgo. La presencia del educador o educadora social no siempre es constante dentro del centro y depende del diseño específico del programa. Como resultado, las intervenciones son menos estables y su continuidad está sujeta a factores externos.

- Externo y gestionado por entidades sociales: este modelo implica la ejecución de proyectos socioeducativos a través de organizaciones del tercer sector, como asociaciones de madres y padres o fundaciones. La financiación suele llegar mediante subvenciones públicas indirectas, y los equipos profesionales pueden estar compuestos por educadores y educadoras sociales u otras figuras del ámbito social. Aunque colaboran con el centro educativo, su integración no está garantizada y depende de la voluntad institucional, la financiación disponible y los objetivos definidos por la entidad promotora. Estos programas suelen tener una duración limitada y están sujetos a renovaciones periódicas, lo que repercute en su escasa estabilidad. El caso estudiado en este trabajo se situaría en este tercer modelo, así como las experiencias en este ámbito en el País Vasco.

## 2. La propuesta cocurricular

El estudio llevado a cabo en 2023 acerca de la Asociación KOKUK (Eiguren y Picaza, 2023) pone de relieve la metodología denominada acción cocurricular. Para definir sus cimientos, es necesario profundizar primero en el concepto base: el currículo. En 1918, Bobbitt, en su obra *The curriculum*, estableció que el currículo debía convertirse en una especialización profesional, dándole dos definiciones complementarias. Por un lado, lo describía como un conjunto de experiencias, ya sean dirigidas o no, cuyo fin es promover el desarrollo de habilidades en las personas. Por otro lado, enfocaba la atención en las acciones que las instituciones educativas llevan a cabo para fomentar y perfeccionar dicho desarrollo. Bobbitt veía el currículo como un todo integral. También Parcerisa (1999) presenta una visión holística del currículo, que se construye a través de experiencias prácticas que favorecen un aprendizaje significativo. Esta perspectiva borra las fronteras entre la educación formal y no formal, enfocándose en la experiencia práctica, más allá de la simple adquisición de conocimientos teóricos. En este contexto, se destaca la necesidad de integrar acciones que desdibujen las fronteras entre la educación formal y la no formal, con el objetivo de fomentar la innovación educativa y promover la autonomía y la solidaridad del alumnado desde una visión integral del aprendizaje (Jiménez Rodríguez, 2014).

Aunque el concepto de *cocurricular* se basa en las ideas citadas previamente, la definición del término sigue siendo ambigua. Las actividades denominadas cocurriculares, históricamente conocidas como extracurriculares, hoy se consideran como aquellas que complementan el currículo, apoyando al alumnado en su desarrollo emocional, físico, moral y social. Siguiendo esta línea, Salinas Hinojosa y de Nava (1996) definen las actividades cocurriculares como una serie de recursos adicionales que facilitan a las escuelas alcanzar el objetivo de la formación integral de las personas. Esta visión busca superar la concepción de las actividades cocurriculares como

algo desconectado del currículo formal (Becerra, 2018), integrando experiencias dentro y fuera del aula. A través de las actividades cocurriculares, por ejemplo, se pueden reforzar y aplicar los conocimientos adquiridos en las materias del currículo formal, dotando de sentido práctico tanto a las actividades como a los contenidos vistos en clase. Además de mejorar los resultados académicos, estos enfoques también favorecen otros aprendizajes importantes, como el compromiso cívico, las competencias interpersonales e intrapersonales, y el humanitarismo (Keeling, 2004; Naik y Wawrzynski, 2018).

En este sentido, modelos como el de educación holística incorporan materias adicionales al currículo oficial con el fin de complementar y consolidar una formación integral del ser humano. El objetivo es que el conocimiento influya en el desarrollo de la persona y en su entorno, con una resonancia humanitaria (Gluyas *et al.*, 2015). En otras palabras, todas las actividades extracurriculares deben contribuir al aprendizaje, el crecimiento y el desarrollo del alumnado, incluso de forma indirecta. En definitiva, no hablamos de un currículo separado o adicional, sino de un "co-" que implica hacer las cosas conjuntamente. No nos referimos a una educación paralela, sino a una educación integral en la que la participación y el compromiso son fundamentales, y en el que las experiencias deben provenir de un currículo adaptado a todas las personas (Suskie, 2014). Este cambio de enfoque incide directamente en el alumnado, ya que enriquece su aprendizaje al trabajar también contenidos que no están presentes en el currículo oficial, pero que son igualmente esenciales para un desarrollo pleno y saludable.

En este contexto, se busca un modelo curricular más holístico y transformador, insertado en una comunidad que actúe como agente educador. El objetivo es que tanto el alumnado como el profesorado reflexionen sobre su entorno, promoviendo un entorno amigable para todos (Martínez Rodríguez, 2015). En esta dirección, se destaca el vínculo entre las instituciones educativas formales y la comunidad (Fuentes Simonini *et al.*, 2019), ya que se ha demostrado que la práctica de habilidades profesionales en entornos reales ayuda a los estudiantes a adquirir capacidades profesionales y desarrollar sus habilidades intelectuales (Murphy, 2010). Además, estas experiencias satisfacen las necesidades de la comunidad, les permiten comprender mejor los contenidos académicos, obtener experiencia valiosa relacionada con su futura carrera y fortalecer su sentido de responsabilidad social (Flick, 2004).

Para lograrlo, existen varias estrategias educativas y metodológicas, entre las cuales podemos destacar el aprendizaje-servicio, una forma de aprendizaje activo integrado en el currículo, en la que los estudiantes aprenden participando activamente en experiencias organizadas para cubrir necesidades sociales (Alonso Sáez *et al.*, 2013), o las comunidades de aprendizaje, proyectos dirigidos a centros de primaria y secundaria

cuyo objetivo es transformar la práctica educativa para alcanzar la inclusión, superando barreras de clase, género o etnia, con un enfoque que promueve la igualdad educativa y combate la exclusión social (Gezuraga *et al.*, 2025). En este marco, donde el aprendizaje se entiende como dialógico y transformador, se busca compartir el espacio educativo con la vida cotidiana del alumnado, sus familias y su entorno. Así, las comunidades de aprendizaje ofrecen espacios de convivencia que fomentan el diálogo y el aprendizaje mutuo (Jiménez González y Rodríguez Casado, 2015).

En términos generales, el cocurrículo hace referencia a actividades estructuradas, programas y experiencias de aprendizaje que complementan o se vinculan con el currículo académico formal. Entre ellas, se encuentran los servicios de apoyo académico, las experiencias de investigación intensivas, las experiencias culturales, el aprendizaje colaborativo, las prácticas de campo y los proyectos de aprendizaje basados en la comunidad, entre otras (Dean, 2015). Estas experiencias cocurriculares, muchas de las cuales se consideran prácticas de alto impacto (Kuh, 2008), ofrecen valiosos espacios alternativos de aprendizaje donde los estudiantes suelen ser los protagonistas e incluso líderes de su educación. Según Oaks (2015), de esta manera se supera la distinción entre currículo y cocurrículo, ya que el aprendizaje no ocurre en aislamiento, sino que hay una interacción constante entre el entorno social y físico del alumnado. Así, el aprendizaje se encuentra en la experiencia misma del alumnado, lo que valida su conocimiento como base para construir nuevos saberes (Baxter, 1992).

Entre las ventajas de las actividades cocurriculares, podemos mencionar las siguientes (Eiguren y Picaza, 2023):

- Ayudan a concretar el pensamiento conceptual.
- Son motivadoras e interesantes para el alumnado.
- Proveen los elementos necesarios para un aprendizaje continuo.
- Estimulan al alumnado proporcionando experiencias reales que favorecen la comunicación interna.
- Fomentan la continuidad del pensamiento y la creatividad.
- Ofrecen experiencias únicas que no se obtienen de otra manera.
- Ayudan a la integración social del alumnado.
- Aportan espontaneidad al proceso educativo.

En consecuencia, la perspectiva cocurricular se enmarca dentro de la intervención social como una estrategia de innovación social. Como señalan Fuentes *et al.* (2019), una intervención desarrollada en una institución educativa puede estar destinada tanto a la mejora de sus condiciones materiales, producto de las dificultades económicas que han afectado al sistema educativo desde finales del siglo XX, como a la transformación de las condiciones subjetivas, abordando los procesos de estigmatización que afectan a niñas, niños y adolescentes en situaciones

de vulnerabilidad social. En este contexto, aunque lo curricular necesita de un mayor avance y construcción teórica, apreciamos que puede ser una buena base para entender y fundamentar acciones socioeducativas en el ámbito escolar aprovechando, por ejemplo, la consistente literatura que destaca la evaluación del alumnado dentro del cocurrículo (Bresciani *et al.*, 2010). En este ámbito cocurricular, es una referencia el trabajo de la Asociación de Intervención Socio-Educativa KOKUK en el País Vasco, el cual cuenta con un equipo multidisciplinar experto en intervenciones socioeducativas y propuestas cocurriculares en el entorno escolar:

Desde los inicios de la asociación, en el año 2014, la asociación KOKUK apostó por los programas de intervención socio-educativa cocurricular (en adelante, PISEC). Se propone el PISEC como un programa de prevención universal que complementa la labor que se realiza desde la escuela, articulándose en el proyecto educativo de centro como un recurso para sus equipos docentes y otros programas y servicios propios de la comunidad, buscando de alguna manera, desdibujar los límites entre la educación formal, no formal e informal. (Eiguren y Picaza, 2023: 15)

La asociación mencionada, referente en su ámbito y promotora del caso objeto de estudio, ha participado igualmente en el proyecto de investigación en el que se inscribe este trabajo, en colaboración con otros agentes comunitarios como centros escolares, el Ayuntamiento y la Universidad.

A partir de lo señalado, el objetivo de este estudio es identificar el impacto de un programa tanto en el alumnado como en la comunidad educativa y en el conjunto de la comunidad. Asimismo, se pretende examinar los límites y dificultades encontrados en su implementación.

La presente investigación se sitúa en el municipio rural de Zuia, en el territorio histórico de Álava, limítrofe con Bizkaia y con otros municipios alaveses como Urkabustaiz, Amurrio, Zigoitia, Kuartango y Vitoria-Gasteiz. Se trata de un entorno geográficamente disperso, atravesado por el macizo de Gorbeia y estructurado en torno al valle formado por el río Baia. Zuia cuenta con 2375 habitantes, distribuidos en varios núcleos rurales, siendo Murgia su centro administrativo y poblacional, que concentra el 49,6 % de la población infanto-juvenil. En total, se registran 258 niñas, niños y adolescentes de entre 10 y 19 años, con una distribución ligeramente mayor de chicas (55,4 %) que de chicos (44,6 %) (Eustat, 2024; INE, 2022).

En Zuia, existen varios espacios de encuentro informal que desempeñan un papel clave en la vida de los y las adolescentes: el *gazteleku*<sup>1</sup> (cerrado en 2019), el polideportivo Palatu, plazas públicas, frontones, así como chabolas autoconstruidas

<sup>1</sup> Espacio de encuentro juvenil gestionado por instituciones públicas o asociaciones sin ánimo de lucro.

en entornos rurales cercanos. Algunos de estos espacios han sido utilizados especialmente durante y después de la pandemia de covid-19 como lugares de socialización, pero también se han asociado a conductas de riesgo, como el consumo de sustancias y el deterioro de mobiliario público. La crisis sanitaria acentuó situaciones de aislamiento, pérdida de rutinas y dificultades emocionales que afectan a este colectivo (KOKUK, 2020).

Ante este escenario, se pone en marcha el Programa Cocurricular de Acción Socioeducativa en el Medio Rural - Landa Inguruko Gizarte Hezkuntza-Ekintzako Programa Kokurrikularra (LIHKO), con el objetivo de generar un espacio de reflexión crítica sobre la realidad de la infancia y adolescencia del municipio, y de promover intervenciones que refuercen los factores protectores frente a los riesgos identificados. Entre estos últimos se encuentran, la baja autoestima, la falta de autonomía y autocontrol, el consumo de sustancias, el fracaso escolar, la ausencia de referentes adultos, las relaciones familiares inestables, el uso inadecuado de tecnologías y la escasa participación estructurada en la vida comunitaria (KOKUK, 2020; 2023). Esta intervención busca dar respuesta a estos problemas desde una perspectiva integral, participativa y territorialmente situada. Este trabajo plantea la evaluación de su impacto y limitaciones.

### 3. Metodología

Este estudio se enmarca en una perspectiva metodológica cualitativa, centrada en el análisis de un estudio de caso particular en su contexto sociotemporal. Desde este enfoque, se busca comprender en profundidad la experiencia educativa estudiada mediante el análisis de las prácticas y significados construidos por sus protagonistas. Tal como proponen Flick (2014) o Denzin y Lincoln (2011), se trata de hacer visible lo cotidiano, revelando cómo las acciones y discursos de quienes participan no solo describen la realidad, sino que también la reconstruyen. Esta mirada interpretativa permite desvelar los procedimientos y sentidos que sustentan la acción, como sugiere Coulon (1998).

El estudio de caso ha sido elegido como estrategia metodológica por su idoneidad para analizar fenómenos complejos en contextos reales donde los límites entre los hechos y el entorno no siempre son evidentes (Yin, 1994). Este enfoque permite ilustrar un problema específico (León y Montero, 2003; Stake, 1995) sin perder de vista las políticas, procesos y singularidades que le dan forma (Simons, 2011). Con su diseño, se ha buscado dar prioridad a la praxis, a las diferentes voces, a la coherencia entre lo dicho y lo hecho, y a la interacción dialógica entre los agentes implicados (Denzin y Lincoln, 2011; Kamberelis y Dimitriadis, 2015). La interpretación se centra tanto en los contenidos discursivos como en las formas en que estos se manifiestan en la práctica (Holstein y Gubrium, 2013).

A través de una aproximación comprensiva e interpretativa (Sandín, 2000), se pretende valorar críticamente una experiencia socioeducativa concreta, reconociendo a las personas participantes —alumnado, familias, profesorado, personal técnico y responsables políticos— como agentes activos del proceso. Su variedad de perspectivas enriquece la comprensión del fenómeno, permitiendo analizar los fundamentos pedagógicos que lo sustentan y valorar su capacidad transformadora e innovadora (Simons, 2011). Esta metodología persigue un compromiso ético y didáctico (De Miguel Díaz, 2015; Sandín, 2003), integrando teoría y práctica de forma que los resultados puedan contribuir a mejorar la acción socioeducativa en contextos reales y complejos.

La recogida de la información y la aplicación de las diferentes técnicas de recogida de datos se ha desarrollado en tres fases:

- Fase I (2020-2021): diagnóstico previo. Aquí se llevó a cabo la observación participante de microprogramas puestos en marcha antes que el programa definitivo, así como 5 grupos focales donde participaron 33 personas de la localidad.
- Fase II (2021-2022): diagnóstico en intervención de la puesta en marcha del programa. En 2022, se llevaron a cabo cinco grupos de debate con alumnado y profesorado de la escuela de educación primaria y del instituto de educación secundaria. Además, se recogió la opinión de las niñas y niños de la escuela de primaria mediante la técnica del dibujo.
- Fase III (2022-2023): diagnóstico en intervención de la segunda edición del programa. Se analizó la documentación relevante vinculada al programa para examinar los cambios realizados en su implementación (publicaciones, pliegos, memorias y planes de trabajo). Además, en 2023 terminó la recogida de información del estudio longitudinal, con cuatro entrevistas en profundidad a personas clave de la localidad y una sesión de recogida de las voces de las y los educadores sociales vinculados al programa, a través de la técnica de la línea de vida.

La información cualitativa obtenida a través de las diferentes técnicas (grupos focales, entrevistas en profundidad, líneas de vida y otras herramientas como dibujos, preguntas abiertas y documentación) ha sido registrada, transcrita y analizada con el apoyo del software NVivo 12<sup>2</sup>. Esta herramienta, como señala Martínez González (2007), facilita la organización y sistematización del material. El análisis se desarrolló siguiendo un enfoque inductivo y exploratorio, tal como proponen Gibbs (2012), comenzando por una lectura comprensiva de los datos antes de definir categorías. Asimismo, el equipo investigador, de carácter interdisciplinar, discutió y consensuó un

<sup>2</sup> Todos los testimonios han sido anonimizados y clasificados según la técnica utilizada: LV, línea de vida; Entr. entrevista, y GF, grupo focal.

sistema categorial con dimensiones analíticas para estructurar la información y dotarla de coherencia en la interpretación. Posteriormente, los datos fueron jerarquizados y clasificados con el objetivo de construir una narrativa sólida, explicativa y fundamentada. En cuanto a la validación, se aplicó un proceso de triangulación de fuentes, comparando las perspectivas recogidas.

## 4. Resultados

Los resultados obtenidos a partir del análisis de las voces de los agentes implicados en el programa permiten identificar tanto los efectos alcanzados como los desafíos que persisten en su implementación. Este apartado recoge de manera estructurada las principales evidencias, mostrando los efectos en el alumnado, la comunidad educativa y la comunidad en general, así como las limitaciones y dificultades que acompañan al proceso. A través de estas aportaciones, se visibilizan no solo los logros del programa, sino también los aspectos que requieren ser reforzados para garantizar su sostenibilidad y proyección futura.

### 4.1. Impacto del programa

En este apartado se abordará el impacto del programa, dividido en los siguientes ámbitos: en el alumnado; en la comunidad educativa y en la comunidad en general.

#### 4.1.1. Impacto en el alumnado

Analizando los datos recogidos, se aprecian efectos en cuestiones tan importantes como el ocio, el ámbito relacional, la sensación de apoyo y el desarrollo de valores. Al plantear puentes entre el ámbito escolar y el del ocio con la pareja educativa del programa, se ha generado un espacio de relación y confianza para adolescentes que no existía. Un espacio en el que han podido profundizar y abrirse en una de las dificultades que aparecía en el diagnóstico previo, como es la falta de oportunidades de socialización y el aislamiento en el que viven muchas y muchos de estas y estos jóvenes, por la dispersión geográfica de la mayoría de las viviendas. Un responsable del proyecto lo describe de la siguiente manera:

Hay chavales y chavalas que [...] te dicen: "no, si yo vivo ahí, con las cuatro vacas y no sé qué...", "¿yo, en mi pueblo? ¡Pero si no hay chavales de mi edad!". En las primeras etapas del crecimiento, vale, pero cuando tú llegas al proceso de preadolescencia o adolescencia, en el que el grupo [...] es tan importante, el tener ese aislamiento que muchos de ellos sienten, [...] muy vinculado [...] con redes sociales o... Hay mucho aislamiento y que una de las razones por las que estamos [...] adictivo [...] es para poder llegar a esos chavales, porque si no, se marchan y ya no les ves. Entonces,

estratégicamente [...] estar en [...]. Por ello, es importante fomentar espacios alternativos inclusivos [...], antes de que los autobuses los vengan a buscar, fuera del aula, pero dentro del ámbito escolar, para poder ofrecerles un espacio de integración y de entrenamiento de redes sociales y de relación, porque no tienen esos. (LV\_Educ\_1)

Generar estos espacios ha permitido en muchos casos que niños y niñas o adolescentes que después del horario escolar iban a casa toda la tarde, ahora puedan relacionarse con sus compañeros y compañeras, de manera informal y en un espacio que permite dialogar, conocerse y relacionarse. El contacto dentro y fuera del ámbito escolar ha permitido a la pareja educativa del programa convertirse en una referencia de apoyo y acompañamiento adulta con la que muchas y muchos de estos jóvenes pueden conversar de sus problemas y preocupaciones:

Ikusten da bai lotura dagoela handixeagoa kanpo eta eskolako horren artean. Eta eurak biak bitarteka ari dira eta erreferente be bai. Azkenean, eskaintzen dagueen gune edo eurak pertsonalki, ba erreferentiak umean dako, ba euren arazotaz hitz egiteko edo laguntza eskatzeko<sup>3</sup>. (Entr\_2)

Gero, bai ikusi nuela berehala gazteak hurbiltzen hasi zirela kalean geundenean; ba igual, zalantzak zituztela<sup>4</sup>. (LV-Educ\_2)

Este vínculo que poco a poco se ha ido generando con muchos de ellos y ellas ha generado, como decíamos, un espacio de seguridad en la que compartir aspectos que les preocupan y necesitan exteriorizar y un apoyo también en momentos complicados:

"Oye, hemos oído que dos personas se van a pegar en un sitio, nos da miedo...", y lo pusieron en conocimiento de la educadora, por ejemplo, y eso es importante. (Entr\_4)

Generar este espacio de socialización y amistad, así como de referencia adulta, es muy importante con menores en situaciones de mayor vulnerabilidad, que tienen más dificultades. El que exista este apoyo y referencia para estos menores es importante para trabajar cuestiones que les preocupan o necesitan, por su situación personal. También, que haya un pequeño grupo ya relativamente estable, de tres, cuatro, cinco personas, con unas situaciones a veces complicadas en lo que se refiere a socializar y de hacer amigos y amigas.

<sup>3</sup> "Se ve que hay una relación un poco mayor entre lo externo y lo escolar. Y ellos dos están mediando y son referentes. Al final, el espacio que ofrecemos, o ellos ofrecen personalmente, pues [son] referentes para hablar de su problema o pedir ayuda."

<sup>4</sup> "Luego sí que ví que enseguida las y los jóvenes empezaron a acercarse cuando estábamos en la calle; pues igual, que tenían dudas".

Asimismo, la manera de plantear algunas actividades dentro y fuera del centro escolar ha incidido en aspectos como el desarrollo de valores cívicos y solidarios, y su participación comunitaria. A través del aprendizaje-servicio —luego volveremos a ello, cuando hablemos del impacto comunitario—, se está impulsando una participación activa de las y los adolescentes, aunque no es igual en ambos sexos, lo que, sin duda, plantea un reto:

La metodología de trabajo de la entidad a través del aprendizaje de servicio solidario, a través de la participación activa de los adolescentes, está recibiendo mejor respuesta por parte de las chicas que por los chicos. Por sus mecanismos, por su madurez, por su implicación en otro tipo de... A nivel social, en otro tipo de entidades o de colectivos, y con los chicos está costando más, porque normalmente la implicación a nivel comunitario es menor. Su participación es más pasiva. (LV\_Educ\_1)

#### 4.1.2. Impacto en la comunidad educativa

Generar un espacio de colaboración entre dos culturas profesionales diferentes como es la de las y los educadores sociales y la de las y los docentes es un proceso complejo y que necesita de tiempo. A pesar de ello, los resultados de esta investigación nos permiten ver avances en este ámbito que necesitan ser consolidados y, también, dificultades que necesitan que se les haga frente, dos aspectos que se plantean en el siguiente apartado.

Los avances y efectos más importantes se aprecian en el ámbito tutorial y comunitario. En el primero, se recogen testimonios de la comunidad educativa en la que se ha intervenido que resaltan la importancia que han tenido el educador y la educadora social para abordar cuestiones en las que no se había podido profundizar. Nos referimos a una relación más profunda y estrecha con estos y estas menores que permita hacer visibles problemas y aspectos que deben ser trabajados. En este sentido, como dice un docente, han sido una “ayuda extra” (Entr\_1). Su presencia dentro y fuera del ámbito escolar, como se ha planteado en el anterior apartado, les ha permitido convertirse en referentes educativos de estas y estas menores, lo que sin duda plantea un gran apoyo si se logra una coordinación con sus tutores y tutoras en la escuela:

Nik uste dut gauza onak egin direla. Ikasleengan eragina egiteko eta bere egunerokotasunean eragiteko pixka bat beraien beharretan eta denbora librean, aukera emateko gauzak kontatzeko... Egin duten gauza horiek guztiak eragina daukate<sup>5</sup>. (Entr\_1)

<sup>5</sup> “Yo creo que se han hecho cosas buenas. Un poco para influir en los alumnos e incidir en su día a día en sus necesidades y en su tiempo libre, para darles la oportunidad de contar cosas... Todas esas cosas que han hecho influyen”.

También es importante esa labor conjunta para conectar el trabajo tutorial con otros profesionales de referencia de otros sistemas que también trabajan o pueden apoyar a algunos de estos alumnos y alumnas, como son los servicios sociales. En este sentido, es importante este trabajo de las y los profesionales de la acción socioeducativa de hacer de puente y conectar ambos sistemas, teniendo en cuenta además la peculiaridad geográfica de Zuia:

La casuística son chavales que viven en zonas aisladas, en el medio rural, en el que los consumos de sustancias en general son muy grandes, las conexiones con agentes sociales o comunitarios o... y su red es muy limitada y los recursos que se les puede ofrecer al mismo tiempo son también muy limitados. Y entonces te encuentras con que el tejido a nivel social de conexión de centros escolares y servicios sociales de base prácticamente no estaba creado. (Entr\_4)

En el siguiente testimonio, se vuelve a apreciar ese apoyo y complementariedad. Asimismo, también puede observarse que queda camino para que deje de ser algo desconectado y ocasional, para que forme parte de un trabajo conjunto entre el profesorado y las y los profesionales socioeducativos. Sin duda, es necesario un proceso para conseguirlo y este tiene que ser el horizonte para que el impacto sea mayor y sostenido. Si solo se plantea en ocasiones y como momentos puntuales, difícilmente se va a poder conseguir:

A mí me viene muy bien el día a día, porque yo, al fin y al cabo, tengo que sacar expedientes adelante, informes y tal, y ellos me pueden complementar la información. Pero... no por eso es menos o más importante que el otro. O sea, yo entiendo que hay que trabajar a diferentes niveles: individual, grupal y comunitario. Entonces, pues el hecho de que haya alguien que esté un poco de que haga propuestas o nosotros poder hacer propuestas a ellos, pues igual pueden venir a KOKUK, no sé, en Navidades, o no sé, yo qué sé. Entonces, pues bueno, a mí me parece que ambas... (Entr\_3)

En el siguiente testimonio puede apreciarse cómo el factor tiempo y proceso anteriormente citado es clave. Y cómo, transcurrido el tiempo, esta interacción y complementariedad tiene una mayor intensidad:

Nabaritu dut, *sobre todo* kurtso amaiera honetan, ba adibidez [Palatu-ko] koordinatzaileak laguntza eskatu digula arazoak gestionatzeko<sup>6</sup>. (LV\_Educ\_2)

También en este sentido de la acción tutorial, estos y estas profesionales se han convertido en referentes para muchas familias de alumnos y alumnas. Hoy es vital en la escuela esta acción con las familias, claves en el desarrollo personal y académico. En este

<sup>6</sup> “He notado, sobre todo en este final de curso, que, por ejemplo, el coordinador de [Palatu] nos ha pedido ayuda para gestionar los problemas”.

sentido, la pareja educativa ha permitido una mayor comunicación e interlocución con las familias:

Familiak ere, asko arduratzen dute gure iritziak jakiteko, gazteak nola ikusten ditugu. Baina hori igual hasieratik. Familia askorekin hasieratik izan zen. Egon dira familiak hasieratik konfiantza izan dutela gudan, baita, lehen esan duguna, familia batzuk seme-alabei esan dietela: "a estos, no te acerques; vienen a espiarte". Hori ere entzun da?<sup>7</sup> (LV\_Educ\_2)

#### 4.1.3. Impacto en la comunidad

El segundo impacto relevante en la labor académica se manifiesta en el ámbito comunitario, impacto que también se refleja en asignaturas curriculares como Proyectos Comunitarios. Hoy se acepta que la escuela debe tener una perspectiva comunitaria y conectarse con los agentes que conforman la comunidad. Es fácil decirlo, pero muy complicado para los equipos docentes llevarlo a cabo y dar pasos en esta dirección. En este sentido, este aspecto es el mejor valorado y el que mayor impacto ha tenido para el personal docente. Llegar a desarrollar encuentros y conectar la escuela con otros agentes comunitarios ha sido una labor de estos educadores y educadoras muy valorada por el centro:

Egin diran topaketetan, balorazioa positiboa izan da<sup>8</sup>. (Entr\_2)

Eta be bai, klaro beraiek kanpoan eta barruan egoterakoan, jende desberdineko lotura hori errazten dute eskolan<sup>9</sup>. (Entr\_2)

Una experiencia que se destaca en este ámbito es una actividad intergeneracional realizada dentro de la asignatura anteriormente citada, en la cual el alumnado conectó e interactuó con un centro de personas mayores del territorio. La actividad influyó notablemente en los agentes que participaron, por un lado, en los niños y niñas, que desarrollaron valores cívicos, y, por otro lado, en las personas que se encontraban en la residencia:

Ba, aurtan batez be egon dira bost eta seigarren mailan, hirugarren ziklokoekin egon dira. Zaharren egoitzarekin egin dogun belaunaldien arteko proiektu bat; eta gero, be bai hori oso positiboki baloratu duanak, egin dogun topaguneak ondoko herritako ikastetxeekin datorren urtean institutora joango diran ikasleak izan dira. Bueno... Elkar

<sup>7</sup> "También las familias, que se preocupan mucho por saber nuestras opiniones, de cómo vemos a las y los jóvenes. Pero eso igual desde el principio. Con muchas familias, fue desde el principio. Ha habido familias que han confiado en nosotros desde el principio y, también, lo que hemos dicho antes, familias que han dicho a sus hijos: 'a estos no te acerques, vienen a espiarte'. Eso también se ha escuchado".

<sup>8</sup> "En los encuentros celebrados, la valoración ha sido positiva".

<sup>9</sup> "Y también, claro que ellos, a la hora de estar fuera y dentro, facilitan ese vínculo entre gente diferente en la escuela".

ezagutzeko, egin dugu bisitak be bai institutora eta lehen kontaktu hori aproba...<sup>10</sup> (Entr\_1)

Como se puede ver en los siguientes testimonios, ha sido una actividad compleja, pero de un alto impacto en todas y todos sus participantes, y que, sin duda, marca un horizonte que seguir persiguiendo:

El hecho de organizar actividades comunitarias en las que hay actividades intergeneracionales, que haya contacto con el instituto, que se acerquen, que nos canten, que hagamos una experiencia, yo qué sé, de los juegos de antaño, los de ahora..., eso es una vidilla para el centro, para los usuarios que tenemos. A mí me parece que es muy positivo. (Entr\_3)

Entonces están deseando que vengan, pero también que se vayan. Pero yo creo que es muy positivo, es enriquecedor, yo creo que también para los críos, un poco el conocer, un poco lo que les cuentan, porque intentamos hacerlo un poco liviano para los dos... Yo creo que es muy positivo. (Entr\_3)

Una última cuestión que se ha de resaltar en este apartado comunitario es cómo el trabajo continuado dentro de los centros educativos y fuera de ellos ha permitido que los agentes comunitarios vean a las y los educadores sociales como referencias y conectores con la población con la que intervienen. En el siguiente testimonio, aparece una materialización concreta de esta interacción con los agentes comunitarios:

Kirol instalazioak... Kurtso honen amaieran... Adibidez, [Gorbeialdeko] talde-feministak ere laguntza eskatu dit, ba gazteenganako transmisio bat egiteko, lanketa bat egiteko zaintza grebaren agirian. Berez nabaritu dut, konfiantza gero eta gehiago daukatela agente desberdineki<sup>11</sup>. (LV\_Educ\_2)

#### 4.2. Limitaciones y dificultades en su desarrollo

En este último apartado de los resultados, reflejamos las limitaciones observadas en el programa, dividiéndolas en seis apartados: demanda, definición de funciones, desconocimiento, coordinación, presencia en el centro y resistencias.

<sup>10</sup> "Este año han estado en quinto y sexto, en el tercer ciclo. Hemos hecho un proyecto intergeneracional con la residencia de ancianos; y luego, los encuentros que hemos organizado, y que también hemos valorado muy positivamente, han sido con los centros escolares de las localidades vecinas, [para] el alumnado que el año que viene acudirá al instituto. Bueno..., para conocerlo, hemos hecho visitas al instituto y hemos probado ese primer contacto".

<sup>11</sup> "Instalaciones deportivas... Al final de este curso... Por ejemplo, el grupo feminista de [Gorbeialdea] también me ha pedido ayuda, pues para hacer una transmisión hacia las y los jóvenes, para elaborar el documento de la huelga de cuidados. He notado que cada vez hay más confianza entre los diferentes agentes".

#### 4.2.1. Demanda

La primera limitación del programa se sitúa en su punto de partida, es decir, de donde parte la demanda de la puesta en marcha del programa. El programa parte de la iniciativa del Ayuntamiento, siendo esta entidad la que la subvenciona. Si bien es cierto que la puesta en marcha fue consensuada con los centros escolares, la enorme rotación de personal en los centros hace que, en ocasiones, vivan el programa como algo externo, lo que hace más costosa su puesta en marcha:

En Gasteiz, son los centros escolares los que nos llaman y promueven nuestros programas. Y aquí, es el Ayuntamiento el que desarrolla el programa e invita a los centros a que formen parte del programa. Entonces eso también está haciendo que cueste más, aunque se van dando pasos, en la incorporación o en la aceptación de nuestra figura en el ámbito educativo. (LV\_Educ\_1)

#### 4.2.2. Desconocimiento

Otra de las grandes limitaciones del programa es el desconocimiento generalizado que existe tanto en relación con la labor de las y los educadores sociales en general, como en la definición de sus funciones dentro del entorno escolar.

Tanto por parte de las familias como de la comunidad existe un desconocimiento sobre qué papel desempeñan las y los profesionales de la educación social. Frases como las siguientes han sido verbalizadas por las personas entrevistadas como parte del día a día:

"Oye, ¿quién es la chica esa que se pasea por ahí, la que se acerca al grupo?"; ¿no? Entonces, bueno, pues al principio sí que era un poco tanteo, sobre todo de cómo..., quién era. (Entr\_3)

Y todavía es una gran desconocida. Yo estoy seguro de que si ahora salieseis a la calle... y preguntáis a 40 familias, tengo muchas dudas de si 10 llegarían a decir que lo conoce. (Entr\_4)

Asimismo, este desconocimiento se hace acusado cuando se habla del educador o educadora social dentro del sistema educativo y de las funciones que puede tener. En este programa, diferentes culturas profesionales se interrelacionan en un entorno por explorar y esto hace que, en ocasiones, surjan conflictos como se puede ver en el siguiente testimonio:

Yo sigo teniendo la sensación de que... se fijan en el qué hacemos y no en el cómo lo hacemos, y para qué lo hacemos. Entonces si tú te quedas solamente con el qué haces, lógicamente lo que hacemos lo pueden hacer ellas igual. El asunto es que entiendan que queremos ser parte de su equipo, que no lo hemos conseguido, tanto porque cambia mucho el profesorado del centro como porque hay una...

digamos, creo... separación muy potente entre el tutor como gestor o tutora como gestora libre del trabajo de su aula y el resto del equipo del centro. Entonces no hemos llegado a generar equipo de trabajo [...]. En esa medida, nos ven como unos agentes que entramos de manera externa y que está guay porque conocen [...] fuera del centro, nos dan la posibilidad de hacer algo [...], pero luego nos la quitan, nos dicen que entremos en un aula, pero luego nos avisan el mismo día que no entremos..., como se hacen con otras entidades que contratas de manera externa para que venga a tu centro. No hemos conseguido que nos identifiquen como parte de su equipo de trabajo aún. (LV\_Educ\_1)

#### 4.2.3. Coordinación

En esta subcategoría se analiza la coordinación. Este aspecto es esencial en un programa en el que participan varios agentes. Sin embargo, se ha revelado como un problema desde el comienzo del programa, puesto que, como se ha mencionado, en un programa en el que confluyen varias culturas profesionales es difícil encontrar momentos en el que se dé una coordinación real, como se puede ver en el siguiente testimonio:

Entras en una dinámica del trabajo, igual incluso para las propias trabajadoras del centro, que a veces es un poco complicado y hay que hacer un esfuerzo personal de meter cosas que se salen. (Entr\_3)

Ikusten du zailtasuna d[el]a, koordinatzeko denbora falta edo igual ez dakula guk be bai sistematizatuta gure ordutegi barruan saio horiek, ba azkenean koordinatuta badago askoz eraginkorragoak izango dira saio horiek. Orduan, ba bai, tantanka, ez? Koordina jendea ba: daukagu tartetxo bat, ba benga, gaur patio orduan geldituko gara. Baina ez da egon sistematizatuta<sup>12</sup>. (Entr\_1)

#### 4.2.4. Presencia en el centro

El programa recibe del Ayuntamiento una dotación económica que sufraga unas horas de intervención. Sin embargo, los centros escolares consideran que ese tiempo resulta insuficiente para llevar a cabo el trabajo que se quiere desarrollar:

Guk ikusten genun planteamendua ba etortzen zala ba Zuiako udaletik, ba guretzako hanka motz geratzen zala gure soziologia oso desberdina dalako<sup>13</sup>. (Entr\_1)

<sup>12</sup> "Se ve que la dificultad es la falta de tiempo para coordinar o que igual no sabemos si sistematizar esas horas dentro de nuestro horario, pues si están coordinadas, esas sesiones serán mucho más eficaces. Entonces, poco a poco, ¿no? Coordina a la gente: tenemos un rato, pues vamos a parar hoy en el patio. Pero no ha estado sistematizado".

<sup>13</sup> "Nosotros veíamos que el planteamiento venía del Ayuntamiento de Zuia, que nos parece que se queda corto, porque nuestra sociología es muy diferente".

Batzutan ere haiek esaten dute: "Jo, ba gu hemen egon gara, eta edozein ikasle bat gure beharra dauka, edo kaleratzen bada, edo ez dakit zer. Igual ba gurekin egotea, eta gu igual beste ikuspegi batzuk... Klaro, eta oso ondo dago; baina azkenean, [...] inori leporatzen, baina zuek hemen bi egunetan bakarrik bazaudete eta ordutegiko momento oso konkretuetan eta etortzen direnean ja badaukate igual geletan edo interbenzioren bat"<sup>14</sup>. (Entr\_1)

#### 4.2.5. Resistencias

Entre las resistencias más destacadas, aparece la percepción social que identifica al educador o educadora social con contextos de conflicto y problemas específicos. Esta mirada genera, en ocasiones, desconfianza en las familias y en las comunidades educativas, como se puso de manifiesto en el grupo de discusión del instituto cuando una participante relató:

Corremos el riesgo, porque nosotros [...] nos tuvimos que ir de un colegio porque los padres se quejaron y dijeron: "¿qué hace aquí [...], si está en los colegios más segregados de Gasteiz? ¿Qué pinta en nuestro colegio?" (GF\_IES\_X)

En la misma línea, otras voces subrayaron que, de manera generalizada, se tiende a vincular a los y las profesionales de la educación social con situaciones problemáticas, lo que dificulta reconocer su función como figuras preventivas y promotoras del bienestar:

Sin querer, muchas veces al educador social, [al] trabajador social, se le vincula a problemáticas, a problemas, a conflictividad. No es así. (GF\_Soc\_A2\_H).

A estas resistencias, se añaden las de carácter estructural, relacionadas con la rigidez del sistema escolar y la escasa apertura hacia aprendizajes comunitarios y cocurriculares. En el instituto se señaló que, aunque la normativa educativa reconoce la importancia del desarrollo de competencias personales, sociales y cívicas, la realidad es que ni el tiempo ni las condiciones permiten llevarlo a cabo. Como expresó un participante:

Se aprende, insisto, hay muchas maneras de aprender que no sean con el libro delante. [...] Pero luego no nos dan ni tiempo ni capacidad para poder trabajar eso. Y que se hagan cosas en conexión con la comunidad, o sea, las comunidades de aprendizaje, el aprendizaje-servicio, [...] ya está demostrado que funcionan muy bien. (GF\_IES\_X)

<sup>14</sup> "A veces también dicen: "Jo, pues hemos estado aquí, y cualquier alumno o alumna tiene necesidad de nosotros/as, o si se expulsa, o no sé qué. Igual que estén con nosotros/as, son otros enfoques... Claro, y está muy bien; pero al final, [...] no acusan a nadie, pero si estáis aquí solo dos días y en momentos muy concretos del horario y, cuando vienen, igual ya tienen planificar sesiones en las aulas o algún tipo de intervención".

#### 4.7. Proyección y sostenibilidad

El programa ha mostrado una gran capacidad de adaptación al contexto, superando las limitaciones territoriales y atendiendo a la infancia y juventud sin distinciones administrativas. Tal como señala un miembro del equipo: "no vamos a identificar ni a etiquetar ni a pedir el padrón a ningún chaval o chavala [...], entendemos que tenemos que seguir por esa línea" (LV\_Educ\_1). Esta flexibilidad se ha convertido en una señal de identidad del programa, reconocida por los propios profesionales: "creo que es un programa que tiene la capacidad de adaptarse a diferentes situaciones y, en cada curso, nos vamos a encontrar con situaciones diferentes" (LV\_Educ\_2).

La integración del programa en los centros escolares es ya una realidad, hasta el punto de que el profesorado lo incluye en su planificación anual: "gure bizitzan sartu da; beraz, guk datorren ikasturteko planifikazioan beti kontatzen dugu beraiekin"<sup>15</sup> (Entr\_4). Esta presencia es valorada no solo por su aportación cotidiana, sino también por su papel en la prevención y gestión de conflictos: "yo no tengo formación ni para prevenir ni para gestionar situaciones [conflictivas]. Entonces [...], que les ayuden a prevenir esas situaciones, yo creo que a todos los docentes les viene bien" (Entr\_2).

El alumnado también reconoce la importancia del programa, expresando su deseo de continuidad y mayor presencia: "oso ondo sentitu naiz eta na[h]i dut 6. mailan berriro etortzea"<sup>16</sup> (Ikas\_38), o bien señalando su papel mediador: "creo [que] tenéis que venir el próximo año, porque igual algunos de mis compañeros se llevarán mal" (Ikas\_35). Estas voces reflejan el valor atribuido a la figura de la educadora o educador social como recurso estable en la vida escolar y comunitaria.

#### 5. Conclusiones

Este trabajo se suma a la abundante literatura generada en las últimas décadas sobre la acción socioeducativa en el ámbito escolar. Como hemos podido ver, sigue siendo necesaria para mejorar la atención y el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, así como de los colectivos vulnerables. Como plantean Díez-Gutiérrez y Muñoz-Cortijo (2022) en una revisión de más de 50 trabajos, la interacción entre la escuela y su entorno social es cada vez más relevante para el desarrollo del alumnado, siendo el papel de las y los profesionales de la educación social esencial para impulsar una educación más inclusiva e integral. Contextos novedosos como la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia, han vuelto a poner de manifiesto la necesidad de

<sup>15</sup> "Ha entrado en nuestra vida, así que nosotros/as, en la planificación del próximo curso, siempre contamos con ellos/as".

<sup>16</sup> "Me he sentido muy bien y quiero que vengan otra vez en sexto".

debatir sobre esta figura (Díez-Gutiérrez y Palomo-Cermeño, 2024). La realidad, sin embargo, es que su desarrollo ha sido muy desigual y ha estado marcado por las decisiones políticas de cada territorio. Parece difícil cuestionar que el ámbito escolar ha cambiado; los perfiles y necesidades del alumnado y la necesaria apertura del centro al ámbito comunitario demandan ampliar el perfil de las y los profesionales que actúan en él y llevar a cabo un trabajo conjunto y en red.

Sin embargo, en el País Vasco y en otras regiones, la presencia socioeducativa en todos los centros parece lejos de conseguirse. Experiencias como la aquí descrita se enmarcan en un modelo de intervención que parte del conocimiento acumulado de una entidad socioeducativa como KOKUK, que en el ámbito de Álava ha sido contratada por centros educativos, AMPA o ayuntamientos (Eiguren y Picaza, 2023). Encontramos programas similares en otros lugares, casi todos en el medio urbano. Una de las aportaciones del trabajo que presentamos es, precisamente, que genera conocimiento sobre el potencial y dificultades de la figura del educador o educadora social en cualquier ámbito, incluido

el rural, donde no se ha desarrollado tanto. En este sentido, esta experiencia nos muestra una línea interesante de colaboración pública con el tercer sector. La voluntad de un ayuntamiento de impulsar este trabajo con una entidad con experiencia en este ámbito es una fórmula novedosa, que puede servir de referencia en otros contextos (Lasarte *et al.*, 2025).

Una última aportación de este estudio es su carácter colaborativo entre personal investigador de la academia y profesionales del ámbito social. Nos muestra la necesidad y posibilidad de evaluar el impacto de estas iniciativas de una manera colaborativa y con lógicas de cocreación que permitan avanzar en un conocimiento de buenas prácticas y procedimientos basados en evidencias que sirvan de referencia para avanzar en un modelo de acción socioeducativa en el ámbito escolar flexible y adaptable a cada contexto. Como decíamos, en el ámbito del País Vasco, es urgente conocer y evaluar las iniciativas que, como la que se presenta en este trabajo, se están desarrollando de manera descentralizada, y avanzar así hacia un modelo propio, consensuado con todos los agentes de la comunidad escolar.

## Bibliografía referenciada

- ALONSO SÁEZ, I.; ARANDIA, M.; MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ, I.; MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ, B. y GEZURAGA M. (2013): "El aprendizaje-servicio en la innovación universitaria. Una experiencia realizada en la formación de educadoras y educadores sociales", *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, vol. 2, n.º 2, págs. 195-216, <<https://doi.org/10.15366/riejs2013.2.2.010>>.
- ARRIKABERRI, M. *et al.* (2013): "Educadoras y educadores sociales en los centros educativos: hacia una integración orgánica y funcional en la Comunidad Foral de Navarra", *RES, Revista de Educación Social*, n.º 16.
- BAXTER, M. B. (1992): "Cocurricular influences on college students' intellectual development", *Journal of College Student Development*, vol. 33, n.º 3, págs. 203-213.
- BECERRA, A. (2018): "Actividades cocurriculares en Elena de White y la propuesta educativa en un mundo posmoderno", *Revista de Investigación Apuntes Universitarios*, vol. 8, n.º 1, págs. 131-149.
- BOBBITT, F. (1918): *The curriculum*, Boston, Houghton Mifflin.
- BRESCIANI, M. J.; GARDNER, M. M. y HICKMOTT, J. (2010): *Demonstrating student success: A practical guide to outcomes-based assessment of learning and development in student affairs*, Sterling, Stylus Publishing.
- CASTILLO CARBONELL, M. (2013): "La aportación de los educadores y educadoras sociales en la escuela: nuevas competencias, nuevas posibilidades", *RES, Revista de Educación Social*, n.º 16.
- COULON, A. (1988): *La etnometodología*, Madrid, Cátedra.
- DAPÍA, M. y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M. R. (2018): "La escuela en la formación inicial de los/as educadores/as sociales: comunidades de Galicia y Extremadura", en CID, X. M. *et al.* (coords.), *Educación social e escola. Unha análise da última década (2006-2016)*, Ourense, CEESG/NEG, págs. 309-328.
- DE MIGUEL DÍAZ, M. (2015): "Ideología y pedagogía empírica: cuestiones para un debate", *Revista de Investigación Educativa*, vol. 33, n.º 2, págs. 269-287, <<https://doi.org/10.6018/rie.33.2.226611>>.
- DEAN, K. L. (2015): "Understanding student success by measuring co-curricular learning", *New Directions for Institutional Research*, n.º 164, págs. 27-38.
- DENZIN, N. K. y LINCOLN, Y. S. (eds.) (2011): *The Sage handbook of qualitative research*, 4.º ed., Thousand Oaks, Sage.
- DÍEZ-GUTIÉRREZ, E. J. y MUÑIZ-CORTIJO, L. M. (2022): "La educación social en la escuela: una revisión actualizada", *Revista de Investigación Educativa*, vol. 40, n.º 2, págs. 403-419, <<https://doi.org/10.6018/rie.454511>>.
- DÍEZ-GUTIÉRREZ, E. J. y PALOMO-CERMEÑO, E. (2024): "A literature review of the role played by social educators in the Spanish schooling system", *Citizenship, Social and Economics Education*, vol. 23, n.º 1.
- EIGUREN, A. y PICAZA, M. (coords.) (2023): *KOKUK Elkarte: gizarte-eta hezkuntza-ekintzak eskola eremuan duen eragina aztertzen / Asociación KOKUK: analizando el impacto de la acción socioeducativa en el ámbito escolar*, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- ESPAÑA (2021): "Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia", *Boletín*

- Oficial del Estado, n.º 134, 5-6-2021, págs. 68657-68730, <<https://www.boe.es/eli/es/lo/2021/06/04/8>>.
- EUSTAT (2024): *Datos estadísticos municipales de Zuia*, Vitoria-Gasteiz, Eustat-Instituto Vasco de Estadística, <[https://www.eustat.eus/municipal/datos\\_estadisticos/zuia\\_c.html](https://www.eustat.eus/municipal/datos_estadisticos/zuia_c.html)>.
- FLICK, U. (2004): *Introducción a la investigación cualitativa*, Madrid, Morata.
- (2014): *El diseño en investigación cualitativa*, Madrid, Morata.
- FUENTES SIMONINI, M.; GÓMEZ GUERRERO, L. y PORCELLI, N. (2019): "Intervenciones comunitarias en educación formal: una aproximación descriptiva en contextos de vulnerabilidad social", *Fronteras*, n.º 13, págs. 68-82.
- GALÁN, D. (2008): "Los educadores sociales en los centros de educación secundaria de Extremadura", *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, n.º 15, págs. 57-71.
- (2019): "La realidad de los educadores sociales en el Estado español. Experiencia evolutiva en los centros de educación secundaria de Extremadura", *Educación Social. Revista de Intervención Socioeducativa*, n.º 71, págs. 79-104.
- GEZURAGA-AMUNDARAIN, M.; PASTOR-ANDRÉS, D.; RODRÍGUEZ-TORRE, I. y DARRETXE-URRUTXI L. (2025): "Proyectos escolares para una educación inclusiva-incluida", *Revista de Educación Inclusiva*, vol. 18, n.º 1, págs. 240-260.
- GIBBS, G. (2012): *El análisis de datos cualitativos en investigación cualitativa*, Madrid, Morata.
- GLUYAS, R. I.; ESPARZA, R.; ROMERO SÁNCHEZ, M. C. y RUBIO BARRIOS, J. (2015): "Modelo de educación holística: una propuesta para la formación del ser humano", *Actualidades Investigativas en Educación*, vol. 15, n.º 3, págs. 1-25.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M.; OLMOS MIGUELÁÑEZ, S. y SERRATE S. (2013): "Los centros educativos, nuevo ámbito emergente de intervención de los educadores sociales", en NIETO LÓPEZ, E.; CALLEJAS, A.I. y JEREZ, O. (coords.), *Las competencias básicas: competencias profesionales del docente*, Madrid, Universidad de Castilla-La Mancha, págs. 523-532.
- HOLSTEIN, J. A. y GUBRIUM, J. F. (2013): "Práctica interpretativa y acción social", en DENZIN, N. K. y LINCOLN, Y. S. (coords.), *Las estrategias de investigación cualitativa*, vol. III, Barcelona, Gedisa, págs. 228-269.
- INE (2022): *Atlas de distribución de renta de los hogares*, Madrid, Instituto Nacional de Estadística, <[https://www.ine.es/experimental/atlas/experimental\\_atlas.htm](https://www.ine.es/experimental/atlas/experimental_atlas.htm)>.
- JIMÉNEZ GONZÁLEZ, A. R. y RODRÍGUEZ CASADO, M. R. (2015): "Comunidades de aprendizaje: propuesta de desarrollo y sostenibilidad desde la educación social en instituciones educativas", *Cuestiones Pedagógicas*, n.º 25, págs. 105-118, <<https://doi.org/10.12795/CP.2016.i25.08>>.
- JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, A. (2014): "El proyecto curricular", en CELORIO, G. y LÓPEZ DE MUNAIN, A. (comps.), *Cambiar la educación para cambiar el mundo... ¡Por una acción educativa emancipadora!*, Vitoria-Gasteiz, Hegoa, págs. 238-244.
- KAMBERELIS, G. y DIMITRIADIS, G. (2015): "Grupos focales", en DENZIN, N. K. y LINCOLN, Y. S. (coords.), *Métodos de recolección y análisis de datos*, Barcelona, Gedisa, págs. 494-532.
- KEELING, R. P. (ed.) (2004): *Learning reconsidered: a campus-wide focus on the student experience*, Washington DC, ACPA y NASPA.
- KOKUK (2020): *Diagnóstico comunitario para la acción socioeducativa en Zuia* [inédito], KOKUK.
- (2023): *Memoria Programa LIHKO* [inédita], KOKUK.
- KUH, G. D. (2008): *High-impact educational practices: what they are, who has access to them, and why they matter*, Washington DC, American Association of Colleges and Universities.
- LAORDEN, C.; PRADO NOVOA, C. y ROYO GARCÍA, M. P. (2006): "Hacia una educación inclusiva: el papel del educador social en los centros educativos", *Pulso. Revista de Educación*, n.º 29, págs. 77-93.
- LASARTE, G.; GALARRAGA, H.; TRESSERRAS, A. y CORRES, I. (2025): "Claves para la puesta en marcha de programas de acción socioeducativa cocurricular", *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, vol. 28, n.º 2, págs. 223-238, <<https://doi.org/10.6018/reifop.634041>>.
- LÁZARO LORENTE, M. (2011): "Educación comparada en la formación inicial universitaria de los profesionales de la educación en España: una perspectiva comparada", en LÁZARO LORENTE, L. M. (ed.), *Lecturas de educación comparada e internacional*, Valencia, Universitat de València, págs. 88-102.
- LEÓN, O. y MONTERO, I. (2003): *Métodos de investigación en psicología y educación*, Madrid, McGraw-Hill.
- LÓPEZ ZAGUIRRE, R. (2013): "Las educadoras y los educadores sociales en centros escolares, en el estado español", *RES, Revista de Educación Social*, n.º 16, <[https://www.eduso.net/res/pdf/16/jor\\_res\\_%2016.pdf](https://www.eduso.net/res/pdf/16/jor_res_%2016.pdf)>.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, R. A. (2007): *La investigación en la práctica educativa: guía metodológica de investigación para el diagnóstico y evaluación en los centros docentes*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J. B. (2015): "Recorrido pedagógico para la movilidad urbana infantil", en VILLENA, J. L. y MOLINA FERNÁNDEZ, E. (coords.), *Ciudades con vida: infancia, participación y movilidad*, Barcelona, Graó, págs. 31-44.
- MURPHY, T. (2010): "Conversations on engaged pedagogies, independent thinking skills and active citizenship", *Educational Research*, vol. 20, n.º 1, págs. 39-46.
- NAIK, S. y WAWRZYNSKI, M. R. (2018): "Gender, race, finance, and student engagement in cocurricular activities in a South African university", *Journal of College Student Development*, vol. 59, n.º 5, págs. 598-613.

- OAKS, D. J. (2015): "Mapping to curricular and institutional goals", *New Directions for Institutional Research*, vol. 2014, n.º 164, págs. 51-60.
- ORTEGA ESTEBAN, J. (2014): "Educación social y enseñanza: los educadores sociales en los centros educativos. Funciones y modelos", *Edetania. Estudios y Propuestas Socioeducativas*, n.º 45, págs. 11-32, <<https://revistas.ucv.es/edetania/index.php/Edetania/article/view/170>>.
- PARCERISA, A. (1999): *Didáctica en la educación social. Enseñar y aprender fuera de la escuela*, Barcelona, Graó.
- SÁEZ SÁEZ, L. S. (2019): "Educadores y educadoras sociales en la escuela: su sentido, nuevas necesidades y nuevas estrategias", *Educación Social: Revista de Intervención Socioeducativa*, n.º 71, págs. 15-38.
- SALINAS HINOJOSA, E. E. y DE NAVA, M. A. (1996): *Una alternativa didáctica: las actividades cocurriculares en la materia de español en educación media superior* [tesis de maestría], Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León.
- SANDÍN, M. P. (2000): "Criterios de validez en la investigación cualitativa: de la objetividad a la solidaridad", *Revista de Investigación Educativa*, vol. 18, n.º 1, págs. 223-242.
- (2003): *Investigación cualitativa en educación. Fundamentos y tradiciones*, Madrid, McGraw-Hill.
- SIERRA NIETO, J. E.; VILA MERINO, E. S.; CAPARRÓS MARTÍN, E. y MARTÍN SOLBES, V. M. (2017): "Rol y funciones de los educadores y las educadoras sociales en los centros educativos andaluces. Análisis y reflexiones", *Revista Complutense de Educación*, vol. 28, n.º 2, págs. 479-495, <[https://doi.org/10.5209/rev\\_RCED.2017.v28.n2.49542](https://doi.org/10.5209/rev_RCED.2017.v28.n2.49542)>.
- SIMONS, H. (2011): *El estudio de caso: teoría y práctica*, Madrid, Morata.
- STAKE, R. E. (1995): *The art of case study research*, Thousand Oaks, Sage [traducción al castellano: STAKE, R. E. (2010): *Investigación con estudio de caso*, 5.ª ed., Madrid, Morata].
- SUSKIE, L. (2014): *Five dimensions of quality: a common sense guide to accreditation and accountability*, San Francisco, Jossey-Bass.
- VILA, E. S.; CORTÉS, P. y MARTÍN, V. M. (2020): "Los educadores y educadoras sociales en los centros educativos de Andalucía: perfil y desarrollo profesional", *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 18, n.º 1, págs. 47-64.
- YIN, R. K. (1994): *Case study research: design and methods*, Thousand Oaks, Sage.

# Genero-berrirakurketak berrikusten: kontzeptu normatibotik kritika kokatura<sup>1</sup>

**Mercedes Bogino Larrambebera**

Nafarroako Unibertsitate Publikoa, Soziologia eta Gizarte Laneko Saila  
metxi.bogino@unavarra.es

**Paloma Fernández-Rasines**

Nafarroako Unibertsitate Publikoa, Soziologia eta Gizarte Laneko Saila  
paloma.fernandez@unavarra.es

Artikulu honek feminismoaren genealogia bat aurkezten du, zeinak kontzeptu normatibo eta kategoria kritiko gisa ulertzen baitu generoa. Horretarako, Sherry Ortner, Gayle Rubin, Joan W. Scott, Jane F. Collier, Sylvia J. Yanagisako eta beste zenbait egileren testu klasikoak aztertzen dira, baina baita egile postmodernoen ekarpenak ere, Judith Butlerrenak, kasurako. Ibilbide bat proposatzen da generoan barrena ikerketa sozialeko kategoria analitiko gisa, eta haren dimensio normatiboa eta indar kritikoa nabarmentzen dira. Lehenik eta behin, Margaret Mead eta Simone de Beauvoirren gogoeta aitzindariak planteatzen dira, haiek jotzen baitira generoa kontzeptualizatu zuten egile aitzindarizat. Bigarrenik, emakume horien proposamen teorikoak aztertzen dira —haiek definitu dute generoa sexualitatearen, gizarte-harremanen eta boterearen arteko artikulazioan—, baita egileok eginiko berrikuspen autokritikoak ere. Azkenik, generoaren zenbait tentsio aipatzen dira ikuspegi epistemologiko eta praktika sozial gisa, eta agerian jartzen da normatibitatearen alorrean duen gaitasun kritikoa —eta, batzuetan, akritikoa—.

## Gako-hitzak:

Genealogia feminista, generoa, sexua/ generoa sistema, ahaidetasuna, derrigorrezko heterosexualitatea, subjektibotasun feministak.

Este artículo presenta una genealogía feminista que comprende el género como concepto normativo y categoría crítica. Para ello, se analizan textos clásicos de autoras como Sherry Ortner, Gayle Rubin, Joan W. Scott, Jane F. Collier y Sylvia J. Yanagisako, además de algunas contribuciones de autoras posmodernas como Judith Butler. Se propone un recorrido del género como categoría analítica en la investigación social, destacando su dimensión normativa y potencial crítico. En primer lugar, se plantean las reflexiones pioneras de Margaret Mead y Simone de Beauvoir, consideradas precursoras en la conceptualización del género. En segundo lugar, se exploran las propuestas teóricas de las autoras citadas, que han definido el género en la articulación entre sexualidad, relaciones sociales y poder, así como sus propias revisiones autocríticas. Finalmente, se señalan algunas tensiones del género como perspectiva epistemológica y práctica social, revelando su capacidad crítica y, a veces, acrítica frente a la normatividad.

## Palabras clave:

Genealogía feminista, género, sistema sexo/ género, parentesco, heterosexualidad obligatoria, subjetividades feministas.

<sup>1</sup> Testu hau 2017an "Genero-berrirakurketak: kontzeptu normatiboa eta kategoria kritikoa" izenarekin argitaratutako artikuluaen berrikuspen, zabalzte eta itzulpenean oinarritua da (*Revista de Estudios de Género, La Ventana*, 5. bol., 45. zb., 158-185. or., <<https://doi.org/10.32870/lv5i45.5375>>).

## 1. Sarrera

Mendebaldeko gizarteetan, genero kontzeptua luze-zabal hedatu da XX. mendearen amaieraz geroztik, bai esparru akademikoan, bai komunikabideetan eta erretorika politikoan. Ikus daitekeenez, generoa bilakatu da hizkuntza mediatiko eta politikoan gero eta gehiago hedatzen den hitz berrietako bat, eta lagunarteko hizkuntzara ere heldu da (Nash, 2003). Eguneroko bizitzan, gero eta gehiago hitz egiten da genero-berdintasunaz, genero-ikasketez, genero-indarkeriaz, genero-identitatez, genero-politikez edo genero-ideologiaz. Kategoría konposatu horiek eraikitze bidean, generoa sexuen arteko harremana ulertzeko txertatzen da literatura akademikoan, eta, azken hamarkadetan, "komodin epistemologiko" (Lamas, 2007: 3) edo "leku komun" (Scott, 2011: 95) bihurtu da, zeina definitu eta birdefinitu egiten baita ikertzen duen subjektuaren begiradaren arabera.

Genero terminoa gero eta gehiago erabiltze horrek interpretazio nahasi eta lausoak ekarri ohi dizkigu, eta esanahi desberdinak eta batzuetan kontraesankorrak hartzen dituzte horietako batzuek. Interpretazio desberdinak nagusi diren testuinguru honetan, beraz, zenbait galdera sortzen zaizkigu: zer zentzutan hitz egiten dute generoaz jakintza zientifikoa ekoizten dutenek?, zertarako erabiltzen dugu termino hori ikerketa sozialean? Eta zer-nola laguntzen du generoak harreman sozialak berrinterpretatzen?

Gaur egungo eztabaida akademikoan, askotariko planteamenduak ditugu genero kontzeptuaren inguruan: erabilera eta abusua (Izquierdo, 1998), kontzeptuak nahastea (Lamas, 1995), kontzeptu baten adierabikotasuna (Tubert, 2003), zailtasun eta aukera gramatikalak (Maquieira, 2001), generoaren krisia teoria eta praktika gisa (Braidotti, 2004), generoa botere-bitarteko gisa (Amigot eta Pujal, 2009), genero-kategoriari egindako kritika berriak (Femenías, 2003) edo generoaren gehiegikeriak (Fraisie, 2016). Bestalde, egile feminista batzuek kontzeptuaren berreraikitze genealogikoak ere egin dituzte, berrikuspen teoriko eta metodologikoetan oinarrituta (Butler, 1990; Haraway, 1995; Braidotti, 2000). Zalantzarik gabe, generoa da gizarte-zientzietako haustura epistemologiko garrantzitsuenetako bat. Naturalizat ageri diren giza harremanak aztertze, dikotomiak eta binarismoak eraikitzean ezkutuan diharduten botere-harremanak deszifratzen dira. Genero-definizioak etengabe ugari dira ikasketa feministez harago, eta tresna kontzeptual hori kategoría kritiko gisa erabiltzea, baliagarria ez ezik, kontzeptu normatibo bat ere bada aldi berean (Fassin, 2008).

Artikulu honek ibilbide kritiko bat planteatzen du genero kontzeptuaren sorreran eta hedapenean barrena. Proposamen klasikoak ditugu abiapuntu, gizarte-zientzietako haustura epistemologikoak diren heinean, eta problematizatu egin nahi da terminoa, hedapen eta finkapen partzialki akritikoen aurrean. Artikuluak ikerketa sozialean funtsezkotzat jotzen diren testuak berrirakurtzea proposatzen du, eta, horretarako, sexualitateari, harreman sozialei eta

botereari begiratu dieten egileen gogoetak baliatzen dira. Lehenik eta behin, genero kontzeptuaren aurrekari historikoak deskribatzen dira; bigarrenik, azterlan feministek termino horri emandako interpretazio teorikoak daude identifikatuta; eta, azkenik, generoak normatibitatearen aurrean duen gaitasun kritikoaren eta, batzuetan, akritikoaren arteko tentsio-harreman horren berri ematen da.

## 2. Generoaren aurrekariak: Margaret Mead eta Simone de Beauvoir

Genero kontzeptuari heltzeko aurrekari nagusietako bat Simone de Beauvoirren *Le deuxième sexe* lana da, 1949an argitaratua. Saiakera-lan horretan, egileak emakumeen mendekotasunaren jatorria aztertzen du, eta arakutzen du, berebat, zer-nola gelditu ziren zokoratuta gizonaen jakintza-alorrak (biologia, psikoanalisi, materialismo historikoa, historia eta mitoak) eraikitzearen poderioz. Maquieiraren hitzetan (2001: 159), "femeninotzat hartzen diren giza ezaugarriak ez dira ustezko biologikotasun batetik eratorriak; prozesu indibidual eta sozial baten bidez geureganatzen dira". Filosofo frantsesaren ustez (De Beauvoir, 1999: 31), "emakumeak, gizaki oro bezalaxe askatasun autonomo izanik, gizona Bestetzat hartzea inposatzen dioten mundu batean aurkitzen eta hautatzen du bere burua, eta horrexek definitzen du emakumearen egoera modu berezian". Hala, emakumei aplikatutako bestetasuna da haren lanaren ardatz tematikoa, eta emakumeek alteritatearen irudikapen gisa duten funtsezko funtzioa azaltzen du: "'beste' pribilegiatu hori ukatuz bakarrik eraiki daiteke subjektu maskulinoa normaltasunaren eta normatibitatearen eredu unibertsal gisa" (Braidotti, 2000: 213).

Margaret Meadek Samoan eta Ginea Berrian 1920 eta 1930 bitartean egindako ikerketa etnografikoak ere generoa kategorizatzearen aurrekari erabakigarriak dira, bestelako ideia berritzaile bat txertatzen baitute garai hartan gizarte-zientzietan nagusi zen ikuspegi biologizistaren aurrean: "giza espeziea izugarri moldakorra izaki, sexu-rolak eta -jokabideak aldatu egiten dira testuinguru soziokultural batetik bestera" (Mead, 1935, hemen aipatua: Stolcke, 2004: 82). Egile horren lana aitzindarizat jo daiteke sexu-arau malguagoak planteatzeari dagokionez; hau da, harremanetarako modu ez hain zurrunik proposatzen ditu, erlijioek eta moralitate fundamentalistek kontrolatutako tokietan izan ezik, horiek ez baitituzte onartu nahi emakumeen estatusen eta sexuen arteko harremanetan izaniko zenbait aldaketa (Tovar, 2018).

Funtsezko bi aurrekari horiek aipatu ondotik, nahitaez ekarri behar da Amerikako Estatu Batuetan 1950eko hamarkadatik aurrera agertzen den *gender* terminoa —psikologiatik, sexologiatik eta medikuntzatik abiatuta sortua— sexu anatomikoa eta sexu soziala bereizteko (Stolcke, 2004). John Money psikologo eta medikuak, *sex roles* edo sexu-rolak hitz egin beharrean, *gender roles* (genero-rolak) terminoa erabiltzen du gaur egun ezagutzen ditugun

intersexualitate-kasuak deskribatzeko zailtasun kontzeptualak ebazten saiatzeko (kasu horiek hermafroditismo gisa adierazi izan dira tradizionalki). Sortzetiko intersexualitate-kasu horietan, berretsi egiten da helburu psikomedikoa, hau da, genital anbiguoak kirurgia normalizatzailearen bidez aldatzea eta, hala, ziurgabetasun oro konpontzea. Hartara, ordeko hormona-tratamenduak emanez, erraztu egiten da genero-rol bitarrak bereganatzea (Lamas, 1986; Stolcke, 2004; Fassin, 2008).

Robert Stoller psikiatra eta psikoanalistak logika horri jarraitzen dio, eta transexualitateak sortzen dituen sailkapen-erronkak ikertzen ditu —hau da, beren jaiotzako sexuarekin identifikatzen ez diren pertsonak ditu aztergai—. *Sex and gender* (1968) liburuan, Stollerrek sexu-identitatearen nahasmenduak aztertzen ditu, eta *gender identity* edo genero-identitatea adierazpena proposatzen du transexualitate eta homosexualitatea bereizteko; hots, gizon edo emakume izateko nahiak eta orientazio sexuala banatzeko (Fassin, 2008; Stolcke 2004; Lamas, 1986). Testuinguru bio-psiko-mediko horretan, intersexualitatea edo transexualitatea medikalizatzeko baliabide gisa sortzen da generoa, eta, ikuspegi horretatik, pisu handia du gizarte-normatibitatean.

### 3. Sherry Ortner: natura/kultura aurkakotasuna

1970eko hamarkadan, zenbait autore agertuko dira Amerikako Estatu Batuetan. Autore horiek lanaren banaketa sexuarekin oinarritutako mendekotasun femeninoaren unibertsaltasuna eztabaidatzen dute *Women, culture and society* (1974)<sup>2</sup> liburuan. Haien artean, nabarmentzekoa da, lehenik eta behin, Michelle Rosaldo (1974), zeinak eredu estruktural bat proposatzen baitu, psikologiaren eta antolaketa sozial eta kulturalaren zenbait alderdi kontuan hartuta, etxekoa/publikoa dikotomiari dagokionez. Bigarrenik, Nancy Chodorowek (1974) dio egitura psikikoaren eraikuntza sozializazioaren esperientzian egituratzen dela, eta, ildo horretan, gaineratzen du nortasun maskulinoaren eta femeninoaren arteko aldeak ez daudela genetikoki programatuta; hau da, egitura horretan faktore sozioestruturalek esku hartzen dutela, biologikoei baino gehiago. Hirugarrenik, beste ekarpen antropologiko batzuen artean, Sherry Ortner (1974) ikertzaileak Simone de Beauvoirren eta Claude Lévi-Straussen eragin teorikoekin aztertzen du emakumea/gizona eta natura/kultura erlazio dikotomikoen artean ageri den homologia. Dikotomia horiek aztertzean —etxekoa/publikoa (Rosaldo, 1974),

maskulinoa/femeninoa (Chodorow, 1974), natura/kultura (Ortner, 1974) eta ugaltzea/ekoiztea (Harris eta Young, 1981)—, aipaturiko egileek "kultura eta egitura sozialean kokatzen zuten emakumeen opresioa, baina haietako askok kopiatu egin zituzten ustez gainditu nahi zituzten joera unibertsalistak eta determinismo biologikoa" (Stolcke, 2004: 83)<sup>3</sup>.

Ortnerren (1974) "Is female to male as nature is to culture?" artikuluan, emakumeen gutxiagotasuna aurreuposizio gisa hartzen duen pentsamendu kulturala aztertzen da eta egileak hauxe galdetzen dio bere buruari: nola azaldu emakumeen balio-galera unibertsala?, zergatik hartzen dira naturatik hurbilagokotzat? Ortnerren ustez (1979), emakumeen gorputza eta ugaltze-funtzio espezifikoa dira gakoa. Hala, egitate fisiologiko horren barneko hiru esanahimaila zehazten ditu bere azterketan: 1) gorputza eta haren funtzio naturalak; naturatik hurbilago jartzen dituzte emakumeak gizonen fisiologiarekin alderatuta, kontuan izanik gizonen fisiologiak libre uzten dituela kulturari loturiko planei ekiteko; 2) prozesu kulturallean gizonetzkoen azpikotzat jotzen diren rol sozialak; eta 3) egitura psikiko desberdina izatea, eta, emakumeen izaera fisiologikoa eta rol sozialak bezalaxe, naturatik hurbilagokotzat jotzea. Testu horretan, egileak ideia hau garatzen du: emakumeen eginkizuna eraldatzaile izatea da, hau da, naturaren eta kulturaren arteko bitartekaritza hartzen dira, eta prozesu hori funtsezkoa da, natura gizarteratzea eta kulturalizatzea eskatzen baitu. Beste era batera esanda, emakumeek bitarteko estatus bat dute, bitartekaritza-funtzioak eta garrantzi anbiguoak dituzte —hau da, interpretazio desberdinak, eta, hala, naturaren eta kulturaren arteko posizio batean kokatzen dira emakumeak—.

Ortnerren argitalpen hori (1974) antropologia feministaren sorrerako lanen artean dago. Obra horrek eztabaida handia piztu zuen bi baieztapen polemikorengatik: batetik, emakumeen mendekotasuna unibertsala dela, eta, bestetik, emakume/gizon eta natura/kultura arteko homologiak azaltzen duela gizonak menderatzaile izatea. Jasotako kritiketatik abiatuta eta hogeitaz hamar urte baino gehiago igaro ondoren, egileak beste saiakera-lan bat argitaratu zuen 1996an: *So is female to male as nature is to culture?* Testu horretan, aitortzen du gehiegizko garrantzia eman diela gizonen nagusitasun-adierazleei, kultura oso batean gizonak nagusi direla adierazi baitzuen. Mendebaldeko gizarteetako berdinaletasunari buruzko argudioetan, Ortnerrek 1989an argitaratutako "Gender hegemonies" artikuluan planteatutako ideia batzuk erabiltzen ditu. Ortnerren ustez (1989), unibertsalismoari buruzko eztabaidaren inguruan jasotako kritikek prestigioari dagokionez soilik murriztu dute genero-asimetria, eta ez dira aintzakotzat hartu beste

<sup>2</sup> Amerikako Antropologia Elkartearen 1972ko kongresua, Toronton egina. Aipatutako autoreen hitzaldiak Michelle Rosaldo eta Louise Lamphereren argitalpenetan kaleratu ziren (*Women, culture and society*, 1974). Elixabete Imazek hauxe adierazten du (2015: 121): "liburu hori lan aitzindarizat jotzen da antropologia feministaren esparruan, eta ekarpen oso garrantzitsua da diziplinaren androzentris-moa kritikatzeko". Ikusi gaztelaniaz: Harris eta Young (*Antropología y feminismo*, 1979).

<sup>3</sup> Aipatzekoa da natura/kultura bereizketa Lévi-Straussen ikuspegi sinboliko-estruturalistan kokatzen dela, etxekoa/publikoa oposizioak gehiago jarraitzen diola ikuspegi estruktural-funtzionalistari —ahaidetasun-ikasketetan nagusitu zen bezala—, eta ugaltzea/ekoiztea dikotomia, azkenik, ikuspegi funtzionalista-marxistatik eratorria dela (Yanagisako eta Collier, 2007).

funtsezko bi dimentsioak, hau da, menderatze maskulinoa eta botere femeninoa. Egileak dioenez, generoari dagokionez gizarte berdinzaleagoak aurki daitezkeen arren, berdintasuna beti da ezegonkorra eta hauskorra. Bere planteamenduaren arabera, gizarte batzuetan presente daude "menderatze maskulinoaren" elementuak, baina modu zatikatuan, ez daude artikulatuta ordena hegemonikoan eta ez dira gailentzen eskusibotasun edo nagusitasun maskulinoaren diskurtso eta praktika sozialetan (Ortner, 2006).

Hala, xedapen funtzionalen, botere-dinamiken eta gorputz-faktoreen elkarrekinza konplexu baten emaitza gisa uler daiteke menderatze maskulinoa. Berresten du emakumeek betetzen dutela naturaren eta kulturaren arteko bitartekaritza-lekua, eta, ildo horretan, hauxe dio egileak: "genero-harremanak beti kokatzen dira naturaren eta kulturaren arteko mugalerroetako batean gutxienez; hau da, gorputzean" (Ortner, 2006: 18). Ikuspegi horretatik, Ortnerrek uste du kultura askotan, ezpada guztietan, natura/kultura eta emea/arra homologia elkarrekiko metaforizazio-harreman bat dela. Ildo horretan, generoa hizkuntza ahaltsua da naturaren eta kulturaren, sexualitatearen eta ugalketaren, boterearen eta babesgabetasunaren, edo jardueraren eta pasibotasunaren arteko harremani buruz hitz egiteko.

Ortnerrek emakumeen mendekotasunari eta menderatze maskulinoari buruz egindako hausnarketak kontuan hartuta, kontzeptu hauetara hurbilduko gara hurrengo epigrafeetan, egileon eta haien ikuspegien bidez: sexua/generoa sistema eta ahaidetasun-sistemak (Rubin, 1975), generoa eta boterea (Scott, 1986), eta generoa eta ahaidetasuna (Yanagisako eta Collier, 1987). Horiei esker, genero-eta ahaidetasun-harremanak prestigio, botere eta hierarkia sozialeko sistema gisa ulertu ahalko ditugu.

#### 4. Gayle Rubin: sexua/generoa sistema eta nahitaezko heterosexualitatea

Gayle Rubinek 1975ean argitaratutako "The traffic in women: notes on the 'political economy' of sex" saiakera hartzen da, gaur egun, generoa gizarte-zientzietan analisi-kategoria gisa erabiltzen hasi zen obra klasikotzat (Lamas, 1986; Izquierdo, 1998; Braidotti, 2000; Maquieira, 2001; Stolcke, 2014). Artikulu honetan, egileak formulazio teoriko berri bat proposatzen du, emakume-trukeari buruzko hurbilketa antropologiko kultural batetik abiatuta. Hori sexua/generoa sisteman trinkotzen da, eta erreferentziatzko kontzeptu bihurtzen da genero-azterlanetarako eta sexuaren ekonomia politikoari buruzko analisi feministarako (Braidotti, 2000; Maquieira, 2001).

Simone de Beauvoirren (1949) metodologiari jarraituz, egileak zenbait iturri epistemologikorekin eztabaidatzen du, hala nola materialismo historikoarekin, antropologiarekin eta psikoanalisiarekin. Hala, emakumeen zapalkuntzaren eta mendekotasun sozialaren sorrerari buruzko bere

teoria lantzen du, zeinak kritika sendoa egiten baitie esentzialismo biologikoari eta heteronormatibitateari (Stolcke, 2014). Teoria marxista aztertuz, Rubinek (1986) adierazten du Marxen mundu sozialean gizakiak langileak, nekazariak edo kapitalistak direla. Emakumeak langile, esplotatu edo besterendu izatea ez zen garrantzitsua kapitalismoaren azterketa historikoan. Hori horrela, joera androzentrismak nabari dira, maskulinitasuna baita balio hegemoniko nagusia haren teoria sozialean. Emakumeak familia-kontsumoaren administratzaile gisa ulertzen dira, eta, azken buruan, lan-indarraren erreserba gisa. Alde horretatik, dinamika kapitalistaren erdigunean kokatzen da emakumeen zapalkuntza, eta etxeko lanaren eta eskulanaren ugalketaren arteko harremana adierazten du (Rubin, 1986). Azterketa horretan, etxeko lana elementu erabakigarria da langilearen ugalketa-prozesuan, hau da, pertsona bihurtzeko lan gehigarri bat: nork eusten eta mantentzen du etxeko bizitzaren eguneroko dinamika? Horixe da emakumeek kapitalismorako duten balio erabilgarria eta emakumeak zapaltzearen funtsezko arrazoietako bat.

Ondorioz, esan daiteke emakume bat, emazte den aldetik, etxera ogia eramaten duenaren funtsezko premia bat dela: "elementu historiko eta moral" horrexek ematen dio kapitalismoari maskulinitasun-eta femeninitasun-formen herentzia kulturala" (Rubin, 1986: 101). Ikuspegi horretatik, egileak dio gizarte orok duela sexuaren, generoaren eta ugalketaren antolamendua tratatzeko modu sistematikoa. Ildo horretatik, honela formulatzen du sexua/generoa sistemaren kontzeptua: "xedapen-multzo bat, zeinaren bidez esku-hartzeko soziala baliatuz osatzen baita sexuaren eta giza ugalketaren lehengai biologikoa, eta modu konbentzionalean asetzen, nahiz eta bitxiak izan konbentzio horietako batzuk" (Rubin, 1986: 102-103). Beste era batera esanda, sexua/generoa sistemak bizitza sozialaren alderdi espezifiko bati egiten dio erreferentzia; alderdi horri esker aztertu daiteke zer-nola bihurtzen den sexuaren lehengai hori —desberdintasun-harreman sozialen bidez— debeku-, betebehar- eta eskubide-sistema, bereizia gizonentzat eta emakumeentzat. Rubinen arabera (1986), sistema horrek arau sozialak, eguneroko praktikak eta irudikapenak ezartzen ditu, baita lanaren banaketa sexuala eta identitate subjektiboak ere. Generoa, beraz, botere-harremanetatik abiatuta sozialki ezarritako banalerro gisa ulertzen da. Ildo horretan, Virginia Maquieirak (2001: 163) nabarmendu du generoak zera ezartzen duela, "espazioak, zereginak, nahiak, eskubideak, betebeharrak eta prestigioa esleitzen dituen banalerro bat. Subjektuen ekintza-aukerak eta baliabideetarako sarbidea ahalbidetzen edo debekatzen, definitzen eta mugatzen dituzten esleipenak eta aginduak".

Lévi-Straussek 1949an *Les structures élémentaires de la parenté* lanean argitaratu zituen ahaidetasun-harremanak aztertuta, Rubinek (1986: 106) interpretatzen du "ahaidetasun-sistemak sexua/generoa sistemen forma enpiriko eta behagarriak direla". Hala, ulertzen da ahaidetasun-sistemak,

beste helburu sozial batzuen artean, sozialki antolatutako sexualitate-modu zehatzak eratzten eta erreproduzitzen dituztela, eta aldatu egiten direla kultura batetik bestera. Esan daiteke ezen, Lévi-Straussen arabera, naturaren eta kulturaren arteko aliantza eta topaketa dramatikoak zela ahaidetasuna ezartzeko alderdirik garrantzitsuena, ugaltzearen bidez. Era berean, egilearen ustez, aliantza edo ahaidetasun-instituzio horrek "mantentzen zuen taldeen arteko harremana, eta ez gizabanakoen artekoa soilik" (Tovar, 2018: 28). Zehazki, Rubinek dioenez (1986: 112), "mundu naturalaren parte baten gainean helburu sozialak inposatzea da ahaidetasun-sistema bat". Hau da, objektuak/pertsonak ekoiztea, modelatzea edo eraldatzea esan nahi du haren ustean. Gainera, egokitzen jotzen du Lévi-Straussen "emakume-trukea" kontzeptua erabiltzea, "emakumeen zapalkuntza gizarte-sistematan kokatzen baitu, eta ez hainbeste biologian" (Rubin, 1986: 111). Badirudi egile horrek kaleratutako ekarpenaren izenburuan bertan markatu duela bere jarrera politikoa: "emakume-trafikoa" (Rubin, 1986).

Egileak identifikatzen duenez, gizarte patriarkalean emakumeen zirkulazioa da ordena patriarkalari eusten dion genero-sistemen gakoa, eta horrek intzestuaren tabua aipatzen du exogamiaren sorburu gisa. Ildo horretan, generoak sexu batekin identifikatzea ez ezik, sexu-desioa beste sexura bideratzea ere eskatzen du, eta, hala, nahitaezko heterosexualitatea sortzea, ahaidetasun-erregelen eta -arauen ondorioz. Era berean, psikoanalisi "ahaidetasuna ugaltzeari buruzko teoria bat" dela azaltzen du (Rubin, 1986: 118). Egilearen iritzian, ahaidetasun-sistematan atxikitzeak pertsonen psikean uzten dituen aztarnak aztertzen dira psikoanaliaren bidez, hau da, sexualitateak akulturazio-prozesuetan duen eraldaketa interpretatzen da (Rubin, 1986).

*The traffic in women* lanean, Rubinek ez du aipatzen sexu-desioaren eta generoaren arteko bereizketa, biak produktu sozial gisa hartzen baititu, ahaidetasunean oinarritutako antolaketa sistematan elkarri lotuta. Hala ere, hamarkada bat geroago (1984an), autore berak beste saiakera-lan bat argitaratu zuen, eta bereizketa hau nabarmendu zuen: "Thinking sex: notes for a radical theory of the politics of sexuality". Rubinek kapitulu horretan adierazten duenez (1989: 54), "sexua eta generoa, lotuta egon arren, ez dira gauza bera, eta praktika sozialaren bi arlo desberdinen oinarria dira". Hala, egileak zalantzan jartzen du sexuaren eta generoaren arteko fusioa, baita erraz truka daitezkeen termino gisa erabiltzea ere. Horregatik, generoa eta sexualitatea bereizita aztertzea proposatzen du, haien dimentsio sozial desberdinak fidagarritasun handiagoz islatzeko, eta, ondorioz, genero-hierarkia eta sexu-estratifikazioa bereizteko.

Sexu-estratifikazioko sistema horretan, banalerro bat planteatzen du: alde batetik, "sexualitate on, normal, osasungarri, natural eta sakratuaren" arteko muga imaginario bat gordetzeko beharrezkotzat jotzen dena, harreman heterosexualetan ezkontzarekin aitortua, eta, bestetik, "sexualitate madarikatu, anormal,

kaltegarri, antinatural eta bekatuzko" bat, ezkontzatik kanpora identifikatua eta birsortzera bideratua ez dena. Hala, sexualitatea eta generoa politikoak direla argudiatzen du; "izan ere, sexualitatea gizabanako eta jarduera batzuk bultzatzen eta saritzen dituzten botere sistematan antolatuta dago, eta, aldiz, zigortu eta ezabatu egiten ditu beste batzuk" (Rubin, 1989: 56). Are gehiago, José Ignacio Pichardok dioen bezala (2009: 37), "egitura konplexuak dira ahaidetasuna eta sexua/generoa sistema —biak ere elkarri lotuak, sexualitatearen eta ugaltzearen kontrolaren parte baitira—, eta helburu analitikoekin azpibanatu behar dira, nahiz eta etengabe interakzioan ageri diren". Finean, Gayle Rubin aitzindaritzat jo daiteke generoaren eta ahaidetasunaren arteko artikulazioa problematizatzen, baita sexua/generoa sistemaren eta nahitaezko heterosexualitatearen kontzeptuak proposatzen ere.

## 5. Joan W. Scott: botere-harremanak eta kategoria kritikoa

1980ko hamarkadan, bi faktore nagusik eragiten dute ikerketa-esparru honen hazkundean eta dibulgazio zientifikoa: batetik, mendebaldeko mundu akademikoan genero-ikasketak instituzionalizatzeko prozesuak, eta, bestetik, horien legitimitatea bilatzeak (Braidotti, 2000). Testuinguru horretan argitaratu zen 1986an Joan W. Scotten "Gender: a useful category of historical analysis" artikulua, zeinak generoa kategoria analitiko gisa ulertzea baitakar berekin, hau da, ikertzeko gai eta arazo berriak identifikatzeko gauza den tresna kritiko gisa (Maquieira, 2001).

Boterearen analisi postestrukturalista batetik abiatuta, Scottek (1996: 289) honela ulertzen du generoa: "sexuak eta generoa botere-harreman adierazgarrien lehen forma gisa bereizten dituzten desberdintasunetan oinarritutako gizarte-harremanen osagaia". Ikuspegi horretatik, genero-kategoriak, subjektu indibidualak ez ezik, gizarte-antolaketa ere inplikatu du. Egilearen interpretazioari jarraituz, generoak lau dimentsio ditu eta haien bidez jarduten du: 1) irudikapen askotarikoak eta maiz kontraesankorrak dituzten sinbolo kulturalak; 2) sinbolo kulturalak interpretatzeko aukera metaforikoak mugatzen eta biltzen dituzten kontzeptu normatiboak (doktrina erlijiosoak, hezkuntzakoak, zientifikoak eta abar), zeinek modu unibokoan baieztatzen baitute maskulinoa/femeninoa esanahia; 3) ahaidetasun-sistemak eta familia (mikroegiturak), ekonomia, hezkuntza eta politika (makroegiturak); eta, azkenik, baina ez horregatik garrantzi txikiagoarekin, 4) historizatutako identitate subjektiboa. Ildo horretan, generoa aldi berean eraikitzen eta berreraikitzen da dimentsio eta eremu hauetan guztietan: familia-harremanetan, lan-merkatuan, hezkuntzan, komunikabideetan, politikan eta artean; baita diskurtso kritikoetan ere, eta modu garrantzitsuan, gainera.

Scottek genero kontzeptua kategoria analitiko gisa garatzearen alde egiten du behin eta berriz, eta horren azalpena da gainditu egin behar direla haren

erabilera deskriptiboa (emakumeen ordezko soil gisa) eta sexua/generoa dikotomiatik sortzen den erredukzionismoa (biologia/kultura gisa ulertuta). Kategoria horrekin, "sexu-desberdintasunaren terminoen benetako historikotasuna eta dekonstrukzioa lortu nahi ditu" Scottek batez ere (1996: 286). Hala, "dekonstrukzio" terminoari Jacques Derridak emaniko definizioa erabiltzen du egile honek; hau da, "edozein oposizio bitarrekin jarduten duen modua testuingurua kontuan hartuta aztertzea, eraikuntza hierarkikoa alderantzikatuz eta desplazatuz, erreala edo gauzen izaerari dagokiona dela onartu beharrean" (Scott, 1996: 286).

Scotten ikuspegitik, generoa botere-harreman adierazgarrien forma primarioa ere bada. Egileak adierazten duen bezala, "mendebaldeko tradizioetan, tradizio judu-kristauetan eta islamiarretan, boterearen esanahia errazteko modu iraunkor eta errepikakorra" (Scott, 1996: 292). Generoaren dimentsio analitiko hori funtsezkoa da, gizarte-bizitzaren pertzepzio sinbolikoaren eta antolaketa zehatzaren erdigunean kokatzen baitu eta botere-banaketak ezartzen dituzten erreferentziak sortzen baititu; hau da, gizarte-subjektuen artean desberdintasunak sortzen dituzten baliabide material eta sinbolikoen gaineko kontrol edo sarbide diferentzialak (Scott, 1996).

Baina generoak, bereizketa garrantzitsua egiteko lehen forma gisa ulerturik, oposizio bitarrak legitimatzeko funtzioa du: generoak legitimatu eta eraiki egiten ditu harreman sozialak. Erronka teorikoa ez da genero maskulino/femeninoaren eredu hegemonikoa deseraikitzea bakarrik, baita generoaren eta gizartearen arteko elkarrekiko harremana ulertzea ere; hau da, nola eraikiten duen politikak generoa eta nola eraikiten duen generoak politika testuinguru espezifikoa, eta, besteak beste, klase sozialarekin, arrazarekin eta erlijioarekin lotuta.

Ikasketa feministetan klasikitat jotzen den 1986ko testutik abiatuta, Scottek 2010ean berrikuspen autokritiko bat egin zuen, eta berriz galdetu zion bere buruari: "Gender: still a useful category of analysis?". Artikulu horretan iradokitzen duenez, genero hitzaren erabileren historian, herri-hizkeran ezabatu egin dira generoaren eta sexuaren arteko mugak. Hala, bat dator Rubinen (1989) hausnarketarekin, zeina aurreko epigrafean jaso baitugu. Scotten iritzian (2011: 100), generoa zera da, "normatibotasunaren eta psikikotasunaren artean eta sexualitatearen inguruan ageri den harreman zaila aztertzea; fantasia kolektibizatzen eta, aldi berean, helburu politiko edo sozialen baterako erabiltzen saiatzea". Egileak dioenez, prozesu horretan "generoak sortzen ditu sexuarentzako esanahiak eta sexu-desberdintasunak, eta ez sexuak generoarentzako esanahiak" (Scott, 2011: 100). Beraz, esan genezake generoa dela sexurako gakoa.

Generoak gizarte-azterketan kategoria erabilgarria edo baliozkoa izaten jarraitzen ote duen galdetzean, Scottek (2011) dio generoa erabilgarria dela kategoria gisa, baina eztabaidatzeari dagokionez bakarrik. Esanahiak historikoki nola ezartzen diren, gizarte-

praxian zer inplikatzeko duten eta zer lengoaiaren bidez eta zer testuingurutan gertatzen diren jakiteko galdera-multzo ireki bat den bitartean, baliagarri izaten jarraituko du, potentzial kritikoa duen kategoria bat baita.

Jarraian, eta Yanagisakok eta Collierrek (1987) planteatzen duten genero- eta ahaidetasun-harremana aurkezten da, eta berriro pentsatzen da generoak eta ahaidetasunak elkar eraikitzeak duten moduari buruz (Yanagisako eta Collier, 1994). Zenbait gogoeta garaikidek indartu egiten dute generoaren eta ahaidetasunaren arteko artikulazioaren ideia hori, Teresa del Valle (2010), Aurora González Echevarriak (2010) eta Verena Stolckek (2014) azaltzen duten bezala.

## 6. Jane F. Collier eta Sylvia J. Yanagisako: genero-harremanak eta ahaidetasuna

Ahaidetasun-ikasketak biziberritzea eta genero-ikasketak gizarte zientzien eztabaidaren erdigunean jartzea izan da ikerketa feministaren ekarpen garrantzitsuenetako bat. 1980ko hamarkadan, ahaidetasun-ikasketa deiturikoetan higidura bat antzeman daiteke. Horren arrazoiak izan daiteke ordura arte funtsezkotzat jotzen ziren gai batzuek gero eta interes gutxiago piztea, hala nola gizarte-egituraren ezaugarriek, ondorengotza-arauek, ezkontza-agindu edo -lehentasunak eta sistema terminologikoen (Yanagisako eta Collier, 1994). Beste era batera esanda, ahaidetasun-ikasketek utzi egiten diote gizarte-antolamenduak arduratzeari, eta, horren ordez, kultura-sinbolo eta -esanahietan zentratu dira. Horrenbestez, prozesu soziala eta subjektu agentziaduna (*agency*) deritzen ideiak txertatzen dituzte haien birformulazioetan, eta, hala, ikerketa-ildo berriak islatzen dira (Stone, 2007).

David Schneiderren lanak (1984) zeregin erabakigarria izan zuen ahaidetasunaren gainbeheran zein ernaberritzean. Autore horrek argudiatu zuen ahaidetasun-konzeptu antropologikoa ugalketa biologikoari buruzko nozio "eurozentrikoetan"<sup>4</sup> oinarritzen zela (Stone, 2007). Jorge Grau Rebollok (2006) dioenez, "ahaidetasunaren berrikuntza" 1980ko hamarkadaren erdialdean hasi zen hiru zentzutan, batez ere antropologia feministak bultzatuta: 1) generoa eta ahaidetasuna elkarren artean lotura estua duten kategoria gisa ulertzeko ahalegina; 2) ahaidetasunaren birformulazioa sustatzea, kontzeptu irekiagoak, malguagoak eta ez hain eurozentrikoak erabiltzearen bidez; eta 3) generoa eta ahaidetasuna

<sup>4</sup> "Eurozentrikoa" edo "mendebaldekoa" terminoek Europan eta emigrazio europarra bizi den beste herrialde batzuetan errotutako kultura-konzeptuei eta pentsamendu-moduei egiten diete erreferentzia. Kategoria horiek zehaztugabeak eta problematikoak dira, ez baitute muga geografikorik. Gainera, kultura-aniztasun handia izateak galarazi egiten du zenbait kontzepturen orokortzeak behar bezala justifikatzea edo aplikatzea kultura batetik bestera (Stone, 2007).

kategoria trabagabe eta prozesual gisa definitzea, estatiko eta finkotzat hartu ordez (Stone, 2007).

Ildo horretan, *Gender and kinship: essays toward a unified analysis* liburua, Jane F. Collierrek eta Sylvia J. Yanagisakok 1987an elkarrekin editatua, aitzindaria izan da generoaren eta ahaidetasunaren arteko "artikulazioa"<sup>5</sup> planteatzen, ahaidetasun-harremanetan esku hartzen duten egiturek, sinboloek eta esanahi kulturalak genero-desberdintasunak zer neurritan sortzen eta iraunarazten dituzten argitzeo (Del Valle, 2010). Lehen kapituluak, Yanagisakok eta Collierrek (2007) kritikoki berrikusten dituzte dikotomia analitikoak; alegia, menderatze maskulinoa, emakumeen mendekotasuna, eta generoaren eraikuntza kulturala azaltzen saiatu zirenak, lehen aipatu ditugun bereizketen bidez, hala nola natura/kultura (Ortner, 1974), etxekoa/publikoa (Rosaldo, 1974) eta ugaltzea/ekoiztea (Harris eta Young, 1981). Dikotomia horien arabera, gizonen eta emakumeen arteko desberdintasunagatik dago errotuta generoa zenbait testuinguru soziokulturaletan, eta, nahiz eta sexu-asimetriaren unibertsaltasuna arrazoi biologikoengatik baieztatzen duten, esplizituki nabarmentzen dituzte prozesu sozialak.

Michelle Rosaldo (1974), Nancy Chodorow (1974), Sherry Ortner (1974), Olivia Harris eta Kate Youngen (1981) ekarpen horiek sexu-asimetria unibertsalaren kausa sozialak aipatzen zituzten, hau da, "gertaera biologikoen" eraikuntza soziala hartzen zuten kontuan, eta adierazten zuten, zehazki, "amatasun biologikoak" azaltzen zuela emakumeen debaluazio unibertsala. Hala ere, Rosaldok (1980) "The use and abuse of anthropology" artikuluan aitortzen du kritikatu nahi zituzten tranpa kontzeptual berberetan jausi zirela; hau da, gizonen eta emakumeen arteko funtsezko desberdintasunak nabarmentzeko eta kontrastatzeko joerari heldu ziotela, galdetu beharrean nola sortzen diren desberdintasun horiek gizarte-harremanen eta, bereziki, desberdintasun-harremanen ondorioz (Rosaldo, 1980, Maquieiran aipatua, 2001).

Beraz, esan dezakegu Yanagisakok eta Collierrek batera argitaratutako testuak (2007) zalantzan jartzen dituela erabilgarritasun analitikoari eta unibertsaltasun kulturalari buruzko dikotomiak, eta, hala, generoak markatutako dikotomia analitiko horiek gainditzea ahalbidetuko duen "aurpegi askotako estrategia" bat proposatzen duela. Aurpegi askotako estrategia hori prozesu sozial eta sinbolikoak totalitate gisa ikertzean datza, hau da, esanahiak, ereduak eta historia hiru sekuentziatan integratzen dituzten totalitate gisa: 1) kultura-esanahiak aztertzea; 2) ideien eta praktiken arteko prozesu dialektikoa azaltzea gizarte-desberdintasunak eraikitzeari dagokionez; eta 3) gizarte-jarraitutasunak eta -aldaketak historikoki ulertzea.

Kontuan harturik zer kritika egiten dizkien Schneiderrek (1984) ahaidetasunaren teoria klasikoei, Yanagisakok eta Collierrek (2007) ahaidetasunaren eta generoaren arteko paralelismoak zehazten dituzte beren argudioak azaltzeko. Ahaidetasun-kontzeptua lotura biologikoen inguruko mendebaldeko aurre-suposizio kulturalak beteta zegoen; genero-kategoria, berriz, desitxuratuta zegoen ugalketaren desberdintasun biologikoei buruzko aurre-suposizio kulturalak lerratien ondorioz (Stone, 2007). Ildo horretan, "antropologo horiek beren aurreko feministek baino modu erradikalagoan bereizi zituzten 'sexua' eta 'sexualitatea', generoaren gertakari biologiko gisa, ikusmolde soziokulturaltzat jota" (Stolcke, 2014: 180). Ikuspegi horretatik, nabarmentzen da gizonen eta emakumeen artean biologikoki definitutako sexu-desberdintasunak konstruktua kulturalak direla aldi berean (Stone, 2007).

Hori horrela, Schneiderrek ahaidetasunari buruz interpretatutakoa erreplikatu nahi zuten egileek; hau da, kultura bakoitza bere harremanei buruzko *emic* ikusmoldeetatik ikertu behar dela testuinguru soziokultural bakoitzean. Schneiderrek ahaidetasuna esparru soziokultural bereizgarritzat jotzen zuen; Yanagisakok eta Collierrek (2007), aldiz, adierazten dute generoa eta ahaidetasuna bi ikasketaren diskretu eta bereizi gisa kontzeptualizatu direla. Baina, egia esan, "elkar erazten dute gure gizartean" (Yanagisako eta Collier, 2007).

Idea hori aurrerapen teoriko garrantzitsua izan zen antropologian, nahiz eta kritikatu egin zuten haren ikuspegi etnozentrkoa, "gure gizartean" zuen enfasiagatik. Horretaz gainera, ohartarazi zuten erantzunik gabe gelditu zirela zenbait galdera: nola lotzen dira generoa eta ahaidetasuna? Eta zer egoera soziokultural eta politikotan? Stolckeren aburuz (2014: 184), ahaidetasunaren eta generoaren arteko loturak, gutxienez, elkarrekin lotutako hiru uno hartzen ditu barnean. Hauexek dira: 1) genero-harremanen osaera historikoa eta kulturala; 2) generoaren eta ahaidetasunaren arteko elkarrekintza ugalketa antolatze moduetan; eta 3) interseksionalitate horien testuinguru historikoa eta estrukturala<sup>6</sup>.

"Gender and kinship reconsidered: toward a unified analysis" argitaratzean (1994), egileek berriro planteatu nahi dute generoak eta ahaidetasunak elkar eraikitzeari buruzko ideia. Yanagisakok eta Collierrek (1994) azaltzen dutenez, emakumeen mugimenduak berriro indarra hartzearekin batera, ikertzaile feministak ahaidetasun-ikasketetara hurbildu ziren, emakumeen lekua eta aukerak ulertzeko tresna kontzeptualak bilatu nahirik. Era berean,

<sup>5</sup> Aurora González Echevarriak (2010) azaldu duenez, "artikulazio" kontzeptua eredu teoriko etnografiko eta konparatibo espezifikokoak eraikitzeo erabiltzen da. Eredu horien funtzio nagusia harreman teorikoak ezartzea da, eta, ikuspegi holista eta interpretatzaileago batetik, kulturaz gaindiko konparazioak egitea.

<sup>6</sup> Aitortzen da "interseksionalitatea" kategoria politiko bat dela, feminista lesbiana beltzetatik sortua 1970eko erdialdean, Amerikako Estatu Batuetako feminismo hegemonikoaren "arrazo-itsutasunari" erantzuteko. Kontzeptu horrek klase- eta arazo-desberdintasunak azaldu nahi ditu, hain zuzen ere, generoaren, klase sozialaren, arrazaren eta pertsonen bizitzako sailkapen soziokulturalak beste printzipio bereizgarri batzuen arteko elkarreraginek datozenak (Stolcke, 2014: 181-182).

badirudi ahaidetasunaren teorikoez beren analisiak berriz aztertzeko tresnak bilatu dituztela genero-ikasketetan. Hala ere, egileak ez datoz bat genero-ikasketetan ahaidetasunaren kezka tradizionalak ulertzeko egindako azterketa-kategorien erabilera sinplifikatuarekin.

Testu honetan, Yanagisakok eta Collierrek (1994) argudiatzen dute generoak eta ahaidetasunak elkar eraikitzen dutela. Beraz, ezin dira analitikoki aztertu bata bestearen aurretikotzat; izan ere, mendebaldeko gizarteetan ahaidetasunak sortzen du generoa eta, era berean, generoak ahaidetasuna sortzen du. Alabaina, egileek ohartarazi dute gizarte guztietan ez daudela modu berean eraikita.

1990eko hamarkadan, "ahaidetasun-ikasketa berriak" lagundutako giza ugalketarako teknologia berrien sorrerarekin batera agertzen ari ziren gizarte-aldaketak hasi ziren aztertzen. Teknologia horiek zalantzan jartzen dute biologia naturala ote den. Era berean, aztergaien artean jasotzen dituzte gay eta lesbianen arteko ahaidetasunaren eraikuntza, dibortzio-indize gero eta handiagoetatik eta dibortzio-osteko ezkontza berrietatik (*remarriage*) eratorritako bizikidetzak-modu berriak, edo ahaidetasun-harreman berriek eta familia osatzeko modu berriek eragiten dituzten adopzio-prozesuen joera hasiberria (Stone, 2007; Tovar, 2018).

Antropologia feministaren ekarpen nagusiak eta generoa analisi sozialaren erdigunean kokatu duten ahaidetasun-teoriak berrikusi ondoren, komeni da orain teoria feminista garaikidea markatuko duen bira erabakigarri bati erreparatzea: identitatearen nozioaren kritika postestrukturalistari, alegia. Judith Butlerren obra da bira horren adierazpide handienetako bat. Haren proposamenak zalantzan jartzen du sexuaren eta generoaren egonkortasuna kategoriatan ontologiko gisa, eta sexu- eta genero-identitateak modu performatiboan ulertzeko bidea irekitzen du.

## 7. Judith Butler: genero-identitateak iraultzea

Teoria feministen garapenean garrantzitsua da Judith Butlerren lana, 1990ean argitaratua (*Gender trouble: feminism and the subversion of identity*), zeinean planteatzen baitu sexua eta generoa eraikitako kategoriak direla. Beste era batera esanda, sexua ez da generoaren aurreko diskurtsoaren parte. Sexua eta generoa performatiboki gertatzen dira, eta, beraz, generoak ez du estatus ontologikorik, sortzen eta taxutzen den ekintzetatik kanpo (Oliva, 2005).

Generoaren forma kanonikoak koherentzia arautzen duten praktiken bidez inposatzen dira (Butler, 1990: 58). Beraz, generoaren aurkako borroka sexuari eta sexu-praktika eta -identitatei buruzko diskurtso posible guztiak kontuan hartzea eskatzen du, eta, hala, genero ugari agertuko dira, zeinak joko ironikoak eta parodia estilistikoak baitira, generoa arau gisa ezegonkortzea helburu dutenak (Maquieira, 2001).

2004an, Butlerrek zenbait saiakera-lan argitaratu zituen izenburu iradokitzaile batekin, zeinak agerian uzten baitu egilearen proposamen kritikoa, generoa kategoriatan normatibotzat hartzeari dagokionez. *Undoing gender*, egilearen hitzetan, 1990eko hamarkadaren amaieran sortu zen genero-politika berri baten eraginaren emaitza da, zeina teoria feministak eta *queer* teoriak bat egitearen ondorioz sortu baitzen, trans mugimendu zibilak kontuan hartuta. Dimorfismo sexuala eta generoaren kategoriatan egonkorak zalantzan jartzea "ni" baten beharrezko ekintza bihurtzen da. Ni hori arauen mende dago eta arauen bidez eratzen da, baina, era berean, modu kritiko eta autonomoan bizi nahi du, arauak eraldatzeko ahaleginean. Era berean, "generoa kategoriatan historiko gisa ulertzen badugu", adierazten du Butlerrek, "onartzen dugu generoa, gorputza eratzeko modu kultural gisa hartuta, irekita dagoela etengabe eraberritzera, eta 'anatomia' eta 'sexua' ez direla existitzen esparru kulturalik gabe" (Butler, 2007: 25).

Pentsamendu postestrukturalistari lotutako analisi feministak konprometituta daude desberdintasunak azaltzen dituzten baldintza materialekin, baina giza subjektibotasunari buruzko ikuspegi eta irudikapen konbentzionalak iraultzea da haien helburu nagusia. Susan Bordo (1989), Gayatri C. Spivak (1990), Rosi Braidotti (2000) eta beste zenbait egile generoari buruzko nolabaiteko eszeptizismo feminista baten aldekoak dira, eta esentzialismo estrategikotik abiatuta identitate femenino kolektiboa proposatzen duten figurazio alternatiboak eskatzen dituzte. Hala, "emakumeak" subjektua planteatzen dute, baina ez esentzia edo jomuga biologiko gisa, baizik eta kokapen edo posizionamendu politiko gisa (Oliva, 2005: 48-50).

Ildo horretan, Rosi Braidottik (1994) aldeztu duenez, irudimen politiko feministak jauzi kualitatibo bat behar du, eta zenbait egilek proposatu duten fikzio politikoaren indar gaitzailean sinesten du. Beste ildo batean, Donna Harawayk *cyborg*aren figurazioa proposatzen du, hau da, goi-mailako teknologiako iruditeria bat, zeinean zirkuitu elektronikoek interkonektibitate- eta kideatasun-eredu berriak iradokitzen baitituzte: "*cyborga* organismo zibernetiko bat da, makina- eta organismo-hibrido bat: errealtate sozialeko izaki bat, baina baita fikziozkoa ere. Errealtate soziala gure gizarte-harremanak dira, gure eraikuntza politikorik garrantzitsuenak, fikziozko mundu aldakor bat" (Haraway, 1995: 253). Ikuspegi horretatik, egileak aurrez aurre jartzen dizkigu, batetik, maskulino/femenino, gizakia/makina, naturala/artifiziala dikotomia tradizionalen irudi urratzaile bat, eta, bestetik, *cyborg*aren figura hibridoa. Subjektibotasunak ebidentzia batekin bizi dira; hau da, postmodernitateko identitateak partzialak eta kontraesankorrak direla etengabe —hau da, transgresiboak eta gorabeheratsuak—.

Azken hamarkadetako literatura feministan, formulazio teoriko garrantzitsu ugari aurkitzen ditugu feminismoaren emakume subjektua kritikatzeko

parte hartzen duten subjektibotasun askotarikoak eta zatikatuak deskribatzeko: Judith Butlerren ideiak (1990) "maskaradaren politika parodiko" baterantz jotzen du, Teresa de Lauretisek (2000) "subjektu eszentrikoaz" hitz egiten du, eta Rosi Braidotti (1994), berriz, "subjektu nomadaz" mintzo da figurazio gisa. Metafora horri esker, zehatz-mehatz azter daitezke ezarritako kategoriak eta esperientzia-mailak, eta posible da, berebat, kategoria horien artean ibiltzea ere. Egileak dioen bezala: "mugak lausotu, zubiak erre gabe" (Braidotti, 1994: 30). Nabarmentzekoa da fikzio hori, irudimenaren potentzian eta garrantzian sinesten baitu garai postmoderno hauetako horditasun politiko eta intelektualetik irteteko modu gisa. Bere interpretazio girotuan, nomadismoak kontzientzia kritiko bat eraikitzea esan nahi du, zeinak uko egiten baitio sozialki kodetutako pentsamendu-eta jokabide-moduetan finkatzeari. Alde horretatik, "nomada" guztiak ez dira munduko bidaiariak; aitzitik, bidaiaria garrantzitsuenetako batzuk norbera bere lekutik fisikoki aldentu gabe gerta daitezke. Egiaz, "nomada-egoera" ezarritako konbentzioak iraultzea da, bidaiatzeko egintza literalean. Era berean, Braidottik igarotze-egoera bateko "bidelagun" gisa deskribatu ditu subjektibotasun feminista alternatiboak.

Finean, garrantzitsua izango da irudikapen berriak imajinatzea, testuinguru sozial, ekonomiko eta politiko espezifikoetan identitateak eraikitzerakoan gertatzen ari diren aldaketa txiki eta handien berri emateko.

## 8. Eztabaida: joerak eta jakinduria kokatuak

Ibilbide honetan, funtsezko testuak biltzen dituen genealogia teoriko bat aurkeztu dugu, generoa gizarte-zientzietako kategoria kritiko gisa nola agertu den ulertzeko. Genealogia horretan bildutako lanek —Margaret Meadek eta Simone de Beauvoirrek inauguratutako hausturek, Gayle Rubinena sexua/generoa sistemaren garapenak, Collierrek eta Yanagisakok proposatutako generoaren eta ahaidetasunaren arteko artikulazioak, eta Judith Butlerrek planteatutako generoaren performatibitateak— agerian utzi dute generoaren erabateko normatibotasuna eta, aldi berean, kritikotasuna, analisirako tresna gisa.

Hala ere, egileok geure jatorrizko lanari egin diogun eguneratze honi dagokionez (Bogino eta Fernández-Rasines, 2017), nabarmendu behar da landutako teoria eta ikuspegi gehienak testuinguru akademiko anglosaxoietatik hartuak direla, batez ere Amerikako Estatu Batuetatik eta Mendebaldeko Europatik. Joera horrek baldintzatu egiten ditu egindako galderak eta erabilitako esparru epistemologikoak, eta baldintzapean jartzen ditu, orobat, subjektibotasunak, botere-harremanak eta ahaidetasun-loturak kontzeptualizatzeko moduak. Ildo horretan, teoria horiek eragingarriak eta produktiboak izan diren arren, ezinbestekoa da haien ekarpenak ikuspegi kokatu batetik problematizatzeko.

Hemendik aurrera egingo diren lanetan, bi alderdi landu beharko dira. Alde batetik, kritikoki berrikusi behar da kategoria jakin batzuen unibertsalizazio implizitua, hala nola "generoa", "sexua" edo "ahaidetasuna", kulturalki eraikitako dimentsioa alde batera uzteko arriskua baitute. Bestetik, premiazkoa da testuinguru espezifikoetatik sortzen diren esparru analitikoak txertatzea eta bultzatzea, errealitate sozial zehatzei erantzun ahal izateko. Euskal Herrian, badira antropologia feministan, ahaidetasun-ikasketetan eta nortasun-politiketan finkatutako ikerketa-ildo finkatuak, eta lagungarriak dira eztabaida horiek aberasteko: batetik, beste testuinguru geopolitiko batzuetan garatutako teorien aplikazio akritikoa problematizatzeko, eta, bestetik, genero-subjektibotasunen historikotasunari eta aniztasunari buruzko galdera berriak egiteko. Hala, begirada feminista askotarikoa indartuko da, testuinguruan kokatua, eta gai izango da tradizio teoriko globalekin hitz egiteko, betiere tokiko esperientzien eta jakintzaren espezifikotasunari uko egin gabe.

## 9. Ondorioak

Artikulu honetan, genero kontzeptuak XX. mendearen erdialdetik ikerketa sozialean izan duen eginkizuna kritikoki berrikustea proposatu da, eta arreta berezia eskaini zaio kontzeptu normatibo eta kategoria kritiko gisa duen dimentsio bikoitzari. Birplanteamendu honen oinarria izan da egileek aurretik idatzitako testuak irakurtzea eta berrirakurtzea, irizten baitiogu funts gisa baliaturiko testuon eragina erabakigarria dela genero-ikasketen eta teoria feministen garapena taxutu duten eztabaiden esanahia eta norainokoa ulertzeko.

Testu honetan aipatu dugunez, batez ere Amerikako Estatu Batuetako feministen artean agertu zen generoa tresna teoriko gisa esparru akademikoan. Feminista estatubatuar haiek kezkatu ageri ziren emakumeak zapalduta egotearekin, menderatze maskulinoarekin eta emakumeen mendekotasun sozialarekin beren argitalpenetan, baita egoera horren itxurazko unibertsaltasunarekin ere. Ildo horretan, Ortnerrek (1974) eta Rubinek (1975) ekarpen garrantzitsuak egin zituzten gizarte-antropologiaren alorrean; izan ere, zalantzan jarri zituzten mundu sozialaren eta ahaidetasun-sistemen ikuspegi androzentrikoa eta existentziaren antolamendua egituratu zituzten sorrerako dikotomiak —hala nola natura/kultura, etxekoa/publikoa edo ugaltzea/ekoiztea—.

Laurogeiko hamarkadan, genero-ikasketen instituzionalizazio akademikoa erronka bat izan zen diziplina horren potentzial kritikoarentzat, baina Joan Scott (1986) eta beste zenbait egilek ikasketen erabilgarritasun epistemologikoa defendatu zuten kategoria analitiko gisa. Izan ere, esanahi sozialak, sexu-desberdintasuneko sistemak eta horien euskarri diren botere-harremanak deskribatu daitezke haien bidez, baita galdekatu ere. Gaitasun kritiko horrek indarrean jarraitzen du, baldin eta generoa etiketa

finko gisa erabili beharrean eztabaidatzeko tresna gisa erabiltzen bada.

Era berean, Collier eta Yanagisakoren (1987) hausnarketak aurrerapen teoriko bat izan ziren, generoari eta ahaidetasunari buruzko azterketa bateratu bat proposatu baitzuten. Elkar eraikitzen dutela aitortzeari esker, ahaidetasun-harremanak determinismo biologikotik harago berrinterpretatzen dira, eta agerian gelditzen da truke-, prestigio- eta hierarkia-sistema gisa duten dimentsio normatibo eta politikoa.

Azken hamarkadetan gertatu den bira postestrukturalistak —Judith Butlerrek (1990) eginiko ekarpena, kasurako— identitatea kritikatzera bideratu du fokua, eta, generoa ez ezik, sexua bera ere zalantzan jarri dute diskurtso-eraikuntza gisa. Ikuspegi horrek askotariko subjektibotasun performatiboetarantz zabaldu du begirada, eta eremu emankor bat ireki du identitate disidenteak eta genero-arau hegemonikoekiko erresistentziak irudikatzen. Planteamendu horietako batzuk postfeministatzat jo badira ere, eta nahiz eta leporatu dieten “emakumeak” subjektua ahuldu egin dutela agenda politikoa, uste dugu ez dakartela nahitaez desberdintasunaren baldintza materialak bertan behera uztea. Aitzitik, iruditzen zaigu bazterketa gertatzen eta errepikatzen den modu zehatzetara birbideratzen dituela galderak.

Hala ere, nabarmendu behar da berrikusitako corpus teorikoak joera anglosaxoi handia duela, eta horrek baldintzatu egiten dituela formulazioak eta oinarri analitikoak. Ildo horretan, aurrera egin behar da esparru teoriko eta metodologikoetarantz, kategoria horiek kritikoki berrikusi ahal izateko testuinguru geografiko eta kultural zehatzak kontuan hartuta. Euskal Herriaren kasuan, berriro irakur daitezke antropologia feministaren eta ikerketa sozialaren alorrean eginiko proposamen garrantzitsuak, genealogia globalak aberasteko eta tenkatzeko. Hala, ikuspegi berriak emango dira ahaidetasun-harremanei, botere-egiturei, subjektibotasun-esperientziei eta errekonozimenduaren aldeko borrokei buruz.

Hori horrela, tokiko epistemologiak kontuan hartuta birformulatu ahal eta behar dira artikulu hau egituratzen duten kategoria batzuk —hala nola genealogia feminista, generoa, sexua/ generoa sistema, ahaidetasuna eta subjektibotasun feministak—, testuinguruen aniztasuna eta lurraldean txertaturiko jakintza sortzeko beharra aitortzeko. Eginkizun hori ez da metodologikoa bakarrik, politikoa ere bada. Alde horretatik, ulertu egin behar da feminismoak bere aniztasunean duen potentzial eraldatzailea, eta zabaldu egin behar dira pentsagarritasunaren eta bizigarritasunaren mugak, definitu nahi gaituzten arauen aurrean.

- AMIGOT, P. eta PUJAL, M. (2009): "Una lectura del género como dispositivo de poder", *Sociológica*, 24. bol., 70. zb., 115.-152. or.
- BOGINO, M. eta FERNÁNDEZ-RASINES, P. (2017): "Relecturas de género: concepto normativo y categoría crítica", *Revista de Estudios de Género, La Ventana*, 5. bol., 45. zb., 158.-185. or., <<https://doi.org/10.32870/lv.v5i45.5375>>.
- BORDO, S. (1989): "Feminism, postmodernism and gender-scepticism", in NICHOLSON, L. (ed.), *Feminism/Postmodernism*, New York, Routledge.
- BRAIDOTTI, R. (1994): *Nomadic subjects. Embodiment and sexual difference in contemporary feminist theory*, New York, Columbia University Press. [gaztelaniazko itzulpena: (2000), *Sujetos nómades. Corporización y diferencia sexual en la teoría feminista contemporánea*, Bartzelona, Paidós].
- (2000): "Las teorías de género o 'El lenguaje es un virus'", in BRAIDOTTI, R., *Sujetos nómades*, Buenos Aires, Paidós, 207.-240. or.
- (2004): "Género y posgénero: ¿el futuro de una ilusión?", in BRAIDOTTI, R., *Feminismo, diferencia sexual y subjetividad nómada*, Bartzelona, Gedisa, 131.-149. or.
- BUTLER, J. (1990): *Gender trouble: feminism and the subversion of identity*, New York, Routledge.
- (2004): *Undoing gender*, Boca Raton, Routledge [gaztelaniazko itzulpena: (2007): *Deshacer el género*, Bartzelona, Paidós].
- CHODOROW, N. (1974): "Family structure and feminine personality", in ROSALDO, M. eta LAMPHERE, L. (ed.), *Woman, culture, and society*, Stanford, Stanford University Press.
- COLLIER, J. F. eta YANAGISAKO, S. J. (ed.) (2007): *Gender and kinship. Essays towards a unified analysis*, Stanford, Stanford University Press, 14.-50. or.
- DE BEAUVOIR, S. (1949): *Le deuxième sexe*, Paris, Gallimard [euskarazko itzulpena: (2019): *Bigarren sexua*, Donostia, Elkar].
- DE LAURETIS, T. (2000): *Diferencias: etapas de un camino a través del feminismo*, Madrid, Horas y horas.
- DEL VALLE, T. (2010): "La articulación del parentesco y el género desde la antropología feminista", in FONS, V.; PIELLA VILA, A. eta VALDÉS, M. (ed.), *Procreación, crianza y género. Aproximaciones antropológicas a la parentalidad*, Bartzelona, Promociones y Publicaciones Universitarias, 295.-318. or.
- FASSIN, É. (2008): "L'empire du genre. L'histoire politique ambiguë d'un outil conceptuel", *L'Homme*, 187.-188. zb., 375.-392. or., <<https://doi.org/10.4000/lhomme.29322>>.
- FEMENÍAS, M. L. (2003): *Judith Butler: introducción a su lectura*, Buenos Aires, Catálogos.
- FRAISSE, G. (2016). *Los excesos del género. Concepto, imagen, desnudez*, Madrid, Cátedra.
- GONZÁLEZ ECHEVARRÍA, A. (2010): "Parentesco y género. Intersecciones y articulaciones", in FONS, V.; PIELLA VILA, A. eta VALDÉS, M. (ed.), *Procreación, crianza y género. Aproximaciones antropológicas a la parentalidad*, Bartzelona, Promociones y Publicaciones Universitarias, 335.-357. or.
- GRAU REBOLLO, J. (2006): *Procreación, género e identidad. Debates actuales sobre el parentesco y la familia en clave transcultural*, Bartzelona, Bellaterra.
- HARAWAY, D. (1995): *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*, Madrid, Cátedra.

- HARRIS, O. eta YOUNG, K. (1979): *Antropología y feminismo*, Barcelona, Anagrama.
- (1981): "Engendered structures: some problems in the analysis of reproduction", in KAHN, J. S. eta LLOBERA, J. R. (ed.), *The anthropology of precapitalist societies*, Londres, Macmillan Press; New Jersey, Atlantic Highlands.
- IMAZ, E. (2015): "The wonder years. Retazos de historia de la antropología norteamericana. Conversando con Jane F. Collier", *Ankulegi. Revista de Antropología Social*, 19. zb., 113.-125. or., <<https://aldizkaria.ankulegi.org/index.php/ankulegi/article/view/80>>.
- IZQUIERDO, M. J. (1998): "Sexo, género e individuo. El sistema sexo/género como marco de análisis", in IZQUIERDO, M. J., *El malestar en la desigualdad*, Madrid, Cátedra, 13.-56. or.
- LAMAS, M. (1986): "La antropología feminista y la categoría 'género'", *Nueva Antropología*, VIII. bol., 30. zb., 173.-198. or.
- (1995): "Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género", *Revista de Estudios de Género, La Ventana*, 1. bol., 1. zb., 9.-61. or., <<https://doi.org/10.32870/lv.v0i1.2684>>.
- (2007): "Complejidad y claridad en torno al concepto género", in GIGLIA, A.; GARMA, C. eta DE TERESA, A. P. (ed.), *¿Adónde va la antropología?*, Mexiko B. D., Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- LÉVI-STRAUSS, C. (1949): *Les structures élémentaires de la parenté*, Paris, Mouton.
- MAQUIEIRA, V. (2001): "Género, diferencia y desigualdad", in BELTRÁN, E. eta MAQUIEIRA, V. (ed.), *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*, Madrid, Alianza, 127.-190. or.
- MEAD, M. (1935): *Sex and temperament in three primitive societies*, New York, Morrow.
- NASH, M. (2003): "Género y construcción cultural", *Sargantana's Weblog*, <<https://sargantana.wordpress.com/genero-y-construccion-cultural-mary-nash/>>.
- OLIVA, A. (2005): "Debates sobre el género", in AMORÓS, C. eta DE MIGUEL, A. (ed.), *Teoría feminista: de la ilustración a la globalización*, 3. lib., Madrid, Editorial Minerva, 13.-60. or.
- ORTNER, S. (1974): "Is female to male as nature is to culture?", in ROSALDO, M. eta LAMPHERE, L. (ed.), *Women, culture and society*, Stanford, Stanford University Press [gaztelaniazko itzulpena: (1979): "¿Es la mujer con respecto al hombre lo que la naturaleza con respecto a la cultura?", in ORTNER, S., *Antropología y feminismo*, Barcelona, Anagrama, 1.-24. or.].
- (1989): "Gender hegemonies", *Cultural Critique*, 14. zb., 35.-80. or., <<http://doi.org/10.2307/1354292>>.
- (1996): "So is female to male as nature is to culture?", in ORTNER, S., *Making gender. The politics and erotics of culture*, Boston, Beacon Press [gaztelaniazko itzulpena: (2006): "Entonces, ¿es la mujer al hombre lo que la naturaleza a la cultura?", *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, 1. bol., 1. zb., 12.-21. or.].
- PICHARDO, J. I. (2009): *Entender la diversidad familiar. Relaciones homosexuales y nuevos modelos de familia*, Barcelona, Bellaterra.
- ROSALDO, M. (1974): "Woman, culture and society: theoretical overview", in ROSALDO, M. eta LAMPHERE, L. (ed.), *Woman, culture, and society*, Stanford, Stanford University Press.
- (1980): "The use and abuse of anthropology: reflections on feminism and cross-cultural understanding", *Signs. Journal of Women in Culture and Society*, 5. bol., 3. zb., 389.-417. or.
- ROSALDO, M. eta LAMPHERE, L. (ed.) (1974): *Woman, culture, and society*, Stanford, Stanford University Press.
- RUBIN, G. (1975): "The traffic in women: notes on the 'political economy' of sex", in REITER, R. (ed.), *Toward an anthropology of women*, New York, Monthly Review Press, 157.-210. or. [gaztelaniazko itzulpena: (1986): "El tráfico de mujeres: notas sobre la 'economía política' del sexo", *Revista Nueva Antropología*, VIII. bol., 30. zb., 95.-145. or.].
- (1984): "Thinking sex: notes for a radical theory of the politics of sexuality", in VANCE, C. S. (ed.), *Pleasure and danger: exploring female sexuality*, New York, Routledge [gaztelaniazko itzulpena: (1989): "Reflexionando sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad", in VANCE, C. L. (ed.), *Placer y peligro: explorando la sexualidad femenina*, Madrid, Revolución, 113.-190. or.].
- SCHNEIDER, D. (1984): *A critique of the study of kinship*, Ann Harbor, University of Michigan Press.
- SCOTT, J. W. (1986): "Gender: a useful category of historical analysis", *American Historical Review*, 91. bol., 1.053.-1.075. or. [gaztelaniazko itzulpena: (1996): "El género: una categoría útil para el análisis histórico", in LAMAS, M. (ed.), *El género. La construcción de la diferencia sexual*, Mexiko B. D., Programa Universitario de Estudios de Género].
- (2010): "Gender: still a useful category of analysis?", *Diogenes*, 57. bol., 1. zb., 7.-14. or. [gaztelaniazko itzulpena: (2011): "Género: ¿todavía una categoría útil para el análisis?", *La Manzana de la Discordia*, 6. bol., 1. zb., 95.-101. or.].
- SPIVAK, G. C. (1990): *The post-colonial critic. Interviews, strategies, dialogues*, New York, Routledge.
- STOLCKE, V. (2004): "La mujer es puro cuento: la cultura del género", *Estudios Feministas*, 12. bol., 2. zb., 77.-105. or.
- (2014): "¿Qué tiene que ver el género con el parentesco?", *Cadernos de Pesquisa*, 44. bol., 151. zb., 176.-189. or., <<https://doi.org/10.1590/198053142848>>.
- STOLLER, R. (1968): *Sex and gender: on the development of masculinity and femininity*, New York, Science House.
- STONE, L. (2007): "Ocaso y renacer del parentesco. Introducción", in PARKIN, R. eta STONE, L. (ed.), *Antropología del parentesco y de la familia*, Madrid, Editorial Universitaria Ramon Areces, 407.-426. or.
- TOVAR, P. (2018): "La sangre es más espesa que el agua: perspectivas históricas y analíticas sobre los estudios del parentesco y el género", *Maguaré*, 32. bol., 1. zb., 17.-46. or., <<https://doi.org/10.15446/mag.v32n1.76161>>.
- TUBERT, S. (2003): "Introducción. La crisis del concepto de género", in TUBERT, S. (ed.), *Del sexo al género. Los equívocos de un concepto*, Madrid, Cátedra, 7.-38. or.

YANAGISAKO, S. J. eta COLLIER, J. F. (1987): "Towards a unified analysis of gender and kinship", in COLLIER, J. F. eta YANAGISAKO, S. J. (ed.), *Gender and kinship. essays towards a unified analysis*, Stanford, Stanford University Press, 14.-50. or. [gaztelaniazko itzulpena.: (2007). "Hacia un análisis unificado del género y el parentesco", in PARKIN, R. eta STONE, L. (ed.), *Antropología*

*del parentesco y de la familia*, Madril, Editorial Universitaria Ramón Areces, 461.-491. or.].

– (1994): "Gender and kinship reconsidered: toward a unified analysis", in BOROFKY, R. (ed.), *Assessing cultural anthropology*, New York, McGraw-Hill, 190.-203. or.





Esperientziak  
Experiencias



# Helduak Zabaltzen: un proceso colectivo para repensar y transformar los centros sociales de personas mayores en Euskadi

## **Elisa Berrios Prieto**

Matia Instituto  
elisa.berrios@matia.eus

## **Elena del Barrio Truchado**

Matia Instituto  
elena.barrio@matia.eus

## **Ainara Tomasena Lasa**

Matia Instituto  
ainara.tomasena@matia.eus

## **Laura Fernández Cordero**

Matia Instituto  
laura.fernandez.cordero@matia.eus

Artikulu honek Eusko Jaurlaritzaren Ongizate, Gazteria eta Erroka Demografiko Sailaren "Helduak Zabaltzen: Euskadin adinekoen gizarte-zentroak birpentsatzeko eta eraldatzeko prozesu kolektiboa" proiektuaren esparruan garatutako pilotuetan lortutako emaitzak jorratzen ditu. Pilotu horiek lau udalerritan egin dira, adinekoen gizarte-zentroak ezagutzeko eta Euskadiko zentroen eredu berri bateranzko aldaketa errazteko helburuarekin. Eredu hori adineko herritarren beharretara egokituko da, bai eta etorkizuneko premietara eta haien ingurukoetara ere. Adinekoen gizarte-zentroak oso baliabide hedatuak dira, eta hainbat ezaugarri eta funtzionamendu-modu dituzte. Gaur egun, gobernantzarekin, partaidetzarekin edo komunitatearekiko harremanarekin lotutako erronkei egin behar diete aurre. Pilotajeen garapenean, erroka horiei aurre egiteko, ikerketa ekintza parte-hartzailea oinarritutako metodologia erabili da, landako eta hiriko testuinguru desberdinetara egokitua.

### **Gako-hitzak:**

Adinekoen gizarte-zentroak, adineko pertsonak, parte-hartzea, gobernantza, komunitatea.

Este artículo presenta los resultados obtenidos en los pilotos desarrollados en el marco del proyecto "Helduak Zabaltzen: un proceso colectivo para repensar y transformar los centros sociales de personas mayores en Euskadi", del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico del Gobierno Vasco. Estos pilotos se han realizado en cuatro municipios, con el objetivo de conocer los centros sociales de personas mayores y facilitar el cambio hacia un nuevo modelo de centros en Euskadi, adaptado a las necesidades actuales y futuras de la población mayor y de su entorno. Los centros sociales de mayores, un recurso muy extendido, con características y formas de funcionamiento diversas, se enfrentan actualmente a retos relacionados con la gobernanza, la participación o la relación con la comunidad. En el desarrollo de los pilotajes, se han abordado estos retos con una metodología basada en la investigación-acción participativa adaptada a los diferentes contextos rurales y urbanos.

### **Palabras clave:**

Centros sociales de personas mayores, personas mayores, participación, gobernanza, comunidad.

## 1. Introducción

Los centros sociales de personas mayores son recursos dirigidos a promover la inclusión en la comunidad, las relaciones sociales, la participación y la vida activa de las personas mayores. Suelen basarse en el asociacionismo autoorganizado (Almazán *et al.*, 2023), aunque en algunos casos no existen asociaciones que los sustenten. Este tipo de centros son un recurso social muy extendido por barrios, pueblos y ciudades de todo Euskadi, donde se ha estimado que existen casi 400 centros de este tipo<sup>1</sup>. Podría decirse que casi todos los municipios tienen un centro o una asociación de personas mayores que desarrollan actividades con un fin común, aunque no todos tienen las mismas características. Existen diferentes tipologías y, por tanto, diversas definiciones y formas de entenderlos y de participar en ellos.

Algunos autores definen los centros sociales de personas mayores como espacios enfocados a personas mayores donde, además de disfrutar de una variada oferta de actividades y servicios orientados al desarrollo personal y social para envejecer activamente, participan y promueven iniciativas sociales para contribuir con su conocimiento y experiencia a la comunidad (Martínez Maroto *et al.*, 2014). Es precisamente este factor, el de la participación, el que se ha relacionado con una mejor calidad de vida y una mayor salud subjetiva entre las personas que acuden a ellos (Bugallo, Gandoy y Gómez Cantorna, 2014). En otros contextos, como en los países nórdicos, pese a que su funcionamiento es diferente, también se valoran como un recurso clave para fomentar o facilitar el envejecimiento en el hogar (Hutchinson y Gallant, 2016).

Cabe destacar que la mayoría de estos recursos son de carácter público y municipal, pero con gestión mixta a través de una asociación de personas mayores. Según el Imsero (2023), de los 2943 centros sociales de personas mayores registrados en el Estado en 2023, el 58,58% eran públicos. La función de las administraciones públicas en los centros sociales puede variar en función del municipio o del entorno, por ejemplo, en entornos más urbanos es común que el ayuntamiento tramite y gestione servicios, mientras que en entornos rurales no es tan frecuente (Almazán *et al.*, 2023).

La gobernanza de los centros sociales se caracteriza, en la mayoría de los casos, por la gestión mediante la junta directiva de una asociación. Esta junta suele estar compuesta por un grupo de personas voluntarias que gestiona las actividades o servicios que se llevan a cabo en el centro social. Las personas socias de la asociación pagan una cuota para poder usar los espacios y participan en actividades, además de poder participar en la toma de decisiones sobre el centro, en las asambleas que se celebran anualmente. Estos centros sociales suelen ser, por tanto, espacios

autogestionados, con un modelo de colaboración municipal que permite a las personas mayores de una localidad o barrio construir relaciones con sentido (García-Soler *et al.*, 2020), desarrollar acciones acordes con sus inquietudes e, incluso, crear un entorno de apoyos o de redes informales basadas en las relaciones sociales cotidianas y la reciprocidad.

Sin embargo, diversos estudios vienen destacando la posible crisis de estos espacios (Almazán *et al.*, 2023). También a nivel internacional se ha evidenciado un descenso en la participación en los centros para personas mayores (*senior centers*), debido al estigma, la falta de concienciación y la falta de interés en las nuevas generaciones de mayores, las denominadas *babyboomers* (Strain, 2001; Turner, 2004; Walker *et al.*, 2004). Así, se reconoce que el modelo tradicional de estos centros debe reorganizarse si quieren atender a una nueva y diferente generación de personas usuarias (Fitzpatrick y McCabe, 2008).

### 1.1. El proyecto Helduak Zabaltzen

El proyecto Helduak Zabaltzen es una iniciativa financiada por el Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico del Gobierno Vasco, impulsada por Euskofederpen-Federación de Asociaciones de Personas Mayores de Euskadi y puesta en marcha por Matia Instituto, orientada a aumentar el conocimiento sobre la situación de los centros sociales de personas mayores en Euskadi y facilitar procesos de mejora y adaptación a las nuevas necesidades de las personas mayores y de su entorno. Es, por tanto, una iniciativa que busca responder a los desafíos que afrontan los centros sociales y acompañarlos en su proceso de transformación.

Este proyecto se ha desarrollado a lo largo de varios años en diversas fases. En la primera fase, se llevaron a cabo varios estudios que concluyeron que el cambio de modelo de los centros sociales de personas mayores en Euskadi no solo es necesario, sino que la mayoría de las personas que participan en ellos considera que el cambio viene sucediendo desde hace tiempo, pero de forma irregular y con diferencias entre localidades, con poca visibilidad y escasa o nula divulgación científica. Además, se identificaron cuatro desafíos (Almazán *et al.*, 2023):

- La falta de una definición común y compartida del propósito y las funciones de los centros sociales de personas mayores.
- La ausencia de un liderazgo compartido que vaya más allá de las juntas y aúne los esfuerzos de personas usuarias, juntas directivas y personal del ayuntamiento, desde la co-gobernanza.
- La escasa participación de las nuevas generaciones y la necesidad de mantener integradas a las generaciones anteriores, teniendo en cuenta la diversidad de personas usuarias.
- La voluntad de desarrollar más acciones abiertas a la comunidad y potenciar el papel comunitario de los centros.

<sup>1</sup> Estimación de Helduak Zabaltzen en la primera fase de proyecto (2022).

A partir de esos diagnósticos, se planteó una segunda fase a través de un proceso de experimentación en diversos municipios piloto, teniendo en cuenta la variabilidad rural y urbana. Los resultados de esta segunda fase se presentan en este estudio.

## 2. Objetivos generales y específicos

El objetivo general del proyecto Helduak Zabaltzen es conocer los centros sociales de personas mayores y facilitar el cambio hacia un nuevo modelo de centros en Euskadi, para que puedan adaptarse a las necesidades actuales y futuras tanto de la población mayor como de su entorno. En cuanto a los objetivos específicos de la fase de pilotaje, fueron:

- Acompañar un proceso participativo en los municipios piloto para construir consensos y espacios comunes de necesidad que integren la diversidad de maneras de envejecer en un espacio multifunciones y multiservicios.
- Construir una estrategia de apertura y transformación co-diseñada en la que se incorpore la transformación de los servicios, del entorno, del modelo de gobernanza y de los liderazgos.
- Diseñar una hoja de ruta de la transformación del modelo, que incluya los aprendizajes del diagnóstico inicial y de los pilotajes, y planificar la implementación de las intervenciones necesarias.
- Evaluar el proceso y el impacto del cambio de modelo en los centros sociales piloto.
- Sistematizar el proceso de transformación, considerando las lecciones aprendidas, para facilitar su generalización a través de herramientas, formaciones y artículos científicos.
- Producir evidencias científicas sobre los centros sociales de personas mayores.
- Situar a Euskadi a la cabeza de los territorios de innovación en la actualización y transformación de las infraestructuras comunitarias para el bienestar.

## 3. Metodología

El marco metodológico utilizado en el proyecto es la investigación-acción participativa. Con esta metodología, se pretende promover la participación de las personas en la búsqueda de alternativas o soluciones a situaciones concretas y ayudar a incrementar el grado de control sobre aspectos de sus vidas. El objetivo último de la investigación-acción participativa es conseguir que la comunidad se convierta en el principal agente de cambio de su propia realidad (Fals, 1985). Por tanto, a través de esta metodología, se ha buscado que las personas que forman parte de los centros sociales, o de la comunidad que los rodea, participen en la toma de decisiones que conduce a su transformación, tomando como base sus circunstancias concretas.

Para ello, se ha trabajado en el desarrollo de experiencias piloto donde se han diseñado y puesto en marcha procesos de reflexión y cambio en diferentes centros y municipios de Euskadi. El liderazgo de todo este proceso participativo en cada municipio ha sido asumido bien por un grupo promotor, bien por grupos de trabajo compuestos por personas significativas para el centro social. Más adelante se detallará la composición de cada uno de ellos.

Asimismo, también se puso en marcha una mesa de transformación a nivel de Euskadi, como grupo referente de todo el proceso. Se diseñó un grupo que reflejara la diversidad de centros sociales de personas mayores de los territorios históricos de Gipuzkoa, Álava y Bizkaia y respondiera a alguno de los siguientes criterios: a) que procedieran de centros sociales con una asociación de personas mayores implicada en la gestión; b) de centros gestionados exclusivamente por el ayuntamiento, o c) de centros gestionados por personas mayores y el ayuntamiento, pero sin un movimiento asociativo detrás. Se seleccionaron centros sociales ubicados en zonas urbanas y en el ámbito rural, y centros de cada uno de los territorios históricos.

La Mesa de Transformación ha estado compuesta por representantes de: Euskofederpen, Nagusiak, Las Cuatro Torres, Agijupens, el centro social de Zerain (ubicado en una zona rural guipuzcoana, que tiene una asociación y es miembro de Agijupens), el centro social de Ispaster (situado en una zona rural vizcaína, que tiene una asociación y es miembro de Nagusiak), el centro social de Campezo (que se encuentra en una zona rural alavesa y tiene una asociación que es miembro de Las Cuatro Torres), varios centros sociales de Portugalete (ubicado en una zona urbana vizcaína, con gestión exclusiva del ayuntamiento), la Red Bizan (situada en una zona urbana alavesa, con un modelo diferente de gestión participativa, sin asociación y gestionado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz), y, por último, el Gobierno Vasco. Esta Mesa de Transformación tiene como objetivo contrastar los avances del proyecto, incluir aportaciones y matices que pudieran ser de utilidad en los pilotos y reflexionar sobre el escalado a todos los municipios vascos.

La intervención de este proyecto se ha llevado a cabo a través de dos aproximaciones: la urbana y la rural. Si bien este es el marco metodológico general del proyecto, las técnicas aplicadas en cada una de las dos aproximaciones se han adaptado a cada caso. Esta adaptación responde a datos obtenidos en los diagnósticos llevados a cabo en el proyecto: el diagnóstico inicial (Matia Instituto, 2022) y los diálogos rurales (Matia Instituto, 2023), que evidenciaron las diferencias entre un ámbito y otro.

Este proceso se ha desarrollado de forma adaptada a cada municipio, motivo por el que se tuvieron en cuenta las particularidades de los entornos rurales y urbanos de los tres territorios históricos. Estas

diferencias, además de en aspectos relacionados con la densidad poblacional o la dispersión geográfica, se manifestaron en otros factores asociados al propio funcionamiento de los centros sociales, como las fuentes de financiación, la oferta de servicios o actividades, el papel que cumplen las administraciones públicas en su gestión o la relación entre agentes de la comunidad. También se ha detectado que, en algunas zonas rurales, cuentan con una asociación de personas mayores que desarrolla actividades, pero que no tienen un centro, como espacio físico. A continuación, se detalla la metodología desarrollada en cada uno de los ámbitos señalados.

### 3.1. Metodología en el ámbito urbano

El proceso de selección de municipios para el pilotaje urbano se inició con la invitación a todos los centros situados en municipios de más de 15000 habitantes. A esta invitación, respondían con una propuesta de candidatura conjunta centros y ayuntamiento del municipio. Se recibieron candidaturas de 7 municipios y 10 centros. Las candidaturas fueron valoradas por la Mesa de Transformación, que realizó la selección final. Los municipios pilotos seleccionados fueron: Erandio, con dos centros —aunque solo uno participó en el piloto—, y Eibar, con 4 centros.

Tomando como marco general la investigación-acción participativa, en el ámbito urbano se ha buscado analizar, diseñar e implementar el cambio del modelo de los centros sociales a través de la puesta en marcha de un grupo promotor, compuesto por personas socias, juntas directivas, trabajador o trabajadora social y personas con perfil político del ayuntamiento.

Los pilotajes urbanos se desarrollaron entre abril de 2022 y diciembre de 2023. El proceso se llevó a cabo a través de tres fases: ideación, ejecución, e implementación y evaluación. En los municipios piloto de ámbito urbano, se configuró el grupo promotor, que ejerció el liderazgo de todo el proceso, y se realizaron quince talleres participativos, en los que se abordaron cuestiones como el propósito de los centros, las personas usuarias, las formas de participación y gobernanza, la relación con el ayuntamiento y el contacto con otros agentes del entorno; además, se conocieron y compartieron experiencias de otros modelos de centros. A lo largo de todos los talleres, se buscaba crear lugares de encuentro y reflexión en torno al cambio y, paralelamente, empoderar a sus participantes en las aptitudes necesarias para poder liderar este proceso de transformación.

### 3.2. Metodología en el ámbito rural

Siguiendo las bases de la investigación-acción participativa, la metodología aplicada en el ámbito rural se caracterizó por técnicas para conocer en profundidad el municipio y su identidad para, posteriormente, idear e implantar otras técnicas

participativas adaptadas a sus dinámicas y orientadas al cambio.

La selección de municipios rurales siguió el mismo proceso de candidatura anterior. Se recibieron nueve candidaturas, que fueron valoradas por la Mesa de Transformación, la cual hizo la selección final. Los municipios seleccionados fueron Arratzu, en Bizkaia, y Campezo, en Álava, cada uno de ellos con un centro social (o asociación).

El desarrollo del proyecto en los pilotos rurales se estableció en tres fases: "Enséñame", dirigida a conocer cada uno de los municipios a través de los ojos de sus agentes, mediante una serie de visitas; "Hablemos", donde se realizaron cafés tertulia con múltiples agentes para reflexionar sobre la situación de los centros sociales y los desafíos que afrontan; y, por último, "Cambiemos", donde se crearon grupos de trabajo o comisiones para la puesta en marcha de acciones concretas. En el proceso, se llevaron a cabo trece talleres participativos en Arratzu y dieciséis en Campezo.

## 4. Resultados de los programas piloto

### 4.1. Ámbito urbano

#### 4.1.1. Erandio (Bizkaia)

Erandio es un municipio vizcaíno de 24194 habitantes, de los cuales 5594 son personas mayores de 65 años (Eustat, 2024d). Cuenta con dos centros sociales, aunque en el pilotaje participó solamente uno, el centro social de Personas Mayores de Alzaga. La asociación de Personas Mayores de Alzaga se fundó en 2016 y tiene aproximadamente 780 personas socias. En este caso, el grupo promotor se configuró con 11 personas de los siguientes perfiles: 6 de la junta directiva, 3 personas socias, una concejala de Acción Social y la trabajadora social.

La primera fase del pilotaje dio como resultado la identificación de los desafíos a los que se enfrentaba el centro social. En concreto, los retos que se consideraron prioritarios fueron mejorar la relación con el ayuntamiento e incorporar perfiles de personas mayores jóvenes al centro social. En el diagnóstico, se había evidenciado que la relación entre los centros sociales y los ayuntamientos era casi inexistente en algunos casos. Los centros sociales de personas mayores, a pesar de ser mayoritariamente equipamientos público-municipales, suelen ser gestionados de manera casi íntegra por personas mayores de la propia asociación, que trabajan de forma voluntaria, en lo que constituye un sistema de autogestión. Ello supone que, en muchos casos, no existe relación entre el ayuntamiento y los centros sociales más allá de que mantengan abierto un canal de comunicación vinculado a la petición y justificación de las subvenciones y ayudas que les solicitan para la puesta en marcha de acciones (Almazán *et al.*, 2023).

En Erandio, la relación de partida del centro social con el Ayuntamiento se limitaba al mantenimiento de la coordinación y colaboración necesarias para tramitar y justificar subvenciones o desarrollar correctamente las actividades que se llevaban a cabo en el centro. En el proceso de reflexión, se detectó la necesidad de mejorar esas relaciones y establecer una mayor cercanía y trabajo compartido entre ambos.

Ya desde el inicio, para la constitución de un grupo promotor, se expuso la necesidad de incorporar a la trabajadora social del Ayuntamiento, lo cual puso las bases para el abordaje de ese reto desde los primeros pasos del pilotaje. La trabajadora social desempeñó una función de puente o conexión entre el centro social y el Ayuntamiento, es decir, era quien canalizaba lo trabajado en el grupo hacia el Ayuntamiento o, incluso, quien elevaba las necesidades o peticiones puntuales del centro a las que este no podía dar respuesta por sí mismo. Esta acción derivó en una mayor coordinación entre el Ayuntamiento y el centro social, pues la presencia de la trabajadora social en dicho grupo hizo que el Ayuntamiento estuviera representado en la toma de decisiones que se dieron a lo largo de todo el pilotaje y colaborase en su desarrollo y proceso de transformación.

Por otro lado, una iniciativa implementada entre ambos fue el diseño de un ciclo de charlas anuales. Esta acción fue fruto de reflexiones llevadas a cabo en las reuniones y talleres desarrollados con el grupo promotor, espacios en los que se recogieron los asuntos en los que las personas mayores tanto del centro social como del resto del municipio tenían interés en conocer. Estas charlas se plantearon con diversos criterios y con la incorporación de la trabajadora social como ponente en ellas. Esta acción responde, por tanto, a ambos desafíos detectados en el centro social, pues supone una acción compartida y coordinada entre el centro social y el Ayuntamiento y, a su vez, una oportunidad para atraer a personas del entorno, del resto del municipio.

El segundo desafío, el de incorporar nuevos perfiles y personas más jóvenes a los centros, también fue identificado en la mayoría de los centros sociales en la fase diagnóstico anterior. Aquí se concluyó que el aumento de la diversidad de personas mayores es uno de los factores que más ha promovido la necesidad de transformación. En algunos centros, se confunde la coexistencia de generaciones con la convivencia entre ellas. En este sentido, existe la tensión entre el deseo de que lleguen al centro personas más jóvenes a la vez que respetar y la voluntad de mantener integradas a las personas de edades más avanzadas (Almazán *et al.*, 2023).

Para responder a ese desafío, en este pilotaje se llevaron a cabo diversas acciones que derivaron en la creación de diferentes modos de comunicación y de compartir información del centro, tanto con las personas socias como con el resto de la comunidad. De esta forma, se creó una página web propia

del centro social, en la que se comparte toda su información, y se crearon perfiles en redes sociales. Además, se grabó una *podcast* para dar a conocer el centro y fomentar la participación, y se lanzó una campaña de comunicación en el municipio. Todas estas acciones fueron lideradas por el grupo promotor, con apoyo del Ayuntamiento, partiendo del liderazgo de las propias personas mayores.

En la sesión de evaluación con el grupo promotor, se explicó cómo se había conseguido un aumento de 51 personas socias, de las cuales 20 fueron hombres y 31 mujeres. Este hecho también está relacionado con un aumento del número de personas que contactaban con el centro tras haberlo conocido a través de su página web y solicitaban información. De esta manera, se identificó la página web como una vía a través de la cual contactar con nuevas personas y, así, aumentar el número de personas socias y atraer nuevos perfiles.

#### 4.1.2. Eibar (Gipuzkoa)

Eibar es un municipio guipuzcoano con una población de 27 039 habitantes, de los cuales 7023 son personas mayores de 65 años (Eustat, 2024c). Cuando se inició el piloto, el municipio contaba con cuatro centros sociales, uno de ellos en el centro urbano y el resto distribuidos en barrios, con cerca de 3000 personas socias en total. Cada centro disponía de una junta directiva y ofrecía una amplia variedad de actividades, servicios y espacios de encuentro. Los centros se coordinaban a través de la asociación Biztu, compuesta por representantes de los centros sociales y el Ayuntamiento, la cual se originó con el objetivo de agrupar y organizar el trabajo conjunto de toda la red.

El grupo promotor de este piloto se configuró con once personas representantes de las juntas de los centros sociales, una persona en representación de la coordinadora Biztu, la responsable de servicios sociales y un cargo político del Ayuntamiento.

Al igual que en el otro piloto en el ámbito urbano, la primera fase tuvo como principal resultado la identificación de los desafíos a los que se enfrentaban los centros sociales del municipio. En este caso, al participar cuatro centros sociales con características diversas, el número de retos fue mayor al de otros pilotos. Una vez priorizados, los retos que se quiso abordar fueron dos: por una parte, la coordinación entre los centros del municipio y su modelo de gobernanza, y por otro, el proceso de acogida a nuevas personas socias, especialmente orientado a recoger los intereses de las personas mayores del municipio para organizar actividades adaptadas a sus inquietudes.

El modelo de gobernanza habitual en los centros sociales se configura a través de una asociación en la que las funciones de gestión y organización de la actividad recae principalmente en los miembros de la junta directiva. Las personas que conforman

estas juntas lo hacen de manera voluntaria y tradicionalmente asumen una gran responsabilidad, con una acumulación de tareas en un número muy reducido de personas. Esta fórmula de participación, en la que el nivel de compromiso y dedicación de quienes conforman ese órgano de gobierno es tan elevado, tiene en muchas ocasiones el efecto de no facilitar la renovación de estas juntas y la continuidad un tanto obligada de quienes ocupan estos cargos, ya que el resto de las personas socias no ven atractivo asumir un papel que, *de facto*, supone una carga de trabajo y responsabilidad excesiva para una actividad desarrollada de manera voluntaria (Almazán *et al.*, 2023).

En el caso de Eibar, este reto se percibe de forma más evidente que en otros pilotajes, por el número de centros sociales con los que contaba el municipio y la consecuente necesidad de coordinación entre ellos, es decir, de una transformación hacia un modelo de gobernanza que, por un lado, respondiera a la posible falta de relevo de las juntas y, por otro lado, promoviera la coordinación entre ellos y con el Ayuntamiento.

En la fase de ideación, se reflexionó y se tomaron decisiones sobre qué acciones poner en marcha. Para abordar el desafío de la coordinación entre centros, se decidió iniciar un proceso de transformación en el que aunar a los centros en el marco de una única asociación. Esto supuso que tres de los cuatro centros sociales existentes en el municipio decidieran unirse para crear un nuevo modelo de centro en Eibar, basado en la creación de una única asociación de personas mayores y, por tanto, la configuración de una única junta directiva formada por presidencia, tesorería, secretaria, vocales (en representación de las comisiones de trabajo) y representantes de todos los centros. Actualmente, esta junta directiva está compuesta por dos áreas: la administrativa y la de centros. En la primera, están la presidencia, secretaria y la tesorería. En la segunda, representantes de cada uno de los centros.

Entre las principales características del nuevo modelo, está contar con un único carné para todas las personas socias, independientemente del centro al que acudan. Las actividades y servicios continuarán ofreciéndose en los centros actuales, para garantizar la cercanía y el acceso desde los diferentes barrios. Asimismo, se ha estado trabajando para la puesta en marcha de un sistema de comisiones de trabajo, conformadas por grupos de personas que se encargarán de definir y organizar determinadas tareas o actividades de los centros. Estas comisiones permitirán diversificar las formas de participación, ofreciendo a las personas socias nuevas vías de implicación más allá de la asistencia a actividades, al tiempo que contribuirán a descargar de responsabilidades a las juntas directivas.

Además, se detectó la necesidad de incorporar una figura dinamizadora que, por un lado, apoyara en aspectos técnicos a la nueva junta directiva y, por otro,

favoreciera una gestión más participativa. Esta figura también viene de la necesidad de responder al desafío de la creación de red comunitaria, ya que se incorpora también con el objetivo de tejer relaciones entre agentes y potenciar la coordinación entre ellos.

Este modelo ha permitido evitar la competitividad entre centros, equilibrar la oferta de actividades y servicios, ahorrar costes y unificar precios. Además, se ha reducido el desgaste de las personas voluntarias, gracias a una mejor distribución de tareas y a acercar los servicios a los barrios, manteniendo la atención descentralizada y accesible. En conjunto, se trata, por tanto, de un cambio de estructura asociativa que implica una transformación en el modelo de gobernanza. Este resultado también está vinculado a los retos de coordinación entre centros, de organización interna y de actividades y servicios, ya que, con esta nueva organización, se ofrecen y comparten con las personas interesadas de una manera más integrada.

Por último, otro elemento que caracteriza y define el nuevo modelo de centro social de Eibar es la creación de un proceso propio de acogida que, a su vez, responde a uno de los desafíos identificados. Se trata de un nuevo diseño de este proceso que se traduce en una acogida más estructurada, para conocer en profundidad los intereses y talentos de las nuevas personas socias. Esta transformación derivó, por un lado, en el diseño de una ficha de acogida propia, en la que se recoge toda la información que se considera necesaria de la nueva persona socia, más allá de los datos básicos, como sus intereses, gustos, conocimientos o talentos, o las formas en las que desea participar; y, por otro, en la creación de un manual de acogida que contiene la información y los datos que se quieren compartir con la nueva persona socia. Es decir, se trata de un encuentro en el que se comparte información de forma bidireccional, para facilitar el vínculo entre la nueva persona socia y el centro social, y fomentar diferentes formas de participar acorde a los gustos y preferencias de las personas.

Esta nueva estructura y organización ha potenciado y mejorado la coordinación y comunicación entre los centros y ha provocado un aumento de la oferta de actividades que se ofrecen en los centros, así como de la participación en ellas, ya que ahora se permite que todas las personas socias puedan acudir a todas las actividades de todos los centros sociales. Además, parte de esas actividades se organizan de forma compartida con el Ayuntamiento, como aquellas relacionadas con aspectos psicosociales, con prevención de caídas o con el *euskaltegi*<sup>2</sup> y están teniendo muy buena aceptación por parte de las personas socias. Asimismo, ha dado lugar al desarrollo de charlas, organizadas también conjuntamente con el Ayuntamiento o las enfermeras comunitarias, acerca de cuestiones relacionadas con los intereses detectados. Por otro lado, la nueva estructura ha

<sup>2</sup> Centro de enseñanza de euskera dirigido a la población adulta.

facilitado la creación de nuevas relaciones con agentes de la comunidad.

## 4.2. Ámbito rural

Al igual que en la aproximación urbana, los pilotos en el ámbito rural también se han desarrollado en dos municipios: Arratzu, en Bizkaia, y Campezo, en Álava. El proceso de pilotajes rural se desarrolló entre noviembre de 2023 y diciembre de 2024.

### 4.2.1. Arratzu (Bizkaia)

Arratzu es un municipio de la comarca vizcaína de Busturialdea que tiene 407 habitantes, de los cuales 110 son personas mayores de 65 años (Eustat, 2024a). Se trata de una localidad de carácter rural que cuenta con nueve barrios muy dispersos, aunque la actividad se concentra en dos de ellos. En Arratzu tiene su sede la Asociación de Personas Mayores Goikuri, que contaba con 74 personas socias al inicio del pilotaje. Organiza actividades a lo largo de todo el año, pero no dispone de un espacio físico, una circunstancia que incidió en la identificación de los retos en este pilotaje.

Tras la fase de "Enseñame", en el que se llevaron a cabo visitas a la localidad para conocerla mejor, se llevaron a cabo tres cafés tertulia: uno de ellos dirigido a personas socias de Goikuri, otra con personas mayores de 80 años de la localidad y un tercero donde participaron 32 personas, de diferentes generaciones. En esos espacios, se identificaron varios retos clave durante el proceso de pilotaje: atraer nuevas personas a la asociación, conocer las necesidades de las personas mayores del municipio, mejorar el transporte, favorecer el relevo generacional y ampliar la participación interna. Para responder a los desafíos, se creó un grupo de trabajo con personas de la asociación y una persona en representación política del Ayuntamiento. Este grupo fue tomando las decisiones sobre qué acciones poner en marcha y facilitó su organización y ejecución.

Atraer a nuevas personas a la asociación es un reto compartido, como se ha analizado con anterioridad. Está, por tanto, presente en todos centros, independientemente del contexto en el que estén, ya sea rural o urbano. La forma de abordarlo en Arratzu se basó en el diseño de dos herramientas de comunicación: un folleto informativo para buzoneo y un vídeo breve para su difusión a través de WhatsApp. Estas acciones, lideradas y diseñadas por el propio grupo promotor, tenían por objetivo dar a conocer la asociación al conjunto de la ciudadanía y facilitar el acceso de nuevos perfiles.

Otro de los principales retos hallados fue conocer mejor las necesidades de todas las personas mayores del municipio, participaran o no en el centro social. Este desafío, además, se relaciona con la propia metodología aplicada en el entorno rural, ya que, especialmente la primera fase, estuvo orientada

a conocer la idiosincrasia de los municipios para ofrecer respuestas concretas y certeras. Este reto fue abordado mediante la elaboración y distribución de una encuesta. Las aportaciones recogidas fueron debatidas en la asamblea general de la asociación para crear acciones de forma conjunta. El grupo promotor trabajó tanto en el diseño de la encuesta como en el análisis de sus resultados.

Derivado de este reto de la detección de necesidades de las personas mayores, surgió el de ofrecer respuestas específicas para las personas mayores de 80 años, especialmente en lo concerniente a las actividades. En este sentido, se analizaron las actividades que se realizaban durante el piloto para evaluarlas y, con ello, mantener y reforzar aquellas ya consolidadas y con buenos resultados. De esta evaluación, surgió la puesta en marcha de espacios de encuentro para personas mayores de 80 años, como la chocolatada. Asimismo, se propuso reforzar las relaciones intergeneracionales, a través de iniciativas como la *mendi martxa*<sup>3</sup> intergeneracional, y se valoró la posibilidad de colaborar con la ludoteca local, ante la dificultad de establecer una relación estable con el centro escolar, que acoge alumnado de varios municipios. Todo ello se vincula con lo evidenciado en fases anteriores del proyecto y en los diagnósticos, ya que las relaciones con otros agentes de la comunidad son un desafío compartido por muchos centros.

En el caso de Arratzu, para abordar el desafío de reforzar la relación con otros agentes del entorno, durante el pilotaje se priorizó la colaboración con el Ayuntamiento, así como el establecimiento de nuevos vínculos con el centro de salud local y con los servicios sociales de la mancomunidad. También se estrechó la relación con otras asociaciones de la comarca, en particular a través del grupo de centros de Busturialdea y la red Nagusiak.

Respecto a la mejora del transporte, Goikuri Elkarteá llevó a cabo una encuesta entre sus socias y socios, así como un estudio comparativo de experiencias de transporte a demanda en otros territorios. Además, se participó en una reunión conjunta con el Departamento de Transportes de la Diputación de Bizkaia, el Consejo de Personas Mayores y asociaciones de mayores, y las asociaciones de Busturialdea realizaron una aportación colectiva. Este trabajo ha permitido visibilizar las necesidades del entorno rural y avanzar hacia posibles soluciones compartidas.

Por último, se identificó como un reto importante el de favorecer el relevo generacional y ampliar la participación interna, con especial atención a implicar a nuevas personas en la junta directiva y en la organización de actividades. Tal y como sucede con otros desafíos, este también se ha hallado en varios centros sociales, que se han visto en la necesidad de reflexionar y transformar los modelos de gobernanza y participación para hacer frente a la falta de relevo

<sup>3</sup> Marcha montañera.

en las juntas directivas y avanzar hacia modelos de participación que faciliten la incorporación de nuevos perfiles en los espacios de toma de decisiones (Almazán *et al.*, 2023). El principal resultado asociado a este reto ha sido la incorporación paulatina de personas que no estaban en la junta en la organización de actividades. Este resultado favorece, además que las personas de la junta puedan delegar parte de la organización de actividades y fomenta la participación de otras personas en espacios de coordinación y decisión, lo que supone un cambio en el modelo de gobernanza y participación del centro social.

Además, en Arratzu se identificó un reto específico vinculado a la falta de un local o centro propio para la asociación. Goikuri Elkarteak no dispone de un espacio social propio, al igual que ocurre con otras asociaciones del municipio (como el grupo de *herri kirolak*<sup>4</sup>, el coro o la asociación de cazadores). Esto los ha llevado a utilizar los recursos comunitarios disponibles, como el Kultur Aretoa<sup>5</sup>, el *txoko*<sup>6</sup> o el frontón. A partir de esta experiencia, se concluye que es posible funcionar sin un local específico, siempre que se compartan y organicen los espacios con otras entidades del municipio, explorando así nuevas formas de gestión comunitaria de los recursos.

#### 4.2.2. Campezo (Álava)

Campezo es un municipio alavés, ubicado en la comarca de la Montaña Alavesa. Tiene 1122 habitantes, de los cuales 283 son personas mayores de 65 años (Eustat, 2024b). Está compuesto por cinco núcleos de población, aunque la actividad se concentra mayoritariamente en Santa Cruz de Campezo, que se considera el principal. El municipio cuenta con la Asociación de Jubilados y Jubiladas de Nuestra Señora de Ibernal, a través de la cual se ha desarrollado este proyecto piloto, en el que también han participado otros agentes.

Los retos se identificaron en los cuatro cafés tertulia que se llevaron a cabo en el municipio. A estos, acudieron dieciséis personas que respondían principalmente a cuatro perfiles; miembros de la junta directiva de la Asociación de Personas Jubiladas Ntra. Sra. de Ibernal, personas socias de esta asociación, personas mayores que no formaban parte de la asociación y personal técnico del Ayuntamiento. Los retos identificados fueron trabajar la intergeneracionalidad, complementar las actividades existentes con otras nuevas y recuperar algunas de carácter tradicional del pueblo, fomentar la participación de los hombres y de personas más mayores, y aumentar la coordinación con agentes de la comunidad.

<sup>4</sup> Deporte rural vasco.

<sup>5</sup> Sala cultural multiusos del Ayuntamiento.

<sup>6</sup> Sociedad gastronómica.

Para responder a estos desafíos, a partir de los cafés tertulia se crearon comisiones de trabajo integradas por entre tres y cuatro personas de la asociación, que se encargaron de liderar la puesta en marcha de acciones que derivaron en resultados concretos relacionados con el funcionamiento del centro en diferentes esferas. Para favorecer la participación en las actividades, se puso en marcha un proceso de organización y valoración orientado, por un lado, a facilitar la implicación de otras personas en diferentes fases de la actividad (planificación, implementación, participación en la actividad) y, por otro lado, evaluar las actividades para detectar áreas de mejora. Este proceso dio como resultado tres herramientas concretas: la ficha de evaluación de las actividades, la herramienta de organización de actividades y el calendario de actividades. Estas tres herramientas fueron pilotadas en diferentes actividades y momentos del proceso, con el objetivo de fomentar su uso y adaptarlas al centro social.

El resultado supone una manera de formalizar un proceso de evaluación que ayuda a detectar áreas de mejora y aspectos de las actividades que conviene fomentar o mantener si responden a las necesidades y preferencias de las personas que participan en ellas. Es, por tanto, una forma de personalizar y ajustar a la localidad uno de los factores clave del centro social: la puesta en marcha de actividades con las personas socias y con otros agentes del municipio. Asimismo, está relacionado con un desafío presente en otros centros sociales, el de la participación y la necesidad de valorar las formas de participar, para fomentar que las personas socias, las personas mayores u otros agentes del municipio se involucren en las actividades, y poder así crear nuevos vínculos.

Otro de los principales resultados del pilotaje en Campezo fue la puesta en marcha de comisiones de trabajo para facilitar la organización de actividades y evitar la sobrecarga de las personas que se encargaban de ello hasta ese momento. El pilotaje de esta nueva forma de trabajar se desarrolló a través de una actividad que supuso un hito en sí mismo, ya que pretendía abordar varios retos de forma simultánea. Esa actividad fue el Día del Juego y, con ella, se quiso responder al desafío de la intergeneracionalidad y, además, trabajar el legado cultural. Consistió en una jornada en la que personas de diferentes generaciones del pueblo participaron en juegos de tipo tradicional. La actividad fue muy satisfactoria, la organización y la participación se juzgaron muy positivamente, y se consideró replicable otros años. La actividad favoreció que las herramientas utilizadas para organizar y evaluar las actividades se testearan en una iniciativa dirigida a toda la ciudadanía, y no solamente a las personas asociadas al centro social. Asimismo, fortaleció la comisión de trabajo, ya que ejerció el liderazgo en el proceso.

El abordaje del reto de la participación derivó, por tanto, en la creación de otras formas de participación intermedia que facilitan que las personas puedan tomar parte en espacios de decisión que van más allá de la junta directiva, lo cual guarda una estrecha

relación con los desafíos de gobernanza presentes en los centros sociales, tal y como se vio en las fases de diagnóstico del proyecto.

En consecuencia, se puede decir que los resultados de este pilotaje están asociados, por un lado, con la relación entre agentes de la comunidad a través de acciones que, además, han tenido foco también en la intergeneracionalidad; y, por otro, con la organización de actividades y fórmulas de participación, al haberse formado comisiones de trabajo y creado y utilizado herramientas específicas para organizar y evaluar actividades.

## 5. Conclusiones

Los resultados de los pilotos aportan aprendizajes y señalan posibles líneas de trabajo y de investigación futuras, ya que actualmente la literatura científica acerca de los centros sociales de personas mayores sigue siendo escasa a nivel estatal.

Por un lado, tal y como se evidenció en las primeras fases del proyecto, tanto en el diagnóstico inicial como en los diálogos rurales, la diversidad de los centros en Euskadi es uno de los aspectos más importantes a la hora de intervenir sobre ellos o de estudiarlos. El proyecto ha evidenciado que el funcionamiento de los centros sociales, tanto en lo relacionado con la gobernanza como en lo relativo a la participación o el contacto con la comunidad, puede ser muy diverso. Este hecho subraya la importancia de trabajar con un enfoque flexible y que parta de las circunstancias de cada centro social y cada municipio, para acompañar al centro en su proceso de reflexión o transformación.

Este enfoque flexible, personalizado y centrado en cada centro social requiere, además, de metodologías de trabajo que miren hacia lo participativo y que fomenten, por tanto, el papel activo de las propias personas mayores. De esta manera, si se entiende que para llevar a cabo una transformación de los centros sociales se tienen que identificar previamente los desafíos a los que se enfrentan, resulta clave que sean las propias personas mayores quienes definan esos retos y trabajen en cómo abordarlos. De esta forma, se garantiza que los pasos posteriores tengan coherencia con el propósito de cada centro social y le aporten valor, respondiendo a las necesidades reales de las personas, sus estilos de vida y sus preferencias.

En este sentido, la metodología de investigación-acción participativa responde a este criterio, ya que parte de un enfoque colaborativo y busca un cambio social a través de un ciclo de investigación, acción y reflexión (Balcazar, 2003). Así, fomenta que sean las propias personas mayores, en este caso, y la comunidad quienes definan los retos y planifiquen soluciones y acciones concretas para ello.

Por otro lado, esa misma variedad de centros sociales es la que propició que se plantearan diferentes formas

de acompañamiento en función del tipo de hábitat en el que se encontraran, valorando, especialmente, si eran de entorno rural o urbano. Tanto los resultados de los diagnósticos iniciales como de los pilotos refuerzan la necesidad de adaptar las metodologías y de plantear enfoques diferentes, tanto para iniciar el proceso de conocer e identificar los retos de los centros sociales como para desarrollar el posterior acompañamiento hacia la transformación.

En un proceso de investigación-acción participativa resulta fundamental considerar el hábitat rural o urbano, ya que cada contexto configura realidades sociales, recursos y desafíos específicos que condicionan las dinámicas de participación y los resultados de la investigación. La investigación-acción participativa debe partir siempre de las particularidades del territorio, integrando los saberes locales y las estructuras sociales propias de cada espacio (Fals, 1992). En los entornos urbanos suelen concentrarse servicios, diversidad de actores y redes institucionales, mientras que en el medio rural cobran mayor peso los vínculos comunitarios, las distancias geográficas y la disponibilidad más limitada de recursos (Greenwood y Levin, 2007). De este modo, incorporar ambas perspectivas no solo enriquece el análisis y favorece la transferencia de aprendizajes, sino que también asegura que las acciones impulsadas sean inclusivas, contextualizadas y sostenibles en la diversidad territorial (Brydon-Miller, Greenwood y Maguire, 2003; Lefebvre, 1974).

A su vez, los entornos y el tipo de acompañamiento que se ha llevado a cabo en ellos evidencian diferencias en los resultados de los pilotos. Así, se puede señalar que los resultados de los pilotos en el entorno urbano se han encaminado principalmente a crear estructuras formales de gobernanza y participación, mientras que los de los rurales guardan más relación con los vínculos entre agentes de la comunidad. En este sentido, autores como Fitzpatrick y McCabe (2008) señalan que los centros para personas mayores deben buscar asociaciones con empresas locales, regionales y nacionales; con otros proveedores; con instituciones educativas; con comunidades religiosas; con organizaciones cívicas y con otras entidades. El valor de los centros depende de su capacidad de ser plataformas de interacción más allá de sus límites físicos (Rosenberg y Everitt, 2001).

Pese a que los resultados entre ambos ámbitos (rural y urbano) hayan sido diferentes, los desafíos identificados en las fases iniciales de los acompañamientos son similares. En este sentido, lo que ha variado ha sido la forma de abordarlos. Es decir, los retos, independientemente de las características del municipio o del centro social, son compartidos en la mayoría de los casos, ya que se relacionan con la gobernanza o la participación, principalmente. En este sentido, algunos autores abogan por que los centros de personas mayores pueden ser plataformas clave (*community hubs*) si se abren al barrio, promueven la co-producción y albergan

actividades intergeneracionales (Buffel, Handler y Phillipson, 2018).

Por último, otro de los retos que se plantean en la actualidad y en el futuro es el de consolidar la transformación, es decir, cómo mantener y sostener en el tiempo los procesos de cambio de los centros sociales, ajustándolos a sus circunstancias. Un hecho que se ha evidenciado en los pilotos es la necesidad de crear estrategias de apoyo e impulso continuado que doten de continuidad y coherencia a la transformación o adaptación de cada centro. Parte de este desafío de la consolidación tiene como base la comunicación tanto interna como externa de los centros sociales, especialmente de cara a definir las estrategias con las que se dan a conocer y desde qué enfoque. Calsyn y Winter (1999) afirman que los centros para personas mayores deben mejorar su *marketing* para aumentar la probabilidad de atraer a más participantes. El *marketing* y la promoción de los programas existentes y nuevos es extremadamente importante para dar a conocer las atractivas actividades y oportunidades que ofrecen los centros comunitarios para personas mayores.

En cuanto a la comunicación interna y a cómo se comparte la información con las propias personas

sociales, si bien sigue siendo un reto general, cabe señalar que diversos estudios han evidenciado el aumento del uso de tecnologías en actividades cotidianas por parte de las personas mayores (Cotten, 2017), de las redes sociales (Casado y Lezcano, 2018) y su relación con la inclusión social y digital. Por ello, los resultados concernientes a la comunicación y el uso de redes sociales o tecnologías que se han obtenido en los pilotos se consideran acordes con las circunstancias y retos de los centros, así como con el contexto comunitario que los rodea.

Los centros sociales de personas mayores en Euskadi están en un proceso de mejora continua y el proyecto Helduak Zabaltzen ha conseguido, a través de la metodología participativa, crear un itinerario compartido en el que las propias personas usuarias han sido las protagonistas del cambio, identificando su propósito común y los retos que han de ir resolviendo para avanzar en el cambio de modelo. Durante el proceso de desarrollo de los pilotos, que ha durado un año y nueve meses, se han obtenido resultados prometedores y se ha conseguido sistematizar algunos de los aprendizajes para poder extenderlos al resto de centros vascos.

- ALMAZÁN, N.; BERRIOS, E.; FERNÁNDEZ CORDERO, L.; MOGOLLÓN, I. y TOMASENA, A. (2023): "Hacia la transformación de los centros sociales de personas mayores", *Actas de Coordinación Sociosanitaria*, n.º 33, págs. 12-38.
- BALCÁZAR, F. E. (2003): "Investigación acción participativa (IAP): aspectos conceptuales y dificultades de implementación", *Fundamentos en Humanidades*, n.º 7, págs. 59-77.
- BRYDON-MILLER, M.; GREENWOOD, D. y MAGUIRE, P. (2003): "Why action research?", *Action Research*, vol. 1, n.º 1, págs. 9-28.
- BUFFEL, T.; HANDLER, S. y PHILLIPSON, C. (2018): *Age-friendly cities and communities: a global perspective*, Bristol, Policy Press.
- BUGALLO, C.; GANDOY, M. y GÓMEZ CANTORNA, C. (2014): "La calidad de vida de los sujetos usuarios de un centro social de personas mayores", *Gerokomos*, vol. 25, n.º 3, págs. 103-106.
- CALSYN, R. J. y WINTER, J. P. (1999): "Who attends senior centers?", *Journal of Social Service Research*, vol. 26, n.º 2, págs. 53-69.
- CASADO MUÑOZ, R. y LEZCANO, F. (2018): "Inclusión digital y envejecimiento activo: la participación de los mayores en las redes sociales", *Aula Abierta*, vol. 47, n.º 1, págs. 113-122.
- COTTEN, S. R. (2017): "Examining the roles of technology in aging and quality of life", *Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, vol. 72, n.º 5, págs. 823-832.
- EUSTAT (2024a): *Arratzu*, Vitoria-Gasteiz, Eustat-Instituto Vasco de Estadística, <[https://es.eustat.eus/municipal/datos\\_estadisticos/arratzu.html](https://es.eustat.eus/municipal/datos_estadisticos/arratzu.html)>.
- (2024b): *Campezo/Kanpezu*, Vitoria-Gasteiz, Eustat-Instituto Vasco de Estadística, <[https://es.eustat.eus/municipal/datos\\_estadisticos/campezo\\_kanpezu.html](https://es.eustat.eus/municipal/datos_estadisticos/campezo_kanpezu.html)>.
- (2024c): *Eibar*, Vitoria-Gasteiz, Eustat-Instituto Vasco de Estadística, <[https://es.eustat.eus/municipal/datos\\_estadisticos/eibar.html](https://es.eustat.eus/municipal/datos_estadisticos/eibar.html)>.
- (2024d): *Erandio*, Vitoria-Gasteiz, Eustat-Instituto Vasco de Estadística, <[https://es.eustat.eus/municipal/datos\\_estadisticos/erandio.html](https://es.eustat.eus/municipal/datos_estadisticos/erandio.html)>.
- FALS, O. (1985): *Conocimiento y poder popular*, Bogotá, Siglo XXI.
- (1992): "La ciencia y el pueblo: nuevas reflexiones", en SALAZAR, M. C., *La investigación-acción participativa: inicios y desarrollos*, Madrid, Editorial Popular, págs. 65-84.
- FITZPATRICK, T. R. y MCCABE, J. (2008): "Future challenges for senior center programming to serve younger and more active baby boomers", *Activities, Adaptation & Aging*, vol. 32, n.º 3-4, págs. 198-213.
- GARCÍA-SOLER, A.; CASTEJÓN, P.; MARSILLAS, S.; DEL BARRIO, E.; THOMPSON, L. y DÍAZ-VEIGA, P. (2020): "Ageism and COVID-19: study on social inequality through opinions and attitudes about older people in the coronavirus crisis in Spain", *LTCcovid.org*, 12-06-2020.
- GREENWOOD, D. J. y LEVIN, M. (2007): "An epistemological foundation for action research", en GREENWOOD, D. J. y LEVIN, M., *Introduction to action research*, Thousand Oaks, Sage, págs. 55-76.
- HUTCHINSON, S. L. y GALLANT, K. A. (2016): "Can senior centres be contexts for aging in third places", *Journal of Leisure Research*, vol. 48, n.º 1, págs. 50-68, <<https://doi.org/10.18666/jlr-2016-v48-i1-6263>>.
- IMSERO (2023): *Servicios sociales dirigidos a personas mayores en España. Diciembre 2023*, Madrid,

Imsero-Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

LEFEBVRE, H. *et al.* (1974): "La producción del espacio", *Papers: Revista de Sociología*, vol. 3, págs. 219-229.

MARTÍNEZ MAROTO, A.; MAÑOZ, Q.; PINAZO, S. y CALVO DE MORA, M. (2014): "El papel de la educación social en la promoción del envejecimiento activo y la acción social intergeneracional", *RES, Revista de Educación Social*, n.º 18 [mesas redondas del VI Congreso Estatal de Educación Social, Valencia, 3, 4 y 5 de mayo de 2012].

MATIA INSTITUTO (2022): *Estudio diagnóstico inicial de la situación de los centros sociales de personas mayores de Euskadi*, s. l., Matia Instituto, <[https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/helzab\\_itinerario/es\\_def/adjuntos/Diagnostico-inicial-Helduak-Zabaltzen.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/helzab_itinerario/es_def/adjuntos/Diagnostico-inicial-Helduak-Zabaltzen.pdf)>.

– (2023): *Diálogos rurales: transformando colectivamente nuestra realidad*, s. l., Matia Instituto, <<https://>

[www.euskadi.eus/contenidos/informacion/helzab\\_itinerario/es\\_def/adjuntos/Dialogos-rurales-Infome.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/helzab_itinerario/es_def/adjuntos/Dialogos-rurales-Infome.pdf)>.

ROSENBERG, M. y EVERITT, J. (2001): "Planning for aging populations: inside or outside the walls", *Progress in Planning*, vol. 56, n.º 3, págs. 119-168.

STRAIN, L. A. (2001): "Senior centres: who participates?", *Canadian Journal on Aging / La revue canadienne du vieillissement*, vol. 20, n.º 4, págs. 471-492.

TURNER, K. W. (2004). "Senior citizens centers: what they offer, who participates, and what they gain", *Journal of Gerontological Social Work*, vol. 43, n.º 1, págs 37-47.

WALKER, J. *et al.* (2004): "Increasing practitioners' knowledge of participation among elderly adults in senior center activities", *Educational Gerontology*, vol. 30, n.º 5, págs. 353-366.

# Tecnólogo/a social para el desarrollo de intervenciones sociales: una figura profesional necesaria en la Era Digital

## Aitor Tena Eizagirre

APTES-Asociación para la Promoción de la Tecnología Social  
aitor@tecnologiasocial.org

## Susana Moreno Barrio

Grupo SSI Servicios Sociales Integrados  
smoreno@grupossi.es

## Alfonso Gurpegui Ruiz

Viceconsejería de Empleo e Inclusión, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco  
a-gurpegui@euskadi.eus

Idazki honek gizarte-teknologoa deituriko figura profesionalaren diseinuaren, garapenaren eta inplementazioaren esperientzia deskribatzen du. Landa-lanaren fasean, sektorearen errealitate digitala ezagutzeko asmoz, 45 elkarrizketa baino gehiago egin ziren 15 Euskadiko erakundetan. 3 talde fokal ere egin ziren, profil profesionalaren eta prestakuntza-programen zirriborroak partekatzeko. Bigarren-fasean, barne-lanari lotutakoa, batetik, prestakuntza-programen behin betiko bertsioak gehitu ziren Lanbide Euskal Enplegu Zerbitzuaren eta SEPE-Estatuko Enplegu Zerbitzu Publikoaren katalogoetan, eta bestetik, formakuntza-pilotu horiek martxan jarri ziren, 2024ko irailetik 2025eko martxora bitartean. Une honetan, figura profesional berri horren trebakuntzari jarraipena ematearekin batera, Euskadiko esku-hartze sozialeko elkarteei akonpainamendua ari zaie ematen, soluzio digitalen erabilerari buruzko erakunde baitako hausnarketa erraztuz.

### Gako-hitzak:

Gizarte-teknologia, profil profesionalak, eskuhartze soziala, eraldaketa digitala, digitalizazioa.

Este texto describe la experiencia del diseño, desarrollo e implementación de la figura profesional de tecnóloga o tecnólogo social. En la fase de trabajo de campo, para conocer la situación del sector respecto a lo digital, se realizaron más de 45 entrevistas en 15 entidades en Euskadi, además de 3 grupos focales, en los que se contrastaron los borradores del perfil profesional y de los programas formativos. En la segunda fase, relativa al trabajo interno, por un lado, se incluyeron las versiones definitivas de los programas formativos en los catálogos de los servicios sociales públicos de empleo vasco (Lanbide) y Estatal (SEPE), y, por otro lado, se impartieron dichas acciones formativas a modo de pilotaje, entre septiembre de 2024 y marzo de 2025. En estos momentos, en paralelo a la capacitación de esta figura profesional, se está realizando un acompañamiento a entidades sociales de Euskadi para propiciar una reflexión organizativa sobre el uso de soluciones digitales.

### Palabras clave:

Tecnología social, perfiles profesionales, intervención social, transformación digital, digitalización.

## 1. Contexto: la intervención social ante la Era Digital

### 1.1. Caracterización, retos y tendencias de la Era Digital

Si se observa la situación general que vive la sociedad o el contexto en el que nos situamos, inevitablemente tenemos que hablar sobre la revolución digital, que está generando grandes transformaciones en la sociedad. Estas transformaciones, aunque tengan un carácter global, también tienen expresiones concretas en cada materia o ámbito de la sociedad, como la productividad, el empleo, el consumo, la igualdad o el bienestar social. La rápida evolución y expansión de la tecnología digital en todos los aspectos de la vida cotidiana, hace que estemos al inicio de lo que denominamos una Era Digital, dominada por la inteligencia artificial, el internet de las cosas (IoT), el *big data*, la robótica o las comunicaciones globales instantáneas, tecnologías que transforman casi todos los aspectos de la vida humana: cómo nos comunicamos, trabajamos, nos divertimos, nos capacitamos o cómo accedemos a la información, entre otros.

Sin embargo, estos avances, además de aportar luces, también aportan sombras, entre las cuales se podría destacar la brecha digital, que no solo hace referencia a la diferencia entre quienes tienen acceso a la tecnología y quienes no, sino también al modo en el que lo hacen y a las capacidades o las infraestructuras que disponen para ello. Esto plantea desafíos importantes en términos de equidad digital, ya que la falta de acceso a la tecnología o el uso dispar de esta puede incrementar aún más las desigualdades sociales existentes. Es crucial abordar estos desafíos para asegurar que los beneficios de la Era Digital se distribuyan de manera equitativa y que todas las personas puedan participar plenamente en la sociedad digital.

Para hacer frente a estos y otros retos que conlleva la transformación, son necesarias estrategias y políticas eficientes por parte de los Gobiernos (Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, 2021), de las empresas (APTES, 2022) y también de la ciudadanía. Es de vital importancia que estas estrategias sean coherentes entre sí y estén en constante evaluación. Además, es necesario intentar aprovechar todas las oportunidades que brindan las tecnologías digitales, para lo cual son necesarias políticas públicas bien diseñadas. Estas políticas, por ejemplo, permitirán potenciar los efectos positivos del progreso tecnológico, entre ellos, la generación de una mayor resiliencia en las personas, las empresas, las instituciones y el conjunto del territorio ante situaciones adversas e inesperadas. En definitiva, debemos ser conscientes de que las tecnologías digitales pueden contribuir, por poner varios ejemplos, a que las políticas públicas detecten necesidades, diseñen soluciones, ganen en eficiencia, agilicen procesos, reduzcan costes y mejoren su cartera de servicios.

Actualmente, las sociedades buscan superar con éxito y adaptarse a las tres grandes transiciones globales que atravesamos: la transición tecnológico-digital, la transición energético-medioambiental y la transición social y sanitaria. La crisis del coronavirus las ha evidenciado con rotundidad, las ha acelerado y las ha convertido en piezas básicas de la agenda mundial para los próximos años. En cuanto a la primera de esas tres transiciones, la tecnológico-digital, que será la que nos ocupe en mayor medida en este trabajo, los objetivos estratégicos de la sociedad serían, principalmente, los siguientes:

- Acelerar la adopción de las palancas tecnológicas incipientes.
- Fortalecer el desarrollo y aprovechar el potencial demostrado por los habilitadores.
- Activar y potenciar su rápida incorporación a los ámbitos de aplicación esenciales, contribuyendo así a la transición tecnológica-digital.

En 2022, se presentó la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales, que compromete a la Unión Europea con una transformación tecnológico-digital protegida, segura y sostenible que sitúe a las personas en el centro, en consonancia con los valores y los derechos fundamentales de la Unión y que se concreta, entre otros aspectos, en: dar prioridad a las personas, la libertad de elección, la seguridad y la protección, la solidaridad y la inclusión, la participación y la sostenibilidad. Fruto de dicha declaración, la UE desarrolló en 2023 un programa político que se resume en un itinerario hacia la Década Digital que se fundamenta en tres pilares: una tecnología al servicio de las personas, una economía digital competitiva y justa, y una sociedad digital abierta, democrática y sostenible. Esta iniciativa plantea trabajar cuatro ejes con la mirada puesta en 2030: capacidades, transformación digital de las empresas, infraestructuras digitales seguras y sostenibles, y digitalización de los servicios públicos.

Para que la transición tecnológico-digital prospere, es imprescindible que la sociedad vasca cuente con ciertos habilitadores. Esto es, con instrumentos o canales que faciliten o aceleren el desarrollo y despliegue de las palancas tecnológicas para su utilización efectiva en ámbitos de aplicación concretos, en áreas específicas de la actividad pública y privada, donde las palancas tecnológicas puedan estar destinadas a ser el elemento de cambio radical de sus procesos, productos, servicios, modelos de relación o del propio modelo de negocio, de forma que se genere en ellos más riqueza, mejor empleo, mayor bienestar y una mejora de las condiciones del entorno. Entre los habilitadores se destacan, en especial, las competencias digitales por su foco en el desarrollo de talento digital de profesionales y de la ciudadanía, ya que todos ellos, tanto individualmente como en conjunto, actúan como catalizadores de la transformación tecnológica y digital de Euskadi, y a la vez, como un factor para la atracción de actividad económica de alto valor añadido.

## 1.2. Situación del ámbito de la intervención social

El contexto actual en el que se encuentra la intervención social también está marcado por las tres transiciones en curso anteriormente mencionadas: la transición sociodemográfica —con aspectos conectados entre sí como el envejecimiento y la diversidad—, pero también la transición digital y la ecológico-medioambiental tienen un impacto social relevante, con expresiones como la brecha digital o la pobreza energética, entre otras. Tres crisis y tres transiciones que han requerido simultanear tres tipos de políticas y respuestas:

- Políticas de urgencia, para responder al impacto económico y social de la pandemia y la guerra de Ucrania.
- Políticas de transición, para responder a la evolución prevista del contexto social a medio o largo plazo.
- Políticas estabilizadas, estandarizadas en su día y que siguen siendo necesarias.

Centrándonos en la brecha digital, es cierto que no existe un diagnóstico ni una estrategia o un plan de trabajo en torno a la digitalización o la transformación digital del sector de la intervención social, desde la cooperación público-pública y público-privada, con prevalencia de la iniciativa social, que incorpore estas y otras dimensiones. Esta es hoy una necesidad básica y un imperativo para el sistema que convendría articular con el despliegue de una estrategia general de transformación digital que abarque distintos ámbitos, entre ellos, el de la intervención social.

Para el sector de la intervención social la transición digital implica, entre otros aspectos, atender a su impacto social, maximizar las oportunidades que esta tecnología brinda para la integración social y la autonomía, confrontar sus riesgos, reducir la brecha digital y promover una reflexión sobre su uso ético. Implica, además, impulsar la transformación digital del propio sistema. La transición ecológica y medioambiental también tiene una dimensión social e impacta en las necesidades básicas y las condiciones de vida.

Por un lado, es preciso señalar que el sector de la intervención social desarrolla su actividad, en muchas ocasiones, en estructuras organizativas en las que no ha sido habitual actuar estratégicamente, y, por tanto, con inversión y capacitación, en favor de lo digital. Ni para la realización de actividades de gestión interna (*backoffice*) ni para las intervenciones directas con las personas que acompañan (*frontoffice*). Pero como anteriormente se ha señalado, la crisis sanitaria del coronavirus ha hecho que también el sector de la intervención social haya puesto el acelerador en cambiar esta falta de iniciativa.

En ese sentido, el sector de la intervención social se enfrenta a retos de diversa naturaleza a la hora de abordar la transformación en la era digital (EDE Fundazioa, 2021). Por un lado, se encuentran las resistencias estructurales que frecuentemente escapan del control y la voluntad de la organización: el ritmo al que evoluciona la tecnología es un ejemplo de ello. Otras resistencias son propias y están muy extendidas en el ámbito de la intervención social y, más concretamente, en el tercer sector social, por ejemplo, el hecho de no contar con elementos suficientes de gestión o la falta de definición de procesos. Otras resistencias tienen que ver con la inversión necesaria para iniciar procesos de transformación, o con la perversión que supone la "cultura de lo gratis" a la hora de pensar en esta inversión. O la constatación de que la precariedad laboral está a la orden del día y en la que son escasas las personas profesionales, y menos las que tienen un perfil tecnológico, algo que no ayuda a dedicar tiempo de calidad para poder pensar, repensar, transformar procesos...

Por otro lado, están las resistencias culturales. La resistencia al cambio es una característica común de muchas organizaciones, pero quizá se agudiza en las entidades del tercer sector social, cuyos cuadros de gestión (voluntaria o profesional) no sostienen una relación natural con el mundo digital e incluso, yendo más allá, cuentan con ciertas posiciones tecnófobas.

## 2. ¿Qué es una tecnóloga o tecnólogo social para el desarrollo de intervenciones sociales?

### 2.1. Precedentes de esta figura profesional

El Departamento de Economía, Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco, a través de la Viceconsejería de Empleo e Inclusión y con la colaboración ejecutiva de Home Care Lab (Grupo SSI), viene desarrollando un proyecto de innovación dirigido a la implementación y despliegue de nuevos roles y figuras profesionales en el ámbito de los cuidados a personas mayores, denominado ZainLab (Departamento de Trabajo y Empleo y Home Care Lab, 2023).

A lo largo de 2021, ZainLab I finalizó con la elaboración de una propuesta de intervención en el empleo, sustentada en cuatro focos, entre los que se encontraba el pilotaje de nuevos perfiles y roles profesionales. Durante 2022-2023, con ZainLab II, los esfuerzos se focalizaron en materializar la propuesta elaborada a través de proyectos, entre los que se incluía el diseño del perfil profesional y su correspondiente pilotaje de la figura de la tecnóloga o tecnólogo social, profesional que acercara las soluciones digitales a diferentes colectivos de personas, en conexión con profesionales del sector digital, para el diseño y uso adecuado de dichas soluciones. El pilotaje realizado, denominado "SERPAC-DIGITAL, servicio de acompañamiento digital", se focalizó en las personas

mayores autónomas que se organizan en espacios de proximidad y cuidados inter pares como son las asociaciones de mayores u hogares de jubilados. En concreto, el servicio se orientó a quienes conforman sus juntas directivas y a las personas responsables de gestionar esos espacios y sus actividades. Sirvió para reconocer el valor del acompañamiento de esta figura en relación con las oportunidades de las soluciones digitales, a otros colectivos y personas vulnerables que se encuentran también en situación también de brecha digital.

En ese contexto, entre 2024 y 2025 el Departamento de Economía, Trabajo y Empleo ha impulsado el perfil profesional de tecnóloga o tecnólogo social para el desarrollo de intervenciones sociales desarrollando dos especialidades formativas relacionadas. El desarrollo de este perfil y de estas dos especialidades formativas asociadas busca estructurar y facilitar competencias digitales de los y las profesionales de la intervención social directa, así como formar a personas formadoras para que impartan formación en centros educativos. Este proceso, liderado por APTEs a través de una subvención nominativa, ha finalizado en 2025 con la inscripción de las especialidades formativas en los catálogos de Lanbide-Servicio Público de Empleo y del SEPE-Servicio Público de Empleo estatal.

## 2.2. Objetivos de la figura profesional

El objetivo principal del tecnólogo o tecnóloga social es promover el uso de soluciones digitales en personas acompañadas por la intervención social y en las y los profesionales que la realizan, con el fin de que utilicen dichas soluciones en su vida cotidiana o profesional de manera segura, eficaz y responsable. Pero más allá de ese objetivo principal, esta es una figura imprescindible también para la consecución de tres subobjetivos:

- Que las personas acompañadas cuenten con un acercamiento a las soluciones digitales adecuado a sus necesidades, tiempos y capacidades.
- Que haya una base profesional empoderada en lo digital, para que el proceso de transformación digital de las entidades de intervención social sea posible.
- Que pueda desarrollarse tecnología que atienda a la diversidad de contextos sociales, gracias a la interlocución entre profesionales de la intervención directa con profesionales del desarrollo digital.

En resumen, se podría decir que el tecnólogo o tecnóloga social es un o una profesional de la intervención social que, además de realizar el acompañamiento social convencional, también realiza un acompañamiento digital acorde con la era en que nos encontramos. Es decir, se trata de un o una profesional de lo social que tiene un barniz o una capa digital.

## 2.3. Funciones que puede desempeñar un tecnólogo o tecnóloga social

Una vez definidas las principales características de una tecnóloga o tecnólogo social, analizaremos qué hace o puede llegar a hacer, es decir, las funciones que desempeña en su entorno laboral, aquellas en las que participa o, al menos, aquellas que puede llegar a realizar. Concretamente, son cinco las funciones definidas, que no necesariamente se tienen que aplicar en un mismo momento o en un determinado orden:

### *Identificar y analizar soluciones digitales, agentes y recursos de capacitación existentes*

Para poder acompañar, prescribir, apoyar en la incorporación de soluciones digitales es preciso conocer qué dispositivos y aplicaciones hay, para qué sirven —o pueden llegar a servir—, cómo funcionan. También es necesario conocer los recursos y agentes dedicados a la capacitación digital. Y aunque en algunos casos la exploración puede ser generalista, el objetivo es que esté constantemente conectada con la práctica de la intervención social.

### *Valorar capacidades y necesidades digitales vinculadas al uso de soluciones digitales tanto de las personas acompañadas como de las profesionales*

Este es un paso fundamental para conocer el punto de partida y el punto al que se quiere llegar, ya que permite identificar, evaluar y registrar las capacidades y necesidades digitales, además de las competencias, para que así la promoción del uso de soluciones digitales pueda ser la adecuada en cada caso.

### *Promover el uso de soluciones digitales, aplicando estrategias adecuadas a las características de las personas acompañadas o profesionales*

Para ello, es oportuno contar con estrategias para incorporar dichas soluciones o competencias digitales para utilizarlas tanto en los planes de atención individualizada como en los planes de desarrollo profesional. A este respecto, cobra especial relevancia el principio de la fluidez digital, ya que la volatilidad de las soluciones digitales exige capacidad de evolucionar, de adaptarse y de desenvolverse en otras soluciones digitales que vendrán de manera constante.

### *Desarrollar y difundir recursos didácticos ajustados a las necesidades de las personas acompañadas o profesionales*

Para contribuir a promocionar el uso de soluciones digitales, es preciso contar con recursos didácticos de distinto tipo que la faciliten. En algunos casos, pueden emplearse recursos ya desarrollados por terceros, referentes y de uso libre, pero en otras ocasiones,

convendrá desarrollar recursos propios adaptados al contexto de la intervención social concreta.

*Colaborar en el diseño social de productos y servicios digitales con empresas y profesionales del sector digital, ejerciendo de puente con el sector de la intervención social y las personas acompañadas por este*

Para lograr que los productos y servicios digitales respondan a las necesidades diversas de las personas que reciben apoyo de la intervención social, es esencial que las y los profesionales de esta contribuyan con su conocimiento a su diseño social, participando a su vez en el testeo o la validación.

## 2.4. Papel del tecnólogo o tecnóloga social

Por último, es importante subrayar que una persona con competencias de tecnóloga o tecnólogo social aporta diferente valor dependiendo de la intensidad de su papel. Concretamente, se distinguen, por un lado, aquellas y aquellos profesionales que desempeñan el rol profesional de tecnóloga o tecnólogo social y, por otro, quienes desarrollan el perfil profesional:

- Rol profesional: el objetivo de una tecnóloga o tecnólogo social en su entidad es acompañar a las personas en todo lo cotidiano, también en lo digital. Desarrolla su actividad de intervención directa en un contexto concreto y, para ello, cuenta con competencias digitales básicas o adecuadas. Este papel es el deseable —o, dicho de otra manera, el objetivo a alcanzar— para la totalidad de profesionales de la intervención social en una Era Digital. Estas y estos profesionales contribuyen a la digitalización de la entidad en la que trabajan y en la de sus compañeras y compañeros, y también pueden llegar a participar y colaborar con terceras personas en el diseño social de productos y servicios digitales.
- Perfil profesional: quien ejerce el perfil de tecnóloga o tecnólogo social en una entidad tiene en ella una dedicación específica a lo digital en la intervención social. Dentro de su labor profesional, se dedica mayoritariamente a la promoción de uso de soluciones digitales, tanto entre las personas acompañadas como entre las profesionales. Además, lidera la transformación digital organizativa, y su función, en general, va más allá de realizar contribuciones, recomendaciones o colaboraciones puntuales tanto en la capacitación digital del equipo profesional como en la digitalización de la entidad o en el diseño social de productos y servicios digitales. Todo ello, claro está, sin perder de vista las circunstancias de las personas acompañadas por la acción de la entidad u organización a la que pertenece.

## 3. Descripción de la iniciativa

Una vez definido qué es y qué hace una tecnóloga o tecnólogo social, conviene describir el proceso de creación tanto de las especialidades formativas como de la metodología didáctica enfocada a la impartición de dichas especialidades.

### 3.1. Trabajo de campo

En la fase inicial del trabajo de campo, se realizaron más de 45 entrevistas en 15 entidades de Euskadi, en las que entrevistamos a profesionales de atención directa, a personas de dirección o con responsabilidad de transformación digital, y a personas acompañadas por la intervención social. Además, se intentó buscar la mayor pluralidad en cuanto a las entidades participantes, considerando los tres territorios históricos, así como entidades de diferentes tamaño y carácter (organizaciones del tercer sector social, servicios públicos y empresas con ánimo de lucro).

La otra parte fundamental del trabajo de campo fueron los grupos focales. En este caso, se realizó uno por cada territorio histórico, a los que acudieron algunas personas que previamente habían participado en las entrevistas y otras que no. El objetivo de estos encuentros fue contrastar los borradores tanto del perfil profesional de tecnóloga o tecnólogo social como del programa formativo de las especialidades formativas para su capacitación, los cuales habían sido elaborados gracias a las aportaciones obtenidas en las entrevistas.

Fueron muchas las aportaciones y las ideas que se recibieron en esa fase inicial, y se plantearon algunos temas de discusión o debate de gran actualidad y relevancia, en torno a los cuales había diferentes perspectivas o posiciones. Todo ello fue de gran ayuda a la hora de diseñar el perfil y el programa formativo, pero también para medir la "temperatura" del sector e identificar los puntos más críticos o conflictivos. Estos fueron algunos de los debates más relevantes:

#### I. *El debate sobre si la tecnología crea dependencia o genera autonomía*

Muchas y muchos profesionales de atención directa afirmaban que, al digitalizar muchos trámites, las personas que acompañaban habían perdido autonomía. Este era un punto compartido por varios trabajadores y trabajadoras, pero no tanto por personal de dirección o con responsabilidad en la transformación digital de las entidades. En torno a este punto, surgía la necesidad de preguntarse si una persona acompañada que tiene dificultades para hacer una gestión con las herramientas de identificación digital BakQ, Cl@ve o con el DNI electrónico era antes realmente autónoma si sus documentos se los guardaba o gestionaba un trabajador o

trabajadora social o si tenía que perder varios días yendo de un lado a otro de la ciudad porque no entendía cómo funcionaba ese trámite y se le había olvidado un papel en la cita anterior. Esto, en general, nos llevó a la reflexión de que no hay que confundir lo analógico con la autonomía y lo digital con la dependencia.

## II. *El debate sobre si la tecnología hace ganar o perder tiempo a las y los profesionales de atención directa*

Según muchas y muchos trabajadores, la tecnología les quita tiempo para lo que, a su parecer, es lo realmente importante: estar con las personas, el trato humano. Y, en parte, es posible que sea así, sobre todo, si la implantación de la tecnología no se hace de manera adecuada y ordenada, o no se proporcionan los recursos necesarios para que ello sea posible. Pero, al mismo tiempo, nos hemos encontrado con ejemplos que muestran que, aplicando pequeñas soluciones digitales de manera efectiva, la tecnología puede liberar a las y los profesionales de ciertas labores no tan significativas. Por ejemplo, en lugar de tomar apuntes en papel y luego pasarlos manualmente al ordenador, se pueden subir a una carpeta de la nube a través de escanearlo en formato pdf con el móvil. Y esto, dentro de lo que cabe, sería un ejemplo simple, ya que se pueden hacer secuencias o automatizaciones mucho más sofisticadas, que, si bien a la hora de diseñarse pueden suponer una inversión de tiempo, a la larga pueden aligerar el trabajo de las y los profesionales. Siguiendo el mismo ejemplo, en lugar de tomar notas en un papel, puede grabarse un audio y subirse a una carpeta en la nube, para que la inteligencia artificial automáticamente lo descargue, transcriba, pegue en un documento de Word y lo vuelva a subir a la nube, a la carpeta que se le haya indicado, todo en cuestión de segundos. Ello requiere una dedicación previa, pero a futuro puede hacer que las y los profesionales dediquen más tiempo a las tareas más importantes o significativas para ellas y ellos.

## III. *El debate en torno a la promesa (en parte) incumplida de la juventud que, milagrosamente, iba solventar todos los problemas de la intervención social relacionados con lo digital*

Según las direcciones de las entidades participantes, las generaciones más jóvenes, que han crecido rodeadas de tecnología, están muy verdes en muchos aspectos que consideran básicos, como el uso de hojas de cálculo, de herramientas externas al entorno de Google o, incluso, de Microsoft 365. Con esto, no han querido poner toda la carga sobre la espalda de la juventud, ya que en esto también tienen una responsabilidad las universidades, los centros de formación profesional y, en general, el sistema educativo. ¿Cómo es posible que profesionales de la educación o el trabajo social se gradúen

sin ni siquiera probar, o incluso saber qué son, BakQ, Izenpe o Cl@ve? ¡y qué decir de lo que va más allá de las gestiones administrativas! A partir del testimonio de alumnado que actualmente cursa esos grados o que recientemente los han finalizado, cabe afirmar que apenas se trabaja la capacidad crítica y la originalidad para aplicar soluciones digitales ni a la hora de optimizar la labor de gestión interna de las y los profesionales, ni con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas acompañadas por la intervención social.

## 3.2. Trabajo interno

En la segunda fase, la relativa al trabajo interno, se mantuvo una estrecha y constante colaboración con Lanbide para contrastar el diseño del perfil profesional de tecnólogo o tecnóloga social, del programa formativo de esa especialidad y de la metodología didáctica utilizada para impartir esa formación. Asimismo, se incluyeron ambas formaciones en los respectivos catálogos de Lanbide y del SEPE<sup>1</sup>.

La otra parte de este trabajo interno consistió en la propia impartición de las acciones formativas, esto es, la puesta en marcha de las formaciones piloto. Desde finales de septiembre hasta finales de noviembre de 2024, se llevó a cabo el pilotaje de la especialidad formativa, con una duración de 80 horas, dividida en 20 sesiones de 4 horas. En ella, participaron 10 personas, de las cuales 8 egresaron. El objetivo general de la especialidad formativa es promover el uso de soluciones digitales en personas acompañadas en intervención social y en las y los profesionales que la realizan, con el fin de que utilicen dichas soluciones en su vida cotidiana o profesional. En cuanto a la estructura de la especialidad, está formada por 6 módulos, que corresponden a las 5 funciones vinculadas a esta nueva figura profesional, a los que se les suma un módulo introductorio, que tendría como objetivo situar la intervención social en el contexto actual, el de la Era Digital. En relación con los módulos formativos, queríamos destacar la importancia que ha adquirido el cuarto módulo, dedicado a la promoción de uso de soluciones digitales, que sin duda alguna ha sido el más práctico y al que más tiempo se le ha dedicado, respondiendo así a las peticiones recibidas durante el trabajo de campo: ha tenido una duración de 34 horas y se han realizado 16 ejercicios prácticos.

En los meses de febrero y marzo de 2025 se pilotó la metodología didáctica enfocada a la impartición de la propia especialidad. En este caso, fueron tres acciones formativas en total, una por territorio

<sup>1</sup> Los programas formativos de la especialidad formativa (código SSCG0103) y de la metodología didáctica (código SSCE0187) se pueden consultar en el buscador del Catálogo de Especialidades Formativas (<[https://sede.sepe.gob.es/FOET\\_CATALOGO\\_EEFF\\_SEDE/flows/main?execution=e1s1](https://sede.sepe.gob.es/FOET_CATALOGO_EEFF_SEDE/flows/main?execution=e1s1)>).

histórico. La duración de cada una de ellas fue de 28 horas, divididas en 7 sesiones de cuatro horas. En total, participaron 14 personas, todas las cuales egresaron. En el caso de esta acción formativa, el objetivo es adquirir los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para impartir la especialidad formativa. Para ello, esta acción formativa consta de dos módulos, uno breve que sirve de introducción, en el que se accede a la planificación y a los recursos de aprendizaje, y otro, que constituye el grueso de la formación, en el que se enseñan estrategias para programar, impartir y evaluar contenidos y actividades.

#### 4. Conclusiones y aprendizajes extraídos durante el proceso

En este punto, se describen algunas de las conclusiones y los aprendizajes obtenidos durante todo el proceso, desde el trabajo de campo hasta los pilotajes tanto de las especialidades como de la metodología didáctica.

##### 4.1. La práctica revela y ayuda a detectar carencias en las competencias digitales

Muchas y muchos de los profesionales que han participado en los cursos han agradecido salir de su rutina diaria y tener ocasión de descubrir soluciones digitales, probarlas o crear recursos didácticos, ya que normalmente no tienen tiempo para ello. La autopercepción positiva que tenían previamente ha cambiado y han tomado consciencia de sus limitaciones. Aunque algunas y algunos profesionales han sido conscientes de ello mientras realizaban el curso, en las entrevistas, las personas en puestos de dirección o responsables de la transformación digital de las entidades ya lo habían advertido: en muchas ocasiones, las competencias y capacidades digitales autoatribuidas y las que se tienen en realidad no coinciden en absoluto. La mayoría de las veces, esto aflora cuando las tienen que poner en práctica, pero no antes.

##### 4.2. Necesidad de romper la barrera entre la vida personal y profesional

Otra de las ideas que hemos querido remarcar durante todo el proceso, a partir de varias reflexiones surgidas del diálogo, ha sido la importancia de romper la famosa barrera entre la vida personal y profesional, tan presente en el ámbito de la intervención social. En los grados universitarios o en los códigos deontológicos de varias profesiones de este ámbito, se inculca la necesidad de construir esa barrera, de discernir entre estas dos esferas, para evitar llevarse las cargas emocionales a casa. No pretendemos cuestionar esa idea o entrar en ese debate, pero sí en un fenómeno que, a nuestro parecer, se da en la dirección contraria, en el sentido opuesto. En ocasiones, sucede como si las y los

profesionales construyeran un muro que no les dejara llevar a su entorno profesional y, por lo tanto, a la vida de las personas que acompañan, las soluciones digitales que utilizan en su vida personal: el Tricount que utilizan para gestionar gastos compartidos al irse de vacaciones con sus amistades, el WhatsApp Business que utilizan para comprar pan artesano o para apuntarse a cursos de pilates o la pantalla inalámbrica que utilizan para ver contenido en línea en la televisión de sus casas. En resumen, soluciones digitales que se pueden aplicar en las intervenciones, adaptándolas a cada contexto y a las necesidades de las personas a las que se acompaña.

##### 4.3. Importancia de conocer los avances que se están dando en otros sectores productivos

Siguiendo la lógica del punto anterior de traer al sector de la intervención social cosas que las y los profesionales hayan podido ver, escuchar o probar en su vida personal, es igual de importante conocer los avances que se están dando en otros sectores productivos, y estar en contacto con ellos. El ámbito de la intervención social no es el sector más puntero en cuanto a lo digital. Por ello, tanto los y las profesionales de atención directa como quienes desempeñan tareas de dirección o tienen responsabilidades en la transformación digital de las entidades deben tratar de conocer lo que sucede en otros sectores, y al igual que con las soluciones digitales que puedan utilizar en su vida personal, tener la suficiente capacidad crítica y originalidad para pensar cómo pueden adaptarlas a sus circunstancias y a las de las personas que acompañan.

##### 4.4. Foco en las brechas de calidad de uso

Otro aspecto digno de considerar está relacionado directamente con el famoso concepto de la brecha digital, que casi siempre se relaciona con las personas mayores, en forma de brecha de uso, o con las personas migrantes en situación de exclusión social, en forma de brecha de acceso, aunque también afecta a otros sectores sociales, como las personas jóvenes. En ese sentido, es necesario hablar sobre las brechas de calidad de uso, ya que la cuestión no se limita a si se tiene acceso a un dispositivo o no, ni tan siquiera a si se utiliza una aplicación o no. Esta es una de las principales brechas que atañe al sector de la intervención social, que afecta tanto a personas adultas como a jóvenes: aunque se tenga acceso a dispositivos o aplicaciones, e incluso se utilicen, muchas y muchos profesionales no son capaces de sacarles todo el jugo. Sin irnos a ejemplos demasiado complejos, en el entorno Google, por ejemplo, hay muchísimas aplicaciones que no conocemos o aplicaciones que utilizamos en el día a día, pero cuyo potencial no aprovechamos lo más mínimo.

#### 4.5. Giro hacia una nueva relación entre entidades proveedoras de servicios tecnológicos y personas consumidoras

Por último, siguiendo con el candente tema de la juventud, y centrándonos en concreto en las generaciones más jóvenes, una idea que varios y varias profesionales han remarcado —especialmente las *rara avis* que provienen de sectores tecnológicos—, ha sido que nuestra relación individual con la tecnología digital se establece cada vez en términos de personas que consumen servicios de proveedores tecnológicos. Por supuesto, hay ciertas excepciones, como pueden ser los ámbitos de la comunicación y de la creación de contenido, donde las generaciones más jóvenes se ejercitan muy a menudo en su vida personal y en las que no se limitan a ser meras usuarias. Pero en muchos otros ámbitos, se podría concluir que la curiosidad digital de las generaciones más jóvenes es inferior a la que han tenido las generaciones anteriores, que trasteaban con distintos dispositivos, se sacaban las castañas del fuego si no sabían hacer algo (por su cuenta o a través de tutoriales), investigaban las "tripas" de dispositivos o aplicaciones, o tanteaban en la programación. Es decir, las generaciones anteriores fueron curiosas digitales, y no meras consumidoras que directamente piden respuestas a ChatGPT, sin indagar por su cuenta ni sentir la curiosidad de hacerlo.

#### 5. Próximos pasos

Las entidades sociales que han contribuido durante el trabajo de campo al diseño del perfil profesional reconocen de manera unánime que, actualmente, la intervención social es analógica y digital, y que las y los profesionales aportan su experiencia práctica de lo digital, pero lo hacen de manera poco estructurada y reactiva: precisamente lo que quiere subvertir esta capacitación. Sin embargo, a la hora de realizar el programa piloto de la especialidad formativa, no han sido tantas las organizaciones que han invertido las 80 horas necesarias para que profesionales de sus estructuras pudieran cursarla.

Es por ello por lo que, en paralelo a la capacitación de esta figura profesional y a instancias del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco, se está impulsando un acompañamiento a entidades sociales de Euskadi por parte de APTES, en el que se trabaja junto con equipos mixtos de profesionales de atención directa, de coordinación de servicios y programas, y de dirección, así como con personas acompañadas, cuando esto es posible. Esta aceleración está facilitando una reflexión organizativa sobre el uso de soluciones digitales y, con ella, se está presentando en todo detalle el perfil del tecnólogo o la tecnóloga social, identificando acciones a corto y medio plazo con las que avanzar en la digitalización tanto organizativa como de las personas acompañadas. Esta aceleración organizativa es indispensable para que las y los profesionales que se especialicen encuentren en sus organizaciones los espacios que la hagan posible, y los aprovechen.

- APTES (2022): *Marco para la transformación en la Era Digital del tercer sector en Gipuzkoa. Guía para el despliegue*, s. l., APTES, <<https://tecnologiasocial.org/wp-content/uploads/2023/01/Guia-para-el-despliegue-del-Marco-para-la-Transformacion-en-la-Era-Digital-del-Tercer-Sector-Social.pdf>>.
- DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOSTENIBILIDAD Y MEDIO AMBIENTE (2021): *Estrategia para la transformación digital de Euskadi 2025*, s. l., Gobierno Vasco, <[https://bideoak2.euskadi.eus/2021/03/30/news\\_67948/ETDE2025\\_Estrategia\\_ES.pdf](https://bideoak2.euskadi.eus/2021/03/30/news_67948/ETDE2025_Estrategia_ES.pdf)>.
- DEPARTAMENTO DE TRABAJO Y EMPLEO y HOME CARE LAB (2023): *ZainLab II: implementación y despliegue de nuevos roles y figuras profesionales en el ámbito de cuidados*, s. l., ZainLab, <<https://zainlab.eus/wp-content/uploads/2024/11/zainlab-dos-memoria-final-castellano.pdf>>.
- EDE FUNDAZIOA (2021): *La situación del tercer sector social de Euskadi ante el reto de la transformación digital*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, <[https://3seuskadi.eus/wp-content/uploads/Informe\\_transformaciondigital\\_DEF.pdf](https://3seuskadi.eus/wp-content/uploads/Informe_transformaciondigital_DEF.pdf)>.
- PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO EUROPEO (2022): *Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030*, 2021/0293 (COD), PE-CONS 50/22, Bruselas, Unión Europea, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-50-2022-INIT/es/pdf>>.
- PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO EUROPEO y COMISIÓN EUROPEA (2023): *Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital*, COM(2022) 28 final, Bruselas, Comisión Europea, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-50-2022-INIT/es/pdf>>.



## Zerbitzuan aldizkarirako originalak aurkezteko arauak

- Zerbitzuan aldizkarian gizarte-politikei eta zerbitzuei buruzko artikulua argitara ditzakete arloan diharduten profesional, ikerlari, erakundeen ordezkari eta gizarte-ongizateko politiketan interesa duten pertsona orok. 2024tik aurrera, gizarte-zerbitzuen eremuko esperientziak ere jasotzen ditu.
- Testuak argitaragabeak izango dira eta aldizkariaren ardatz diren oinarriko gaiei buruzkoak (gizarte-zerbitzuak eta gizarte-ongizateko politikak; gizartearen parte-hartzea; immigrazioa, pobrezia eta gizarte-bazterketa; ezgaitasuna; adineko, haur eta adingabeen arreta; droga-mendetasun eta gizarte-eskuartzea, oro har).
- Testuak bai euskaraz bai gaztelaniaz idatz daitezke, eta jatorrizko testua jasotzen den hizkuntzan argitaratuko dira.
- Proposamenak posta elektronikoz igorriko dira, testuak Word dokumentu batean; eta balizko grafikoak Excel dokumentu batean.
- Formaren ikuspegitik, kontuan hartu, arren, honako jarraibide hauek:
  - Testu bakoitzak gutxienez 6.000 hitz eta gehienez 15.000 izan beharko ditu, eta kopuru horretan zenbatuko dira taulak, grafikoak eta bibliografia. Mesedez, ezinbesteko jotzen diren taulak eta grafikoak bakarrik igorri.
  - Lehenengo orrialdean jasoko dira testuaren titulua, egilearen edo egileen izenak, eta, baita ere, haietako bakoitzaren harremanerako posta-helbidea, telefonoa eta lankide gisa jardundako erakundeak. Testuaren laburpena erantsi beharko zaio (gehienez 120 hitz), eta testuaren edukia deskribatuko dituen lau eta sei gako-hitz artean hautatuko dira.
  - Laburpena eta gako-hitzak euskaraz eta gazteleraz idatziko dira.
  - Oharrak orri-oinean joango dira.
  - Testuen erreferentzia bibliografikoek ISO 690/1987 araua jarraituko dute.
- Testuak jasotzen direnean Erredakzio Kontseiluko kideen iritzira jarriko dira, eta kalitate zientifiko eta egokieraren arabera haiek erabakiko dute argitaratu edo ez.
- Testuak argitaratzeko onartzen direnean, aldizkariaren zuzendaritzak beretzat gordeko du testuak epigrafeak eta titulua aldatzeko eskubidea, baita aldizkariaren estilo-arauen arabera, komenigarri jotzen dituen estilo-zuzenketak egiteko ere.
- Egileek ez dute ordaindu behar haien artikulua eta esperientziak ebaluatu edo argitaratzeagatik.

Honako hauek dira aldizkariaren helbide eta harremanerako telefonoa:

### Zerbitzuan

SIIS Gizarte Informazio eta Ikerketa Zerbitzua  
Etxague 10 behea  
20003 Donostia  
Tel. 943 42 36 56  
Fax 943 29 30 07  
publicaciones@siis.net

## Normas de presentación de originales para Zerbitzuan

- Zerbitzuan está abierta a la publicación de artículos sobre servicios y políticas sociales por parte de profesionales, investigadores, representantes institucionales y de todas aquellas personas interesadas en las políticas de bienestar social. Desde 2024, recoge también experiencias en el ámbito de los servicios sociales.
- Todos los textos deberán ser inéditos y girar en torno a los ejes temáticos básicos de la revista (servicios sociales y políticas de bienestar social, participación social, inmigración, pobreza y exclusión social, discapacidad, atención a las personas mayores, infancia y menores en situación de desprotección, drogodependencias e intervención social en general).
- Los textos pueden redactarse tanto en euskera como en castellano, y serán publicados en el idioma en el que se reciba el original.
- Las propuestas se enviarán por correo electrónico: los textos, en un documento de Word; y los gráficos, en uno de Excel.
- Desde el punto de vista formal, se ruega atenderse a las siguientes pautas:
  - La extensión de los textos será de entre 6.000 y 15.000 palabras, contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía. Se ruega adjuntar solo las tablas y gráficos que se consideren imprescindibles.
  - En la primera página, se hará constar un título, así como la dirección postal, el teléfono de contacto y la adscripción institucional de todas las autoras y autores. Se añadirá también un breve resumen o sumario (máximo 150 palabras) y entre cuatro y seis palabras clave que describan el contenido del texto.
  - El resumen y las palabras clave irán en castellano y euskera.
  - Las notas irán a pie de página.
  - Las referencias bibliográficas seguirán la norma ISO 690/1987.
- Una vez recibidos, los textos serán sometidos a la consideración del Consejo de Redacción, que decidirá sobre su publicación de acuerdo con criterios de calidad científica y oportunidad editorial.
- Una vez aceptados los textos para su publicación, la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes, así como de realizar las correcciones de estilo que se estimen convenientes, de acuerdo con las normas de estilo de la revista.
- La revista no efectúa cargo alguno a los/as autores/as por evaluar ni publicar artículos ni experiencias.

La dirección y teléfono de contacto de la revista son los siguientes:

### Zerbitzuan

SIIS Servicio de Información e Investigación Social  
General Etxague, 10 - bajo  
20003 Donostia-San Sebastián  
Tel. 943 42 36 56  
Fax 943 29 30 07  
publicaciones@siis.net



87  
URTARRILA · ENERO  
2026

La financiación de las entidades del tercer sector de acción social

Uso y aplicación de la inteligencia artificial en políticas públicas de empleo e inclusión social: una revisión exploratoria

Escalabilidad del modelo de atención Como en Casa en los centros residenciales para personas mayores: determinación del coste-plaza

Escalabilidad del modelo de atención Como en Casa en los centros residenciales para personas mayores: análisis prospectivo

Impacto, retos y oportunidades de un programa de acción socioeducativa en el medio rural: la experiencia de la Asociación KOKUK y el Ayuntamiento de Zuia

Genero-berrirakurketak berrikusten: kontzeptu normatibotik kritika kokatura

Helduak Zabaltzen: un proceso colectivo para repensar y transformar los centros sociales de personas mayores en Euskadi

Tecnólogo/a social para el desarrollo de intervenciones sociales: una figura profesional necesaria en la Era Digital

ISSN: 1134-7147



9 771134 714705



EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO

ONGIZATE, GAZTERIA ETA  
ERRONKA DEMOGRAFIKOAREN SAILA  
DEPARTAMENTO DE BIENESTAR,  
JUVENTUD Y RETO DEMOGRÁFICO

Siis

Servicio de  
Información e  
Investigación Social  
Gizarte Informazio  
eta Ikerketa  
Zerbitzua

Fundación Eguía-Careaga Fundazioa