

Servicios Sociales: incertidumbres y retos

Monografía

Las políticas sociales desde una perspectiva mundial.

Francine Mestrum

Hacia un replanteamiento de los servicios sociales en España.

Manuel Aguilar Hendrickson

Las políticas de austeridad y el horizonte de la reforma de la Administración Local: un cerco a los servicios sociales en España.

Luis Alberto Barriga Martín

Identidad y estrategia de los servicios sociales.

Fernando Fantova

Transformaciones y retos relacionales en el ámbito de los Servicios Sociales Comunitarios.

Germán Jaraíz Arroyo y Auxiliadora González Portillo

Situación y transformaciones en los Servicios Sociales en Italia.

Annamaria Campanini y Marilena Dellavalle

Crisis y transformaciones en los servicios de bienestar en Portugal. Una mirada al Sistema de la Seguridad Social.

Orlando Petiz Pereira y Manuela Coutinho

Tribuna Abierta

Violencia de género en relaciones de pareja y procesos de exclusión social: Intersección entre diferentes estructuras de desigualdad que actúan simultáneamente.

Paola Damonti

Aproximación a la medición de la exclusión residencial: el caso de la ciudad de Zaragoza.

Jaime Minguijón Pablo, Saúl Pérez Martínez, Eva Tomás del Río y David Pac Salas

La violencia en Honduras, una explicación desde el patriarcado y la construcción social de la masculinidad.

Mario Fanjul

175

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

2014

Director: Sebastián Mora

Director Técnico: Francisco Lorenzo

Edición: ***Cáritas Española***. Editores

Embajadores, 162

28045 Madrid

Tel. 914 441 000 – Fax 915 934 882

publicaciones@caritas.es

www.caritas.es

Suscripciones:

Servicio de Publicaciones

Embajadores, 162

28045 Madrid

Tel. 914 455 300 – Fax 915 934 882

suscripciones.ssgg@caritas.es

Distribución:

En librerías

Distrifer Libros

Valle de Tobalina, 32, naves 5 y 6

Tel. 917 962 709 – Fax 917 962 677

28021 Madrid

Condiciones de suscripción y ventas:

Precio de un número: 13,10 euros (*América: 13,10 euros más gastos de envío*)

Suscripción a cuatro números:

España: 32,00 euros

Europa: 43,00 euros

América: 72,50 dólares

(IVA incluido)

Servicios Sociales: incertidumbres y retos

Coordinación del número:

AUXILIADORA GONZÁLEZ PORTILLO Y GERMÁN JARAÍZ ARROYO

DOCUMENTACIÓN SOCIAL es una *revista de ciencias sociales y de sociología aplicada*. Desde su inicio en 1957 aborda las cuestiones referidas al desarrollo social combinando el análisis y el diagnóstico riguroso con la formulación de propuestas para su aplicación.

Este objetivo se concreta en tres ejes temáticos. El primero es el análisis de la estructura social y la desigualdad, en el que se abordan los temas relacionados con la pobreza y la exclusión, los procesos de desigualdad social y los colectivos desfavorecidos. Como segundo, los actores sociales, el Tercer Sector y su papel, así como sus políticas y sus propuestas referidas a los ámbitos del desarrollo social, en especial a las estructuras sociales y a la desigualdad. Y el tercero, las estructuras internacionales y sus efectos en el desarrollo y en la pobreza en el mundo, así como la cooperación internacional y el papel de los organismos multilaterales para el desarrollo.

Todos los artículos publicados son evaluados de forma anónima.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL está incluida en LATINDEX, ISOC, SOCIOLOGICAL ABSTRAC, RAS, DIALNET, PSICODOC, SUMARIS CBUC, ULRICH'S, DICE, RESH y en el listado de Revistas Fuente en Sociología (IN~RECS).

175

Director: Sebastián Mora. Servicios Generales de Cáritas Española

Director Técnico: Francisco Lorenzo. Fundación FOESSA

Consejo de Redacción: Jaime Atienza. *Intermón Oxfam*. Pedro José Cabrera Cabrera. *Dpto. de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pontificia Comillas de Madrid*. Almudena Cortés Maisonavé. *Dpto. de Antropología Social. Universidad Complutense de Madrid*. Mercé Darnell. *Cáritas Diocesana de Barcelona*. Antonio Elizalde. *Universidad Bolivariana de Chile*. Félix García Moriyón. *Universidad Autónoma de Madrid*. Auxiliadora González Portillo. *Universidad Loyola Andalucía*. Germán Jaraíz Arroyo. *Universidad Pablo Olavide*. Miguel Laparra Navarro. *Dpto. Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra*. Manuela Mesa Peinado. *Presidenta de la Asociación Española de Investigaciones para la Paz*. Teresa Montagut Antolí. *Dpto. Teoría Sociológica. Universidad de Barcelona*. Víctor Renes. *Servicios Generales de Cáritas Española*. Enrique del Río Martín. *Director PROEMPLO Sociedad Cooperativa*. Imanol Zubero. *Dpto. de Sociología. Universidad del País Vasco*.

Consejo Asesor: Julio Alguacil Gómez. *UC3M*. Rafael Aliena. *UV*. Ana Arriba. *UAH*. Juana Aznar. *UMH*. Julio Bordas. *UNED*. Olga Cantó Sánchez. *Univ. Vigo*. María Antonia Carbonero. *Univ. Illes Balears*. Concha Carrasco. *UAH*. Pedro Castón Boyer. *UGR*. Pedro Chaves Giraldo. *UC3M*. Delia Dávila Quintana. *Univ. Las Palmas de Gran Canaria*. Natividad de la Red. *UVa*. Coral del Río. *Univ. Vigo*. Gonzalo Fanjul. *+Social*. Josefa Fombuena. *UV*. Carlos García Serrano. *UAH*. Jordi Garreta Bochaca. *UDL*. Emilio Gómez Ciriano. *UCLM*. Jorge Guardiola. *UGR*. Jordi Guiu. *UPF*. Enrique Lluch Frechina. *Univ. CEU Cardenal Herrera*. Graciela Malgesini. *EAPN-ES*. Miguel Ángel Malo. *USAL*. Vicente Marbán. *UAH*. Pau Mari-Klose. *UB*. Flavio Marsiglia. *School of Social Work – SIRC Director*. Bibiana Medialdea. *UCM*. Fausto Miguelez. *UAB*. Francisco Javier Moreno Fuentes. *CSIC*. Antonio Moreno Mejías. *Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz y la Bahía*. Rosalía Mota López. *U. Comillas*. Ricardo Pagán Rodríguez. *UMA*. Jesús Pérez. *UNEX*. Begoña Pérez Eransus. *Univ. Pública de Navarra*. Jorge Rodríguez Guerra. *ULL*. José Juan Romero. *ETEA*. Esteban Ruiz Ballesteros. *UPO*. María Rosario Sánchez Morales. *UNED*. Sebastián Sarasa. *UPF*. Constanza Tobío Soler. *UC3M*. Teresa Torns. *UAB*. Fernando Vidal. *U. Comillas*. Cristina Villalba Quesada. *UPO*. Juan José Villalón Ogáyar. *UNED*. Ángel Zurdo. *UCM*.

Redacción de la Revista: Embajadores, 162 1ª planta
28045 Madrid

Tel. 91 444 13 35
documentacionsocial@caritas.es

DOCUMENTACIÓN SOCIAL no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados. Los artículos publicados en esta revista no pueden ser reproducidos total ni parcialmente sin citar la procedencia.

© **Cáritas Española**. Editores

ISSN: 0417-8106

ISBN: 978-84-8440-597-9

Depósito Legal: M. 4.389-1971

Preimpresión e impresión: Advantia Comunicación Gráfica, S. A. • 28906 Getafe

Sumario



Presentación

Germán Jaraíz Arroyo y Auxiliadora González Portillo **7**



Monografía

1 Las políticas sociales desde una perspectiva mundial.
Francine Mestrum **15**

2 Hacia un replanteamiento de los servicios sociales en España.
Manuel Aguilar Hendrickson **35**

3 Las políticas de austeridad y el horizonte de la reforma de la Administración Local: un cerco a los servicios sociales en España.
Luis Alberto Barriga Martín **65**

4 Identidad y estrategia de los servicios sociales.
Fernando Fantova **105**

5 Transformaciones y retos relacionales en el ámbito de los Servicios Sociales Comunitarios.
Germán Jaraíz Arroyo y Auxiliadora González Portillo **133**

6	Situación y transformaciones en los Servicios Sociales en Italia.	
	<i>Annamaria Campanini y Marilena Dellavalle</i>	157

7	Crisis y transformaciones en los servicios de bienestar en Portugal. Una mirada al Sistema de la Seguridad Social.	
	<i>Orlando Petiz Pereira y Manuela Coutinho</i>	177



Tribuna Abierta

1	Violencia de género en relaciones de pareja y procesos de exclusión social: Intersección entre diferentes estructuras de desigualdad que actúan simultáneamente.	
	<i>Paola Damonti</i>	203
2	Aproximación a la medición de la exclusión residencial: el caso de la ciudad de Zaragoza.	
	<i>Jaime Minguijón Pablo, Saúl Pérez Martínez, Eva Tomás del Río y David Pac Salas</i>	227
3	La violencia en Honduras, una explicación desde el patriarcado y la construcción social de la masculinidad.	
	<i>Mario Fanjul</i>	249



Documentación

1	Las rentas mínimas en España.	275
----------	--	------------



Reseñas bibliográficas

- 1** **Las prácticas curriculares en el grado de trabajo social. Supervisión y construcción del conocimiento desde la práctica profesional.**
Miren Ariño Altuna **289**
- 2** **Encrucijadas en la acción voluntaria. Incertidumbres y retos.**
Mariano Pérez de Ayala **291**
- 3** **Indignación. Caminos de transgresión y esperanza.**
Pablo José Martínez Osés **295**



Presentación

Este monográfico aborda un tema de interés permanente en *Documentación Social*, la situación de los Servicios Sociales. A nadie se le escapa que las transformaciones recientes en los diferentes ámbitos de política pública que dan forma al Estado del Bienestar en nuestro país han afectado de lleno a lo que conocemos como Sistema de Servicios Sociales. De un lado, estos dispositivos se han visto abocados a dar respuesta a la intensa demanda asistencial de sujetos y familias afectados por el proceso de descomposición social fruto de la crisis. Por otro, y de forma paradójica, han tenido que asumir un creciente recorte de recursos, con la consecuente pérdida de capacidad y calidad de respuesta a los viejos y nuevos riesgos sociales. Parece claro que hoy se ha debilitado la capacidad inclusiva que conceptualmente legitima la existencia de unos Servicios Sociales modernos. Sin embargo, entendemos aquí que no han de apuntarse todas las limitaciones del Sistema al devenir del actual proceso de crisis, algunas de éstas están ancladas en situaciones y decisiones previas que han de ser tenidas en cuenta en su justo término.

En los artículos que dan contenido a este número *Documentación Social* pretende contribuir a la reflexión sobre la situación y, sobre todo, sobre las posibles orientaciones de futuro en Servicios Sociales. Están organizados en torno a tres grandes bloques de reflexión.

En el primer bloque de reflexión **Francine Mestrum**, con su artículo sobre los sistemas de protección social a nivel mundial, describe la paradoja a la que estamos asistiendo a nivel global. Mientras se están reivindicando niveles de protección social para los países más pobres, a su vez, se está llevando a cabo un desmantelamiento de la protección social en los países de Europa occidental. Analiza la evolución de una y otra lógica, y como de telón de fondo está la globalización del modelo neo-liberal que delimita un determinado papel para el Estado y las políticas sociales. Su reflexión termina analizando, como finalmente tenemos puntos de encuentros, en una serie de determinados problemas globales, que son a los que habría que mirar para avanzar en el desarrollo de un nuevo paradigma social, que de sentido y fortaleza a los sistemas de protección social.

El segundo bloque de reflexión es el más amplio y aborda el debate en torno a los cambios que ha provocado la crisis en el Sistema Público de Servicios Sociales. Lo conforman cuatro artículos, los dos primeros hacen un análisis más global sobre el modelo del sistema, y los dos siguientes ponen su énfasis en las praxis del sistema a nivel local, centrándose más en la intervención y lo relacional.

El primer artículo de este bloque es realizado por **Manuel Aguilar**. En él nos hace una radiografía del estado actual del Sistema Público de Servicios Sociales, fruto de la evolución de los años de crisis. De esta forma plantea, basándose en las diferentes fuentes secundarias, un escenario del sistema caracterizado por el aumento considerable de las demandas y de personas atendidas, el descenso de la inversión del gasto público en esta área, así como la incapacidad del sistema para dar respuesta al último gran mandato que había recibido en relación a la ley de atención las dependencias. Tras esta radiografía analiza cuáles son en la actualidad, desde su criterio, las principales fallas que nos podemos encontrar en este sistema, tales como la falta de consolidación del Sistema Público de Servicios Sociales como un pilar del Estado de Bienestar, la falta de una garantía de derechos por parte del mismo, la fricción del modelo de atención que se presenta muy generalistas en un primer momento, pero excesivamente especializado en un segundo momento, y por último, un desgobierno fruto de las competencias territoriales que hacen que los servicios sociales estén en mano de todas las administraciones. Manuel Aguilar termina su artículo planteando algunas propuesta para reformar el sistema que están vinculadas a las fallas descritas anteriormente y que están relacionadas, por tanto, con la propia delimitación del campo de acción del sistema, la adscripción al mismo de una serie de derechos subjetivos que se puedan garantizar, una reformulación de modelo de atención y del gobierno del sistema encaminado a reducir el número de actores decisorios.

El segundo de los artículos de este bloque, desarrollado por **Luis Barriga**, se centra en analizar las consecuencias que las últimas políticas de austeridad a las que hemos asistido han contribuido a un debilitamiento del Sistema Público de Servicios Sociales, precisamente en los momentos en los que más fortalecidos debían estar para dar respuesta a las situaciones de pobreza que la crisis ha ido generando. Orienta el análisis en lo que para él son las dos causas principales de este debilitamiento: la disminución de la inversión de las administraciones en gasto social y por otro lado la reforma de la ley de la administración local con las implicaciones que va a tener a nivel de inversión y también en el ámbito organizativo. El artículo concluye reclamando la importancia de fomentar una intervención comunitaria, en línea con las propuestas venidas de Europa en torno al *Paquete de Inversión Social* (*Social Investment Package*).

Entre los dos artículos que abordan cuestiones más relacionadas con la intervención social, el de **Fernando Fantova** centra su reflexión en intentar delimitar el objeto de los servicios sociales, es decir, identificar las necesidades a las que deberían dar respuesta o el bien que deberían proteger y prevenir. El autor delimita dicho objeto en el marco de la interacción, entendida como autonomía funcional e integración relacional. Para llegar a la delimitación del objeto y del fin por parte del Sistema Público de Servicios Sociales se hace necesario el desarrollo de una serie de estrategias relacionadas con perfeccionamiento de la intervención basada en el conocimiento; transformación y posicionamiento de la marca *servicios sociales*; la configuración de un potente sistema público de servicios sociales, reordenando la coordinación intersectorial de las políticas sociales; el impulso del sector de los servicios sociales como sector estratégico de la economía y la reconfiguración de las relaciones entre agentes en busca de nuevas sinergias para el bienestar.

El artículo de **Germán Jaraíz y Auxiliadora González** incide en el diálogo entre el objeto del sistema y la dimensión relacional de estos dispositivos de intervención, deteniéndose en los retos que habrían de afrontarse. En el desarrollo del texto analizan cuáles han sido las modificaciones que han generado retroceso, en la medida que han tomado más fuerza *lógicas de acción benéficas* sobre otros enfoques de intervención más orientados a la *inclusión social*. Los autores defienden que un verdadero replanteamiento de los Servicios Sociales precisa de la definición de un objeto transversal para los mismos, un criterio articulador que conecte las tres finalidades centrales del Sistema como son la autonomía, la inclusión y la protección. Para los autores es en el terreno de la generación de capitales sociales diversos donde se encuentra ese objeto transversal que ejerce de conector respecto al resto.

El último de los bloques de este número de la revista se centra en analizar qué ha pasado con los sistemas de protección en otros países, que al igual que España, también han sido afectados por la situación de crisis. Para ello contamos con dos artículos. El primero de ellos nos acerca a la realidad de Italia de la mano de **Annamaria Campanini** y **Marilena Dellavalle**. Al igual que el artículo anterior, se nos presenta un análisis de la evolución histórica que los servicios sociales han tenido en ese país, estableciendo las autoras tres etapas en esta descripción evolutiva: la reconstrucción y el proceso de democratización; el nacimiento y desarrollo de los servicios sociales territoriales y el sistema integrado de intervenciones y servicios sociales y el advenimiento del gerencialismo. El artículo lo culminan haciendo un análisis sobre el momento actual de los servicios sociales en Italia y los desafíos que han generado la crisis, desarrollándose una orientación de la protección cada vez más marginal, con menos inversión pública y con menos compromiso estatal, y con una lógica muy gerencialista que han hecho que los servicios sociales hayan ido perdiendo su papel de acogida, de escucha, de guía y acompañamiento en una relación orientada a empoderar al cliente a través de la creación de proyectos individuales.

El último de los artículos es el de los autores **Orlando Petiz** y **Manuela Coutinho** que nos aproximan a la realidad de protección social en Portugal, una realidad de protección que está muy centrada en el desarrollo de un Sistema de Seguridad Social. En el artículo, los autores, además de hacer un recorrido por la historia de implementación de la protección social en sus país (que en muchas ocasiones han sido fruto de una respuesta a los fenómenos coyunturales de desarrollo de la sociedad, de ahí su carácter discontinuo, eventual y no estratégico), plantean el estado actual de la protección, caracterizado por una pobre relevancia de los programas dirigidos a los grupos considerados más necesitados. Reclaman como conclusión del artículo, la necesidad de una reforma estratégica de los sistemas de protección existentes, de tal forma que exista una mejor coordinación y convergencia entre ellos que permita avanzar en una verdadera cohesión social en el país. Esta reforma pasa, necesariamente (en opinión de los autores) por una mayor implicación de las políticas públicas.

En la sección Tribuna Abierta encontramos un primer artículo (*Violencia de género en relaciones de pareja y procesos de exclusión social: Intersección entre diferentes estructuras de desigualdad que actúan simultáneamente*) de **Paola Damonti**, en el cual se propone cuantificar la incidencia de la violencia de género en relaciones de pareja en situaciones de integración y de exclusión social, y comprender los mecanismos que dan cuenta de una mayor presencia del maltrato en el segundo caso. Si bien las desigualdades de género constituyen el primer causante de la violencia, este artículo pretende analizar como el sistema

patriarcal se interrelaciona con otras variables, y en particular con las situaciones de integración y exclusión social, para dar lugar a un fenómeno que, aun siendo universal, difiere en difusión, intensidad y modalidades en función de las situaciones sociales consideradas.

A continuación, **Jaime Minguijón Pablo, Saúl Pérez Martínez, Eva Tomás y David Pac** (*Aproximación a la medición de la exclusión residencial: el caso de la ciudad de Zaragoza*), partiendo de que la exclusión residencial constituye un fenómeno que puede ser analizado desde diversos enfoques, establecen y aplican una herramienta de medición (a través de una serie de indicadores) de los procesos de exclusión residencial y dan cuenta de sus limitaciones y potencialidades. El análisis de la exclusión residencial en relación con diferentes conceptos (Accesibilidad económica, Inadecuación, Inhabitabilidad e Inestabilidad) aporta una interesante aportación a una problemática compleja y extensa en nuestra sociedad.

Por último **Mario Fanjul** nos presenta *La violencia en Honduras, una explicación desde el patriarcado y la construcción social de la masculinidad*. Centroamérica se ha posicionado como la región más violenta del mundo sin presencia de conflictos armados declarados. Si bien algunos actores como el narcotráfico y las maras o pandillas son claros focos de violencia, existen patrones que han convertido a la violencia como un elemento estructural de las sociedades de la región. El patriarcado, conceptualizado como un sistema político y social construido por varones que oprime y aprovecha la fuerza productiva y reproductora de las mujeres, ha establecido una serie de paradigmas que configuran lo masculino y lo femenino en el imaginario colectivo. De tal manera, las sociedades asumen una serie de patrones que configuran las relaciones sociales basándose en aspectos excluyentes de género, generando dinámicas que favorecen la aparición de conductas violentas de diversa tipología.

En la sección **Documentación** ofrecemos dos informes sobre las rentas mínimas en España. Por una parte, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia (Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad) elabora anualmente un informe a partir de los datos ofrecidos por las CCAA. En esta ocasión presentamos el último elaborado (correspondiente a 2013) y ofrecemos el enlace a los informes anteriores: *Informe de rentas mínimas de inserción*. Por otra, y con motivo del proyecto bianual EMIN, la Red Europea de Lucha Contra la Pobreza en España presentan el *Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España: Análisis y Mapa de Ruta para un Sistema de Rentas Mínimas adecuadas y accesibles en los Estados Miembros de la UE*.

GERMÁN JARAÍZ ARROYO y AUXILIADORA GONZÁLEZ PORTILLO

Monografía

- 
- 1** Las políticas sociales desde una perspectiva mundial.
Francine Mestrum **15**
 - 2** Hacia un replanteamiento de los servicios sociales en España.
Manuel Aguilar Hendrickson **35**
 - 3** Las políticas de austeridad y el horizonte de la reforma de la Administración Local: un cerco a los servicios sociales en España.
Luis Alberto Barriga Martín **65**
 - 4** Identidad y estrategia de los servicios sociales.
Fernando Fantova **105**
 - 5** Transformaciones y retos relacionales en el ámbito de los Servicios Sociales Comunitarios.
Germán Jaraíz Arroyo y Auxiliadora González Portillo **133**
 - 6** Situación y transformaciones en los Servicios Sociales en Italia.
Annamaria Campanini y Marilena Dellavalle **157**
 - 7** Crisis y transformaciones en los servicios de bienestar en Portugal. Una mirada al Sistema de la Seguridad Social.
Orlando Petiz Pereira y Manuela Coutinho **177**



Las políticas sociales desde una perspectiva mundial

Francine Mestrum

Presidenta «Global Social Justice»

mestrum@skynet.be

Fecha de recepción: 20/11/2014

Fecha de aceptación: 20/12/2014

Sumario

1. El consenso posguerra. 2. El punto de ruptura de los años 80.
3. La protección social en la agenda mundial. 4. Un cambio paradigmático.
5. ¿Y la práctica? 6. Bibliografía.

RESUMEN

Vivimos en una época paradójica. Mientras que las grandes organizaciones internacionales de desarrollo abogan a favor del establecimiento de una protección social en todos los países pobres, en los países ricos de Europa occidental esta misma protección social está siendo desmantelada. Un análisis de esta evolución demuestra, sin embargo, que se trata de una misma lógica dando forma a una globalización neo-liberal con un nuevo papel para el Estado y otro tanto para la política social. En esta contribución quiero trazar estas evoluciones aparentemente contradictorias, apuntar a los problemas sociales continuos y generalizados, y analizar el nuevo paradigma social global.

Palabras clave:

Política social, pobreza, desarrollo, globalización, neoliberalismo.

**ABSTRACT**

We live in paradoxical times. Major international development organizations are promoting the introduction of social protection in all poor countries. At the same time, social protection systems are being dismantled in Western Europe. An analysis of these changes shows that in fact there is one single logic at work. It is shaping a neoliberal globalization with new tasks for the State and new social policies. In this contribution, I want to explain these seemingly contradictory processes, point to the persistent and generalized social problems and analyze the new global social paradigm.

Key words:

Social policy, poverty, development, globalization, neoliberalism.

1 EL CONSENSO POSGUERRA

La crisis de los años 30 y los horrores de la Segunda Guerra Mundial dieron lugar a numerosas iniciativas en los años 40 del siglo pasado para promover la paz mundial y el desarrollo económico. En concreto, el nuevo orden económico dio lugar a dos desarrollos paralelos: el desarrollo de estados de bienestar en los países industrializados, y los planes de descolonización y de desarrollo económico en los llamados países del «tercer mundo».

En los años 50, la Organización de las Naciones Unidas dio inicio a la redacción de informes sobre los «problemas sociales» en el mundo. Cabe señalar que en estos documentos, al igual que en los informes del Banco Mundial, casi nunca se habla de «pobreza». Para todos los problemas, como la falta de atención sanitaria, de educación o de vivienda, la solución se llama «desarrollo» y no «reducción de la pobreza». El denominador común de la multitud de teorías de desarrollo que surgieron en los años 50 y 60, es que todas se asumían como proyectos colectivos de modernización y emancipación.

En los países ricos los estados de bienestar se desarrollaron principalmente como resultado de un pacto social entre empresarios, trabajadores y gobiernos. Si bien cada país ha desarrollado su propio sistema⁽¹⁾, determinado por las circunstancias históricas y las relaciones de poder entre los grupos sociales, todos estos sistemas, en mayor o menor medida, se basan en la ciudadanía y la igualdad, la solidaridad, la desfamiliarización y la desmercantilización de ciertos bienes y servicios. La suerte material de los pueblos, se pensaba, no podía dejarse en manos del mercado libre.

2 EL PUNTO DE RUPTURA DE LOS AÑOS 80

En 1982 estalló la crisis de la deuda externa en América latina. Esto le dio el golpe de muerte al pensamiento desarrollista de posguerra y fue también el comienzo de un cambio político-económico lento en Europa Occidental.

(1) Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.



2.1. El neoliberalismo en el Tercer Mundo

Inmediatamente, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) se mostraron dispuestos a ayudar a los países en desarrollo, en primer lugar a México y Argentina. Fueron introducidos programas de «ajuste estructural» —también llamados «Consenso de Washington»— con consecuencias sociales desastrosas.⁽²⁾

Las recetas fueron exactamente las mismas en todo el mundo: la disciplina fiscal, la reestructuración del gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera, tipos de cambio competitivos, liberalización del comercio, atraer la inversión extranjera, la privatización, la desregulación y la protección de los derechos de propiedad.⁽³⁾ Este programa se describe a menudo como el «fundamentalismo de mercado» y fue visto inicialmente como un intento por debilitar los Estados. Sólo más tarde se hizo evidente que estaba destinado principalmente a reformar los Estados y darles un papel diferente.

En 1990, el Banco Mundial publicó su primer gran informe sobre la pobreza.⁽⁴⁾ Inició una amplia investigación sobre la pobreza, los pobres y su medición. Sugirió que la reducción de la pobreza debería convertirse en la nueva prioridad para el desarrollo y la cooperación. Que esto no haya ocurrido antes se explica —según Williamson— por las instituciones de Washington que no creyeron en la redistribución.⁽⁵⁾

Un análisis del discurso sobre la pobreza de los años 90 revela la visión que se estaba introduciendo sobre políticas sociales.⁽⁶⁾

La pobreza era vista principalmente como un problema individual, no como un problema social. Desde esta perspectiva, las personas pobres son aquellas que no tienen parte en el desarrollo, que son objeto de discriminación o incluso que no quieren o no se atreven a tomar riesgos. Resolver el problema de la pobreza quiere decir eliminar todos los obstáculos que impiden a las personas convertirse en agentes activos del mercado.

(2) UNICEF (1987): *Políticas de Ajuste y Grupos más Vulnerables en América latina*. Bogotá: UNICEF y Fondo de Cultura económica; Cornia, G.A. et al. (1987): *Adjustment with a Human Face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth. A Study by Unicef*. New York: Oxford University Press.

(3) Williamson, J. (1990): *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.

(4) World Bank (1990): *World Development Report 1990. Poverty*. Washington: The World Bank.

(5) Williamson, J. (2000): «What Should the World Bank Think about the Washington Consensus», *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no 2 (August), pp. 251-64.

(6) Para un análisis detallado véase Mestrum, F. (2002): *Mondialisation et pauvreté. De l'utilité de la pauvreté dans le nouvel ordre mondial*. Paris: L'Harmattan.

La pobreza también es un problema multidimensional, lo que significa que es mucho más que un déficit de ingresos. Ese déficit de ingresos es prácticamente ignorado por el Banco Mundial. «*The poor rarely speak of income*». ⁽⁷⁾ En el segundo gran informe del Banco Mundial sobre la pobreza en 2000, la pobreza se reduce a sus dimensiones psicológicas: la falta de voz, de empoderamiento y la vulnerabilidad. ⁽⁸⁾ Esto también ignora las causas y las características estructurales de la pobreza y se centra en un enfoque individual. En su último informe de 2015, la pobreza se define como un «impuesto cognitivo» ligado al comportamiento de los pobres. ⁽⁹⁾

Las políticas de reducción de la pobreza no son compatibles con la protección social. Tanto el Banco Mundial como el PNUD insisten en que los países pobres no pueden pagar una seguridad social y que además ésta no beneficia a los pobres. La misión del Estado se limita a ayudar a las personas en extrema pobreza. Los que quieren un seguro social pueden comprárselo en el mercado. «*Fue un error pensar en la pobreza en términos de protección social y de gastos sociales*». ⁽¹⁰⁾

Por último, es muy claro que no va a ser la política social sino el mercado quien da solución al problema de la pobreza. La mejor política contra la pobreza es una política macroeconómica sólida que garantice el crecimiento. «*Market-inhibiting policies*» son especialmente perjudiciales para los pobres. ⁽¹¹⁾ Por tanto, incluso los salarios mínimos y los diversos subsidios deben desaparecer, porque los pobres están dispuestos a trabajar por salarios más bajos. De esta manera, la lucha contra la pobreza es totalmente compatible con el «Consenso de Washington».

La eliminación de la brecha de ingresos entre los países ricos y pobres era uno de los objetivos más importantes del desarrollo de los años 60, pero ahora el énfasis está en la integración de todos los países en el mercado mundial.

A finales de los 90 surgieron dos estrategias paralelas para reducir la pobreza. El Banco Mundial y el FMI introducen los «PRSP» (documentos de estrategia de reducción de la pobreza) que todos los países que quieren préstamos de las instituciones de Bretton Woods tienen que presentar. En las Naciones Unidas fueron adoptados en el 2000 los «Objetivos del Milenio» orientados hacia la reducción a la mitad de la pobreza extrema entre 1990 y 2015.

(7) Narayan, D. et al. (2000): *Voices of the poor. Can anyone hear us?* Washington: Oxford University Press and The World Bank, p. 5.

(8) World Bank (2001): *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Washington: The World Bank and Oxford University Press.

(9) World Bank (2015): *World Development Report, Mind, Society and Behavior*, Washington. The World Bank.

(10) PNUD (2000): *Vaincre la pauvreté humaine*. New York: United Nations, p. 8, 40, 42, traducción del autor. Véase también UNDP (1990): *op. cit.*, p. 83-84.

(11) World Bank (1993): *Poverty Reduction Handbook*, Washington: The World Bank, p. 34.



Ambas estrategias han fracasado en gran medida. Los PRSP fracasaron porque eran más focalizados en las reformas macroeconómicas e institucionales que en la pobreza y en la política social, los Objetivos del Milenio porque ignoran el contexto más amplio del desarrollo económico y social y porque los recursos faltaron, tanto en los países pobres como entre los donantes.

2.2. El neoliberalismo en la Unión Europea

En los países ricos de la Unión Europea, el neoliberalismo se introdujo poco a poco y de manera indirecta. Los gobiernos nacionales introdujeron a partir de los años 80 y sobre todo de los 90 algunos cambios menores en sus sistemas de seguridad social, bajo la presión de la Unión Europea que después del Tratado de Maastricht también exigió una disciplina fiscal.

Los primeros signos del inminente cambio se produjeron a finales de los años 80. La Comisión Europea, que no tiene competencias para la política social —a excepción de la salud y la seguridad de los trabajadores— cesó de abogar por una extensión de sus competencias y comenzó a preocuparse por la financiación de la política social y su compatibilidad con el mercado interior europeo.

Muy poca legislación social fue promulgada desde entonces. Sin embargo, la Unión había adoptado una agenda social y se introdujo después de la adopción del «proceso de Lisboa» un método abierto de coordinación para combatir la pobreza.⁽¹²⁾ Esto significa que los Estados miembros y la Comisión se reúnen para discutir de sus políticas y para coordinarlas cuando sea posible. Este método sólo puede dar lugar a acuerdos voluntarios o a lo que se llama «soft law».

La Corte de Justicia dictó unas sentencias de alto perfil en las que se subordinan los derechos sociales a las libertades económicas.⁽¹³⁾ A partir de aquel momento fue claro que la legislación existente sobre la libertad de establecimiento, el mercado interior y la competencia tuvo un impacto significativo en la capacidad de los Estados miembros para organizar su protección social.

Con la crisis financiera y económica de 2008 y 2009, y la siguiente crisis del euro, un nuevo proceso comenzó que ha conducido a la «gobernanza económica» y a medidas presupuestarias estrictas.⁽¹⁴⁾ Los países que necesitaban apoyo directo llegaron de la misma manera que los países del Tercer Mundo

(12) European Union (2000): *European Council. Conclusions of the Presidency*. Lisbon, 23-24 March; European Commission (2000): *Communication on an Agenda for Social Policy*. COM (2000)379, June.

(13) Sentencias de la Corte de Justicia de la Unión Europea en los casos Viking, Laval y Rüffert, 2007 y 2008.

(14) http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm.

en los años 80, bajo el control de las instituciones internacionales, en este caso, el FMI, el Banco Central Europeo y la Comisión Europea.

Ahora todos los países europeos tienen que presentar anualmente sus «planes nacionales de reforma» a la Comisión Europea que los examina detenidamente, tal como los presupuestos, y que puede formular algunas recomendaciones específicas. A pesar de que, básicamente, sólo se centra en el control de los déficits presupuestarios, no menos del 40% de las recomendaciones tocan en realidad a la política social.⁽¹⁵⁾ Se trata de los derechos laborales, las pensiones, la indexación de los salarios, etc. No son artilugios de algunos funcionarios de la Comisión, sino corresponden a una visión determinada del modelo de política social.

En ninguna parte es esto más evidente que en las propuestas de «inversión social».⁽¹⁶⁾ Esta es sin duda una idea muy interesante que implica que el gasto social se ve como una inversión en capital humano. La intención es también que la protección social «pasiva» que sirve cuando emerge un problema, sea reemplazada por una política activa que puede prevenir problemas como el desempleo. La literatura académica en esta área sugiere que las inversiones sociales de ninguna manera pueden sustituir a la protección social, sino son más bien un complemento de la misma⁽¹⁷⁾. Para la Comisión Europea, sin embargo, predomina el contexto de ahorros y de austeridad y la propuesta está vinculada a la innovación social. De nuevo, esto es en sí mismo una idea fascinante, pero una vez más, en un contexto de ahorros y de austeridad significa que el gobierno carga a la sociedad de tareas que ya no quiere financiar, tales como el cuidado de los niños o de los ancianos o el acompañamiento de personas con discapacidad. Al mismo tiempo se abre la puerta a las empresas llamadas «sociales».

Emerge así lo que puede ser la protección social del futuro: un gobierno que es responsable de las inversiones en capital humano, en colaboración con el sector comercial. La reducción de la pobreza todavía está en el orden del día, pero cada vez más con el propósito de la «activación» de las personas pobres con la intención de articularlas al mercado laboral. Si eso no funciona, no queda más que la caridad y la filantropía.

La responsabilidad de esta evolución política es mixta. Como se ha dicho, la Unión Europea no tiene ninguna responsabilidad directa en la protección social, y por tanto, sólo puede formular «recomendaciones». El papel del Consejo Europeo —la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno— es muy ambiguo. Él

(15) ETUI, *The Eurocrisis and its impact on national and European social policies*, Working Paper 2013.05.

(16) European Commission (2013): *Towards social investments for growth and cohesion*. COM (2013)83 final, February.

(17) Morel, N.; Parlier, B. and Palme, J. (eds.) (2012): *Towards a Social investment welfare state?* Bristol, The Policy Press.



es quien otorga a la Comisión la tarea de analizar los presupuestos de los Estados miembros y de proponer programas de ajuste. Es también quien, como en el Pacto por el Euro Plus, plantea que la UE no tiene competencias sociales para seguir inmediatamente, en el párrafo siguiente, con recomendaciones sobre las políticas sociales de los Estados miembros, recomendaciones que se dirigen, por tanto, a ellos mismos...⁽¹⁸⁾

También en el ámbito del derecho laboral, los Estados miembros no están esperando las recomendaciones de la Comisión para promulgar sus reformas.⁽¹⁹⁾

3 LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA AGENDA MUNDIAL

La confianza en el éxito de los PRSP nunca ha sido particularmente alta. «*The practical value of many PRSPs has often been limited*», dijo el propio Oficio de las Evaluaciones de las instituciones.⁽²⁰⁾

Los Objetivos del Milenio, por su parte, tuvieron mucho más éxito en los países ricos que en los pobres, que además no los habían solicitado. Las Naciones Unidas habían organizado una larga serie de conferencias mundiales en los años 90, clausuradas siempre con un consenso sobre una plataforma de acción. Los temas tratados como el desarrollo sostenible, el género, la población, los derechos humanos, la vivienda, la alimentación y el desarrollo social tienen una presencia muy limitada en los objetivos del milenio. Ellos, por tanto, no se originan en estas conferencias, sino en un nuevo programa para el desarrollo que la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) había propuesto en 1996.⁽²¹⁾

Desde 2005, varias agencias de la ONU han comenzado a argumentar a favor de una protección social más amplia. «*The narrow preoccupation with poverty may actually work against the broad and long term efforts that are required to eradicate poverty*». ⁽²²⁾ Fueron publicados informes sobre la desigualdad, y se propuso una protección social universal y transformadora.

Un breve análisis de las tres propuestas principales demuestra claramente dónde se encuentran las líneas divisorias ideológicas y dónde está la interfaz con la política europea.

(18) European Council (2011): *Conclusions of the Presidency*, 24-25 March. Brussels.

(19) ETUI (2012): *The Crisis and national Labour Law Reforms: a mapping exercise*. Working paper 2012.04.

(20) OED (2005): *The Poverty Reduction Strategy Initiative: Findings from 10 Country Case Studies of World Bank and IMF Support*. Washington: The World Bank.

(21) OECD/DAC (1997): *Development Co-operation. 1996 Report*. Paris: OECD.

(22) UNRISD (2010): *Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics*. Geneva: UNRISD.

3.1. El Banco Mundial

La primera institución internacional que analiza la protección social fue una vez más el Banco Mundial. En 2000 publicó un marco teórico para un nuevo tipo de protección social, centrándose en la «gestión del riesgo».⁽²³⁾

Los riesgos difícilmente se pueden evitar, según el Banco. Suceden y tenemos que hacer todo lo posible para mitigar («*to mitigate*») sus consecuencias. También tenemos que preparar a la gente, para que, cuando se producen, puedan hacer frente («*to cope with*»). Pero el Banco Mundial no sólo piensa en los riesgos sociales tradicionales. Los desastres naturales, las crisis económicas y las epidemias están allí en las mismas condiciones que el desempleo y la enfermedad. Los actores de esta protección social son las personas y las familias, el mercado y el gobierno.

Con este enfoque, el concepto de protección social se abre completamente, y cosas como el trabajo infantil o la venta de activos se vuelven elementos de protección social. Ya no hay lugar para una política social específica.

En 2012 se publicó un informe de seguimiento⁽²⁴⁾ y en la primavera de 2014, el Banco Mundial adoptó una nueva estrategia.⁽²⁵⁾ El objetivo ahora es de eliminar totalmente la extrema pobreza (a menos del 3%) en 2030 y de aumentar los ingresos de los 40% de la población más pobre.

Cabe destacar que en este nuevo enfoque el énfasis está en beneficios para la economía. «*Social protection is central to growth promoting reforms*».⁽²⁶⁾ La protección social tiene que estabilizar la economía, promover la productividad y la movilidad laboral, desarrollar el capital humano y reducir la desigualdad. «*Growth enhancing reforms are made more politically feasible*».⁽²⁷⁾

Es obvio que para el Banco Mundial no se trata de una protección social universal. Más bien: «*resilience for the vulnerable, equity for the poor, opportunities for all*».⁽²⁸⁾

Como es habitual, el Banco Mundial no hace ninguna referencia a los derechos humanos.

(23) Holzmann, R. & Jørgensen, S. (2000): *Gestion du risque social: cadre théorique de la protection sociale*. Document de travail 006 sur la protection sociale. Washington: The World Bank.

(24) World Bank (2012): *Resilience, Equity and Opportunity*. Washington: The World Bank.

(25) IMF/WB (2013): *World Bank Group Strategy*. Development Committee, DC 2013-0009, September 18.

(26) World Bank (2012): *op. cit.* p. X.

(27) World Bank (2012): *op. cit.* p. XIV.

(28) World Bank (2012): *op. cit.* p. 1.



3.2. La OIT y la protección social

Otra propuesta viene de la OIT, la única organización internacional tripartita. La misión de la OIT es asegurar una cierta convergencia social en el mundo y tratar de coordinar y mejorar el derecho laboral y la protección social.

En 2012 se adoptó una recomendación sobre un «suelo» nacional de protección social.⁽²⁹⁾ Este texto es claramente menos influenciado por la filosofía neoliberal que los documentos del Banco Mundial, pero no escapó totalmente al pensamiento de la época actual.

Es importante señalar que la OIT se refiere a la seguridad social como un derecho humano. Es una cuestión de justicia social y del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado. Se agrega que la protección social es una herramienta importante para prevenir y limitar la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, así como para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad racial y de género, y la transición de la economía informal a la formal.⁽³⁰⁾

Sólo entonces se mencionan los objetivos económicos: invertir en las personas para que puedan adaptarse a los cambios en la economía y el mercado laboral; la seguridad social es un estabilizador económico y social, se puede apoyar a la demanda si está en crisis y puede ayudar a hacer la economía sostenible.⁽³¹⁾

El suelo de protección social es visto como un elemento de un sistema nacional de seguridad social que poco a poco va a asegurar una mejor protección para el mayor número posible de personas.⁽³²⁾

La OIT también proporciona una lista de todos los elementos que forman parte de la protección social: bienes y servicios esenciales como la salud, la seguridad del ingreso para los niños, para las personas que no pueden ganar lo suficiente, especialmente cuando están enfermos o desempleados, las madres jóvenes y las personas con discapacidad y ancianos.⁽³³⁾

Menos claro es la OIT en relación con la universalidad de su protección social. Se establece que el objetivo es una política universal, y por tanto, la recomendación es asociada a su convención de 1952 sobre las normas básicas de seguridad social. Sin embargo, al mismo tiempo se refiere a un suelo de

(29) ILO (2012): *Recommendation concerning national social protection floors (No 202)*. Geneva: ILO.

(30) ILO (2012): *op. cit.* visa 5.

(31) ILO (2012): *op. cit.* visa 5.

(32) ILO (2012): *op. cit.* § 1.

(33) ILO (2012): *op. cit.* § 5, 9.

protección social para «todos los necesitados».⁽³⁴⁾ En sus trabajos preparatorios ya había dicho que los recursos y capacidades de una política universal fueron limitadas.⁽³⁵⁾

La OIT indica que incluso los países más pobres pueden permitirse este suelo de protección social.⁽³⁶⁾

3.3. CEPAL y América latina

La CEPAL (Comisión económica para América latina y el Caribe) se menciona aquí por cuanto es la única organización regional con un análisis estructural que siempre se destacó en el marco de la ONU. Aunque la institución, obviamente, tuvo que adaptarse a la nueva forma de pensar en la época del consenso de Washington, su enfoque estructural nunca desapareció por completo. Incluso la introducción de la pobreza como prioridad en los años 90 se llevó a cabo en el marco clásico latinoamericano, de modo que su discurso sobre el desarrollo no fue erosionado. Esto es probablemente la explicación de su discurso muy diferente sobre la protección social.⁽³⁷⁾

El objetivo de la protección social se mantiene en lo que solía ser: la protección de un nivel de ingresos que permite garantizar un nivel mínimo de vida, con servicios sociales y un trabajo decente.

CEPAL propone explícitamente que quiere ir más allá de las Naciones Unidas. La protección social debe ser proactiva y basada en los derechos económicos, sociales y culturales. A pesar de que no excluye el mercado, las familias y los movimientos sociales tienen un papel importante, y señala que el Estado debe seguir ocupando un lugar central.

Tampoco ignora la focalización, pero lo ve como una herramienta para lograr el universalismo. «*Los sistemas deben ser universales en su cobertura, solidarias en su financiamiento y, fundamentalmente, igualitarios en las garantías como derechos ciudadanos*».⁽³⁸⁾ Ellos tendrán un impacto en la distribución del ingreso y en el desarrollo del capital humano.

La protección social se vincula con el desarrollo social y se asocia con el desarrollo de la ciudadanía social.

(34) ILO (2012): *op. cit.* §4, 6.

(35) ILO (2012b): *Social Protection Floors for Social Justice and a Fair Globalization*. Report IV, document for ILC2012, 101st session, p. 15, 18.

(36) ILO (2008b): *Can low income countries afford basic social security?*, Social Security Policy Briefing paper 3, Geneva.

(37) Cecchini, S. y Martínez, R. (2011): *Protección social inclusive. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.

(38) Cecchini, S. y Martínez, R. (2011): *op. cit.*, p. 13.



La CEPAL también ofrece una visión general de los costos de la protección social.⁽³⁹⁾

4 UN CAMBIO PARADIGMÁTICO

Esta breve descripción ilustra dónde y cómo la filosofía de las políticas sociales está cambiando y cuáles son las características comunes en el Norte y en el Sur.

- a) Los derechos humanos siguen siendo la base de la protección social, salvo en el Banco Mundial, que nunca aceptó plenamente los derechos económicos y sociales.
- b) La misión esencial del Estado es la inversión en el capital humano y la ayuda a las personas extremadamente pobres.
- c) La nueva política social, por tanto, ya no es universal, sino que está dirigida a los pobres. La nueva protección social no es muy distinta de la lucha contra la pobreza.
- d) En general, la pobreza es considerada un problema individual y no un problema social. Lo mismo vale en el razonamiento sobre la protección social y la gestión de riesgos. En el siglo XIX europeo, los riesgos de la industrialización fueron vistos como colectivos; ahora son de nuevo riesgos individuales.⁽⁴⁰⁾ La solidaridad se limita a los pobres, sujetos posibles de la inversión social. Tal como en el pasado, se piensa en términos de «pobres merecedores» y «pobres no merecedores».
- e) El objetivo de la protección social es ante todo la economía: promover el crecimiento, la productividad y la estabilidad. También puede apoyar a la demanda.
- f) A pesar de que algunas instituciones mencionan que el Estado debe desempeñar un papel importante, ello no impide que el sector privado organice una parte de o todos los servicios sociales. La nueva protección social también puede ser visto como un instrumento para crear nuevos mercados —para la salud, la educación, etc.—.
- g) La nueva protección social toma en cuenta los ingresos, lo que no fue el caso en las políticas de reducción de la pobreza. Sin embargo, una

(39) Cecchini, S. y Martínez, R., (2011): *op. cit.*, p. 255.

(40) Ewald, F. (1986): *L'Etat-Providence*. Paris: Grasset.

reserva cautelosa se impone. La combinación de una pequeña transferencia —o, para algunos, una «renta básica»— con costos más altos para los servicios sociales privatizados podría conducir a un resultado cero. El beneficio pagado por el gobierno incluso puede ser visto como una subvención indirecta de estos servicios privados.

La lógica de este nuevo paradigma está cada vez más clara. La protección social propuesta para los países pobres no va en realidad mucho más allá de una política de reducción de la pobreza, aunque hay más herramientas disponibles que antes. La oposición a la seguridad social o a los estados de bienestar, lo que se reflejó en los años 90, no ha desaparecido. Pero la protección social en la actualidad ya no significa lo mismo que hace veinte años. Ya no incluye el seguro social tradicional ni los elementos de redistribución. Este cambio semántico indica en qué dirección puede ir la convergencia con las políticas sociales de los países ricos. Obviamente, la diferencia entre el Norte y el Sur en las áreas de la protección social sigue siendo muy grande, pero el desmantelamiento del Estado del bienestar en Europa Occidental, también conduce a una limitación de las políticas sociales hacia la reducción de la pobreza.⁽⁴¹⁾ La desregulación del mercado laboral, la presión sobre los salarios, la privatización de las pensiones y los servicios sociales, todos apuntan en la misma dirección. Los que quieren más protección social que la oferta básica, pueden comprarla en el mercado. Hay una sola lógica y un solo nuevo paradigma social.

5 ¿Y LA PRÁCTICA?

La pregunta clave es lo que estos planes y discursos significan en las realidades de los distintos países.

Como ya se ha dicho, la lucha contra la pobreza debe ser considerada en gran medida como fallida. Ciertamente, se alcanzó el objetivo principal de Desarrollo del Milenio, la pobreza extrema se redujo la mitad, de 43,05% en 1990 al 20,63% en 2010. Sin embargo, este resultado está muy desigualmente distribuido geográficamente. China es el protagonista, seguido de la India. En Asia meridional, el porcentaje de pobreza extrema se redujo del 53,81% en 1990 al 31,03% en 2010, pero en números de personas la situación no ha cambiado. En América latina la pobreza extrema (indigencia) bajó de 12,24% en 1990 al 5,53% en 2010. Las cifras del Banco Mundial son más bajas que las de la CEPAL que cuenta con umbrales más realistas (la indigencia bajó del 22% en

(41) Vanhercke, B. (2011): «Is the social dimension of EU2020 an oxymoron?» en Degryse, C. and Natali, D., *Social Developments in the European Union 2010*. Brussels, OSE and ETUI.



1990 a 11,3% en 2012).⁽⁴²⁾ Este éxito se puede atribuir a mejoras políticas sociales, particularmente en los países con gobiernos progresistas, como Venezuela y Ecuador, donde la pobreza bajó más en 2012. México es el único país de la región donde la pobreza aumentó. Cabe señalar que las políticas sociales ya no son conformes con las recetas prescritas por el Banco Mundial y el IMF. En cuanto al África subsahariana, el porcentaje de la pobreza extrema apenas bajó, aunque el número de personas en esta situación se ha más que doblado entre 1981 y 2010.

En la Unión Europea, 125 millones de personas viven en la pobreza, o casi el 25% de la población.⁽⁴³⁾ El desempleo se situó en el 10,4% en abril de 2014, un ligero descenso en comparación con el 10,9% del año anterior, pero alcanza sin embargo a más de 25 millones de personas.⁽⁴⁴⁾ Por primera vez desde 2011, según la Comisión Europea, los ingresos familiares subieron ligeramente. Pero uno de cada cuatro jóvenes siguen sin empleo. En Grecia y España, y en algunos suburbios de Bruselas el desempleo juvenil supera el 50%.

La desigualdad en el mundo sigue aumentando. El Gini mundial aumentó de 68,4% en 1988 a 70,7% en 2005.⁽⁴⁵⁾ Este aumento se debe principalmente a los mayores ingresos de las clases altas y en términos de patrimonio, la brecha entre ricos y pobres es aún mayor. La participación de los salarios en el ingreso total disminuyó del 74% en 1980 al 65% en 2010.⁽⁴⁶⁾

La literatura sobre el impacto de la desigualdad en el crecimiento, el desarrollo y la reducción de la pobreza es ahora considerable. Las investigaciones realizadas por el FMI permiten construir otro discurso que el neoliberal de hoy día. Ahora se plantea que la redistribución no es necesariamente perjudicial para el crecimiento, que los impuestos pueden tener un impacto positivo y que los paraísos fiscales tendrían que desaparecer.⁽⁴⁷⁾ Pero no se sabe si estas investigaciones tendrán repercusiones en las políticas concretas de la institución.

Un informe del departamento de evaluación interna del FMI de 2007 concluyó que la lucha contra la pobreza en la práctica no significaba tanto. Fue lo de siempre, «*business as usual*».

Sobre la base de un estudio detallado de 314 informes recientes del FMI sobre 174 países Ortiz y Cummins constatan que los presupuestos de casi todos

(42) CEPAL (2013): *Panorama Social 2013*. Santiago de Chile, CEPAL, p. 12.

(43) Eurostat (2013): *People at Risk of Poverty or Social Exclusion*.

(44) European Commission (2014): *EU Employment and Social Situation*. Quarterly Review, June. Brussels: European Commission.

(45) United Nations (2013): *Inequality Matters. Report on the World Social Situation 2013*. New York: United Nations, p. 25.

(46) United Nations (2013): *op. cit.*, p. 33.

(47) IMF (2013): *Taxing Times*. Fiscal Monitor. October; (2014): *Redistribution, Inequality and Growth*. February; (2014b) *Spillover in international corporate taxation*. May. Staff Reports. Washington: IMF.

los países se han ampliado en la primera etapa de la crisis actual (2008-2009). Desde 2010, sin embargo, casi en todas partes del mundo se aplican políticas de austeridad. En 100 países, el FMI recomienda eliminar los subsidios a los combustibles y los productos alimenticios, se propone reducir o bloquear los salarios en 98 países, se recomienda focalizar más en los pobres las redes de seguridad en 80 países, se propone una reforma de las pensiones en 86 países, en 37 países se recomienda una reforma de salud, se exige una mayor flexibilidad en el mercado laboral en 32 países y en 94 países un aumento del impuesto sobre el consumo. Esta austeridad es peor en los países en desarrollo.⁽⁴⁸⁾

Como la Unión Europea, el FMI no tiene ninguna competencia para las políticas sociales. Sí tiene una capacidad de controlar las cuentas y los presupuestos, además de hacer recomendaciones. Esta política de austeridad, como se ha demostrado en varias ocasiones, es particularmente perjudicial para los pobres, el empleo y el crecimiento y el desarrollo en general. Sin embargo, esta política continúa mientras se propone la introducción de una «protección social». La práctica política de las instituciones demuestra que no conocen más de un solo remedio para la pobreza: el crecimiento económico en lugar de la política social, asociado a la responsabilidad individual de los desempleados y los pobres.

Es obvio que no son las instituciones internacionales, ni la Unión Europea que determinan las políticas efectivas de sus Estados miembros, que siguen siendo Estados soberanos. Los Estados tienen el poder de dejar de lado las recomendaciones recibidas. Pero hay que tener en cuenta que la interdependencia en el mundo globalizado es tal que cada política divergente tendrá consecuencias inmediatas a nivel de las relaciones internacionales, el comercio y los préstamos de los países. Sería un error pensar que no queda ningún margen. Pero la realidad es que muchos gobiernos, tanto en los países ricos como en los pobres, están totalmente de acuerdo con la filosofía neoliberal difundida a nivel global.

Esto significa que es poco probable que la pobreza y la desigualdad se reducirán rápidamente. Lo más probable es que efectivamente se produce una cierta convergencia entre el Norte y el Sur. En este primer período después de las elecciones europeas, una nueva Comisión y un nuevo Parlamento van a ser instalados, la «dimensión social» y el «modelo social europeo» seguramente van a estar entre los puntos más importantes de la agenda. Hasta septiembre 2015 habrá en Nueva York muchas reuniones y discusiones sobre la agenda post-2015 para determinar nuevos «Objetivos de desarrollo sostenible». Pero

(48) Ortiz, I. y Cummins, M. (2013): *The age of austerity. A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries*. March. New York: South Centre.



hay un riesgo muy real: nos movemos hacia una política social global muy limitada, orientada hacia el crecimiento.

Las necesidades sociales, que normalmente tendrían que estar cubiertas por la protección social, son los problemas más inmediatos de la gente en el mundo entero. Sin embargo, el 75% de la población mundial no tiene ningún tipo de protección social.⁽⁴⁹⁾ Al mismo tiempo, vemos que estos puntos casi no están en la agenda de los movimientos sociales que se oponen a la globalización neoliberal. Se discuten aspectos fragmentados como la salud, la educación y la pobreza, pero rara vez hay un enfoque coherente e integral para la protección social o, mejor, el desarrollo social. Sin embargo, la evolución de la protección social debe estar inscrita en cualquier planteamiento sobre la globalización. En 1982, el «ajuste estructural» inició con el «*mainstreaming*» de las políticas macroeconómicas, poco después llegó un enfoque institucional que dejó en claro que el intento no era tanto un Estado más delgado que otro tipo de Estado con otras tareas. En los años 90, la pobreza puso en marcha el nuevo modelo de políticas sociales. Y con los acuerdos comerciales que se están negociando ahora es la piedra angular de la globalización la que se está preparando: una armonización regulatoria. Todas estas cuestiones son gradualmente extraídas a la toma de decisiones democrática a nivel nacional y se transfieren en manos de las instituciones internacionales y las empresas multinacionales.

El desmantelamiento de los estados de bienestar en Europa y el establecimiento de la protección social en los países pobres son parte de una sola lógica, que no es técnica, sino altamente política. Si el occidente quiere preservar sus ideales de universalidad y de solidaridad, tendrá que reaccionar y proponer alternativas. Lo que está en juego es una visión de la sociedad, basada en la libertad y la igualdad y, claro está, la democracia.

6 BIBLIOGRAFÍA

CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. (2011): *Protección social inclusive. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2013): *Panorama Social 2013*, Santiago de Chile: CEPAL, p. 12.

CORNIA, G.A. et al (1987): *Adjustment with a Human Face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth. A Study by Unicef*, New York: Oxford University Press.

(49) ILO (2014): *World Social Protection Report*. Geneva: ILO.

- DEGRYSE, C.; JEPSEN, M.; POCHET, P. (2014): «A worrying Prospect: towards a more imbalanced European social governance» en NATALI, D. (ed.) *Social Developments in the European Union 2013*, Brussels: OSE and ETUI.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- ETUI (2012): *The Crisis and national Labour Law Reforms: a mapping exercise*, working paper, 2012.04.
- (2013): *The Eurocrisis and its impact on national and European social policies*, working Paper, 2013.05.
- EURODAD (2007): *Untying the knots. World Bank Failing to deliver on changes in conditionality*, Brussels: Eurodad.
- EURODAD/SOLIDAR (2009): *IMF: Doing a Decent Job?* Brussels: Eurodad.
- EUROPEAN COMMISSION, *EU Economic governance* (en línea), http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm
- (2000): *Communication on an Agenda for Social Policy*, 379, June.
 - (2013): *Towards social investments for growth and cohesion*, 83 final, February.
 - (2014): «EU Employment and Social Situation» en *Quarterly Review*, June, Brussels: European Commission.
- EUROPEAN COUNCIL (2000): *Conclusions of the Presidency*, Lisbon, 23-24 March.
- (2011): *Conclusions of the Presidency*, Brussels, 24-25 March.
- EUROSTAT (2013): *People at Risk of Poverty or Social Exclusion*.
- EWALD, F. (1986): *L'Etat-Providence*, Paris: Grasset.
- HOLZMANN, R.; JØRGENSEN, S. (2000): *Gestion du risque social: cadre théorique de la protection sociale*, document de travail 006 sur la protection sociale, Washington: The World Bank.
- ILC (1999): «Decent Work. Report of the Secretary-General», 87th session, June, en World Commission (2004): *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, World Commission on the Social Dimension of Globalization, Geneva: ILO.
- ILO (1998): *Declaration on Fundamental Principles and Rights at work*, Geneva: ILO.
- (2008): *Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Geneva: ILO.



- (2008b): *Can low income countries afford basic social security?* Social Security Policy Briefing paper 3, Geneva.
- (2012): *Recommendation concerning national social protection floors (N° 202)*, Geneva: ILO.
- (2012b): *Social Protection Floors for Social Justice and a Fair Globalization*, report IV, document for ILC2012, 101st session, pp. 15, 18.
- (2014): *World Social Protection Report*, Geneva: ILO.

IMF (2007): *The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa*, Evaluation Report IEO, Washington: IMF.

- (2013): *Taxing Times*. Fiscal Monitor, October, Washington: IMF.
- (2014): *Redistribution, Inequality and Growth*, February, staff Report, Washington: IMF.
- (2014b): *Spillover in international corporate taxation*, May, staff Report, Washington: IMF.

IMF/WB (2013): *World Bank Group Strategy*, development Committee, DC 2013-0009, September 18.

KAR, D.; LEBLANC, C. (2013): *Illicit Financial Flows from Developing Countries 2002-2011*, Washington: Global Financial Integrity.

MESTRUM, F. (2002): *Mondialisation et pauvreté. De l'utilité de la pauvreté dans le nouvel ordre mondial*, Paris : L'Harmattan.

MOREL, N.; PARLIER, B. and PALME, J. (eds.) (2012): *Towards a Social investment welfare state?* Bristol, The Policy Press.

NACIONES UNIDAS (2000): *Declaración del Milenio*, resolución 55/2 septiembre, New York.

NARAYAN, D. et al. (2000): *Voices of the poor. Can anyone hear us?* Washington: Oxford University Press and The World Bank.

OECD/DAC (1997): *Development Co-operation. 1996 Report*, Paris: OECD.

OED (2005): *The Poverty reduction Strategy Initiative: Findings from 10 Country Case Studies of World Bank and IMF Support*, Washington: The World Bank.

ORTIZ, I.; CUMMINS, M. (2013): *The age of austerity. A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries*, March, New York: South Centre.

PNUD (2000): *Vaincre la pauvreté humaine*, New York: United Nations.

TAX JUSTICE NETWORK (2012): *Inequality: You Don't Know the Half of It*, London: TJN.

TAX JUSTICE NETWORK (2014): *Africa Rising? Inequalities and the Central Role of Fair Taxation*, London: TJN.

UNDP (1990): *Human Development Report 1990*, New York: United Nations.

UNICEF (1987): *Políticas de Ajuste y Grupos más Vulnerables en América latina*, Bogotá: UNICEF y Fondo de Cultura Económica.

UNITED NATIONS (2005): *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, report of the Secretary-General, A/59/2005, 21 March.

- (2013): *Inequality Matters, report on the World Social Situation 2013*, New York: United Nations.
- (2014): *The Millennium Development Goals Report 2014*, New York: United Nations.

UNRISD (2010): *Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics*, Geneva: UNRISD.

VANHERCKE, B. (2011): «Is the social dimension of EU2020 an oxymoron?» en DEGRYSE, C.; NATALI, D.: *Social Developments in the European Union 2010*, Brussels, OSE and ETUI.

WILLIAMSON, J. (1990): *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington: Institute for International Economics.

- (2000): «What Should the World Bank Think about the Washington Consensus», *The World Bank Research Observer*, vol. 15, n° 2, August.

WORLD BANK (1981): *World Development Report 1981*, Washington: The World Bank.

- (1990): *World Development Report 1990. Poverty*, Washington: The World Bank.
- (2001): *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, Washington: The World Bank and Oxford University Press.
- (2012): *Resilience, Equity and Opportunity*, Washington: The World Bank.
- (2013): *World Development Report. Jobs*, Washington: The World Bank.



Hacia un replanteamiento de los servicios sociales en España

Manuel Aguilar Hendrickson

Universitat de Barcelona

manuel.aguilar.hendrickson@ub.edu

Fecha de recepción: 20/11/2014

Fecha de aceptación: 30/12/2014

Sumario

1. Introducción.
2. Los servicios sociales ¿contra las cuerdas?
3. Algunas explicaciones.
4. Ideas para una reforma.
5. Bibliografía.

RESUMEN

Los servicios sociales pasan por momentos complicados en España. En este artículo sostenemos que las dificultades del sector no pueden explicarse únicamente por una tensión entre demanda creciente y recursos en retroceso. Si bien la demanda ha aumentado mucho en los últimos años, también lo han hecho los recursos humanos y materiales del sector, al menos hasta 2012. Exploramos otras explicaciones de las tensiones del sector, que tienen que ver con su definición misma y el tránsito de un nivel último de protección a un pilar del Estado social; con la debilidad del reconocimiento de derechos subjetivos; con disfunciones de su modelo de atención; y con su dispersión por todos los niveles de gobierno de un estado, como es el español, necesitado de urgentes reformas. Finalmente, apuntamos algunas de las líneas de reforma que podrían contribuir a una reordenación del sector.

Palabras clave:

Servicios sociales, reforma de políticas sociales, crisis social en España.

**ABSTRACT**

Social services are having a rough time in Spain. In this paper we show that the problems in this social policy field cannot be explained only by a growing tension between an increasing demand and service retrenchment. Although demand has increased during the last decade, their human resources and funding has increased significantly, at least until 2012. We explore some alternative explanations for the problems social services are suffering: inadequate definition of their role and the transition between a last resort tier of poor relief and a new pillar of the welfare state; little definition of entitlements; problems in its provision model; and a dysfunctional governance system. Finally, we suggest some possible directions for a reform agenda.

Key words:

Social services, welfare reform, social crisis in Spain.

1 INTRODUCCIÓN ⁽¹⁾

Los servicios sociales viven hoy momentos complicados. Tras un desarrollo lento y de perfil bajo desde su *refundación* en los años 80, los años de la expansión *engañoso* (Juliana 2012) de los años 2000 trajeron una serie de reformas que parecían augurar un impulso importante. Esas reformas nacieron de dos procesos. Por un lado, varias comunidades autónomas revisaron sus leyes de servicios sociales en un intento de abordar algunos de los problemas del sector. Por otro, un proceso de preparación nacido en el seno de la administración central, que se hizo eco de los debates y reformas en diversos países europeos sobre los cuidados de larga duración, resultó en la aprobación en 2006 de la ley de Dependencia (LAPAD), que introdujo un derecho subjetivo fuerte en el campo de los servicios sociales. En un contexto de aumento del empleo de las mujeres, de cierta mitigación de las situaciones de pobreza y exclusión y de holgura presupuestaria en todos los niveles de la administración (por desgracia explicable por ingresos extraordinarios que no durarían), los servicios sociales vivieron años de expansión.

El estallido de la burbuja inmobiliaria y la crisis financiera consiguiente han alterado radicalmente el panorama. Por un lado, las situaciones de dificultad económica (pobreza, pérdida de vivienda, etc.) han crecido de forma espectacular y fluyen hacia los servicios sociales, a los que se les supone una función de última red de protección para la que no están diseñados. Por otra, la mayoría de las administraciones han padecido la volatilización de los ingresos extraordinarios y una caída excesiva de la recaudación ordinaria, fruto de los espacios de elusión y fraude que plagan nuestro sistema fiscal. La reforma estrella del decenio, la LAPAD, parece haber embarrancado y empieza a padecer una dura poda. En este contexto no es extraño que los servicios sociales vivan un clima de tensión y de frustración que afecta a todos sus actores, desde los profesionales hasta los usuarios y que se ha traducido en ocasiones en confrontaciones verbales e incluso físicas.

Por otra parte, mirando a largo plazo, los servicios sociales tienen ante sí algunos grandes desafíos para los próximos decenios. El proceso de envejecimiento generará una demanda creciente de cuidados de larga duración y la

(1) Este artículo resume un documento de trabajo del VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España de la Fundación FOESSA. http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/04112014034343_2219.pdf



necesidad imperiosa de rediseñar el sistema de salud y su articulación con el de cuidados. Los daños sociales causados por la crisis dejarán algunas secuelas duraderas, en forma de personas con oportunidades reducidas de integración en el empleo. Muchas de esas *vidas rotas* necesitarán de apoyos y espacios sociales para rehacerse. Promover un desarrollo de las potencialidades de los niños y niñas, asegurando un apoyo parental adecuado y unas oportunidades educativas iguales es un factor decisivo para lograr niveles aceptables de igualdad en las sociedades postindustriales. La capacidad de los servicios sociales de estar a la altura de tales desafíos dependerá mucho de la superación algunos de sus límites actuales.

En las páginas que siguen intentaremos, en primer lugar, analizar algunas dimensiones básicas del proceso que han seguido los servicios sociales en estos últimos años y que dejan entrever una crisis más profunda del sector, que tiene sus raíces en algunas de sus estructuras profundas y no sólo en una coyuntura desfavorable. En segundo lugar, analizaremos cuatro aspectos de esas estructuras que presentan disfunciones graves que están limitando la eficacia y, en ocasiones también la equidad del sector. En tercer lugar, esbozaremos una serie de propuestas, que podrían servir de guión para una discusión en profundidad de nuestro modelo de servicios sociales.

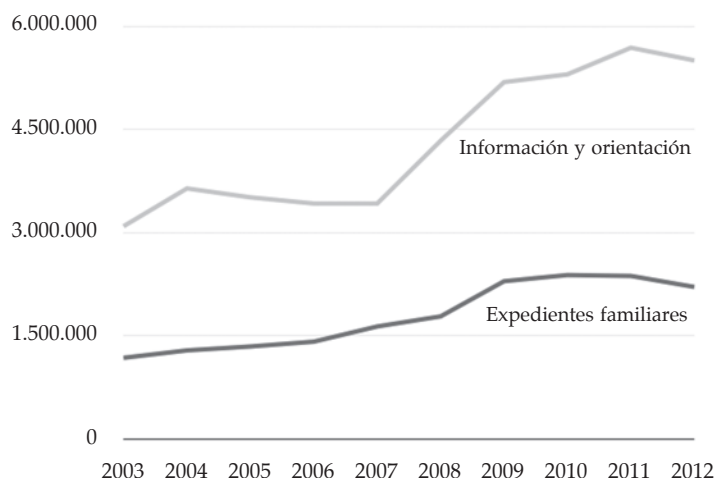
2 LOS SERVICIOS SOCIALES ¿CONTRA LAS CUERDAS?

El incremento de la demanda a la que han hecho frente los servicios sociales en estos últimos años, como consecuencia tanto del desarrollo de la LAPAD como del impacto de la crisis, se ha reflejado abundantemente en los medios de comunicación y en los debates recientes. Veamos qué nos muestran los datos disponibles, a pesar de sus limitaciones.

Algunos indicadores⁽²⁾ pueden dar una idea aproximada de la evolución de la presión asistencial experimentada por la red de servicios sociales locales. El número de personas atendidas en «información y orientación», que refleja el flujo de accesos a la red local ha pasado de algo más de 3 millones de personas al año al principio del pasado decenio a unos 5 millones y medio en 2012. El número de expedientes familiares anuales, indicador aproximado del número de casos atendidos de una forma más intensa, aumenta de casi 1,2 millones a cerca de 2,3.

(2) Las memorias del Plan concertado están disponibles desde 2003 a 2011 en <https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/home.htm>.

Figura 1. Evolución del número de personas atendidas (prestación de información y orientación) y de expedientes familiares en los servicios sociales del Plan Concertado 2003-12 (no incluye País Vasco ni Navarra)



Fuente: Memorias del Plan Concertado.

Por lo que se refiere a la LAPAD, en los siete años y medio de funcionamiento, han solicitado ser valoradas como dependientes algo más de 1,6 millones de personas, y cerca de un millón de ellas han sido reconocidas como acreedoras de atención. Parece bastante plausible que entre la mitad y dos tercios de la demanda adicional registrada en los servicios sociales locales se explique por la implantación del SAAD.

Las solicitudes de apoyo económico para cubrir necesidades básicas son el otro motor de la demanda. En los primeros años de la crisis de empleo los mecanismos de protección por desempleo contributivos y asistenciales respondieron con cierta solidez. Sin embargo, desde mediados de 2010 la cobertura del desempleo se empezó a reducir. No tenemos datos que permitan medir bien esta demanda, pero el número de titulares de renta mínima pasó de unos cien mil hasta 2007 a entre 220 y 250 mil en 2011-2013.⁽³⁾ El grueso de esta demanda pasa por los servicios sociales aunque, en los últimos años, su gestión en el País Vasco, que supone un 28% del total, ha pasado a los servicios de empleo. Por otro lado, las ayudas de emergencia social han crecido de forma apreciable, y han pasado de unas 200 mil a más de 620 mil al año.⁽⁴⁾ No es

(3) Informes de rentas mínimas de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

(4) De acuerdo con las memorias del Plan concertado, que no incluyen ni País Vasco ni Navarra.



descabellado pensar, con todas las cautelas, que los servicios públicos hayan visto aumentar su demanda anual en este terreno en un volumen entre 600 mil y un millón de personas anuales.

En síntesis, la red de servicios sociales locales, que en principio constituye la principal *puerta de entrada* de los servicios sociales públicos, ha conocido desde 2007 un aumento de unos dos millones de personas atendidas anuales, de los que probablemente algo más de la mitad corresponde a la atención de la dependencia y algo menos de la mitad a las situaciones de dificultad económica. Se trata de un aumento importante que sin duda ha exigido un esfuerzo notable a estos servicios.

¿Qué ha sucedido con los medios? La evolución del gasto público en servicios sociales ha sido analizada por la Asociación de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales (2014) a partir de las estadísticas presupuestarias del Ministerio de Hacienda. Se trata de datos agregados con algunos problemas para saber qué servicios y prestaciones están realmente incluidos, pero permiten una primera aproximación.

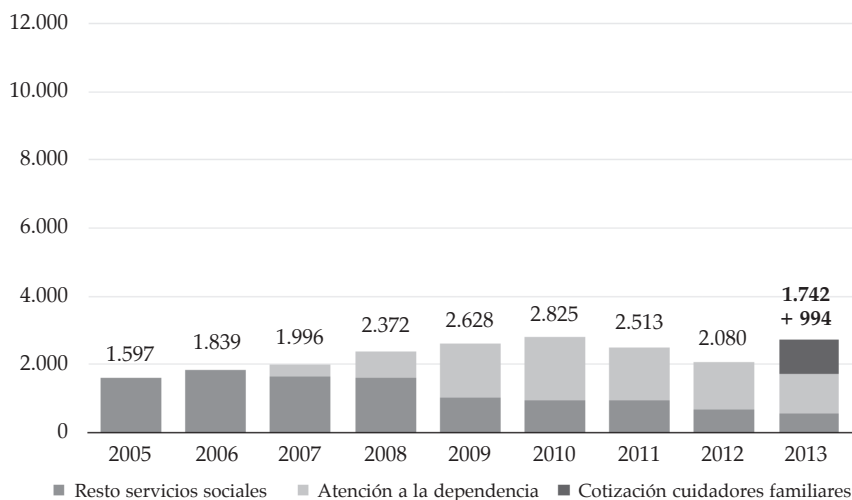
El gasto público en servicios sociales supondría en 2013 cerca de un 1,5% del PIB según las estimaciones mencionadas. El grueso de la titularidad del gasto (alrededor del 90%) corresponde a las comunidades autónomas y las administraciones locales.

El gasto aumenta de forma considerable entre 2005 y 2011, y experimenta una reducción a partir de entonces. Las tres figuras siguientes ilustran por separado (sin consolidación) esta evolución.⁽⁵⁾

Los datos sobre la evolución del gasto local pueden complementarse con los relativos a una parte del mismo, la de los servicios cubiertos por el plan concertado. Aunque no se aprecian las posibles reducciones posteriores a 2011, hasta ese año el incremento del gasto fue sustancial, a pesar de la reducción constante en términos reales y especialmente relativos de la aportación de la administración central.

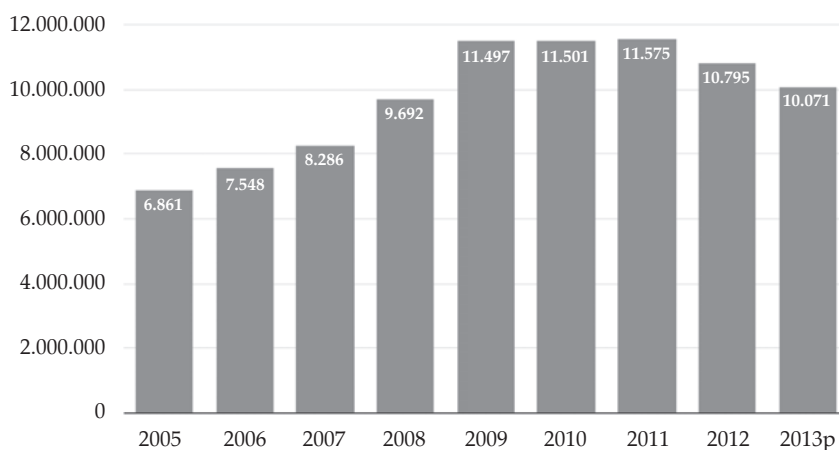
(5) Los datos de las administraciones locales sólo están disponibles desde 2010 en adelante. Todos los datos están basados en el trabajo mencionado. Hemos transformado las cuantías a euros de 2011.

Figura 2. Evolución del gasto público no financiero en servicios sociales y promoción social por la Administración General del Estado 2005-13 (millones de € de 2011)



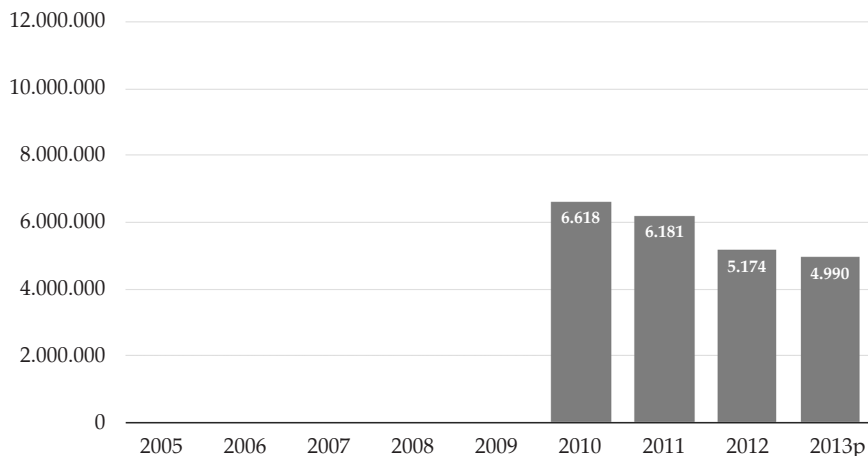
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (elaboración ADGSS y propia).

Figura 3. Evolución del gasto público no financiero en servicios sociales y promoción social por la administración autonómica 2005-13 (millones de € de 2011)



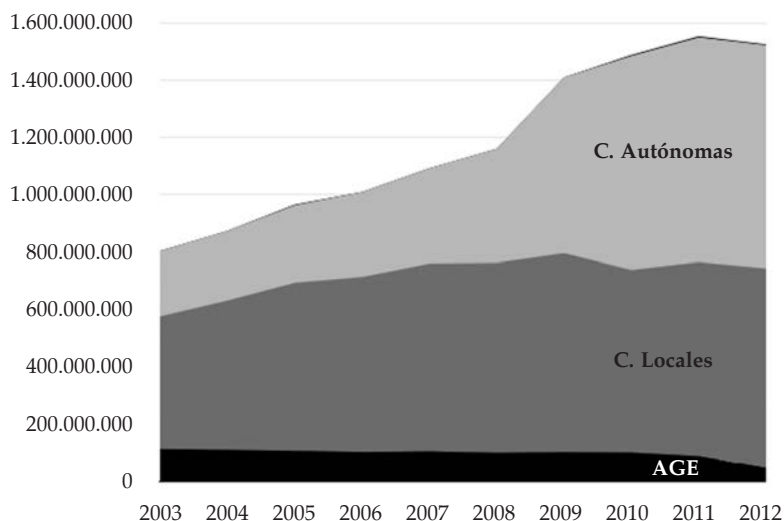
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (elaboración ADGSS y propia).

Figura 4. Evolución del gasto público no financiero en servicios sociales y promoción social por la administración local 2010-13 (millones de € de 2011)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (elaboración ADGSS y propia).

Figura 5. Evolución del gasto en servicios del Plan Concertado 2003-11 (€ de 2011)



Fuente: Memorias del Plan Concertado (elaboración propia).

Sin embargo, es necesario matizar la imagen de montaña rusa que con frecuencia se emplea para describir esta evolución. En primer lugar, y aunque los

datos de presupuestos locales sólo están disponibles a partir de 2010, parece claro que el nivel de gasto en 2013 es muy superior al de 2005, en términos reales. El gasto autonómico era en 2013 un 46% superior, en términos reales, al de 2005, y el de la Administración General del Estado un 10% superior. La reducción relativa del esfuerzo de la AGE parece un rasgo claro del período, a pesar del desarrollo del SAAD.

En segundo lugar, conviene recordar que la reducción del gasto no supone siempre y necesariamente una reducción de los medios disponibles. Una parte de la reducción del gasto (en el capítulo de personal) se explica por la reducción de los salarios de los empleados públicos, medida que en sí misma no reduce los medios del sector.

El balance provisional que creemos más razonable, a falta de mejores datos, es que el gasto en servicios sociales aumentó de manera apreciable en términos reales durante el primer decenio del siglo, para estancarse e iniciar una reducción por ahora limitada 2010. Sin más datos es aventurado establecer qué parte de la reducción responde a esfuerzos de *cost-containment* y qué parte a un *retrenchment* en el sector.

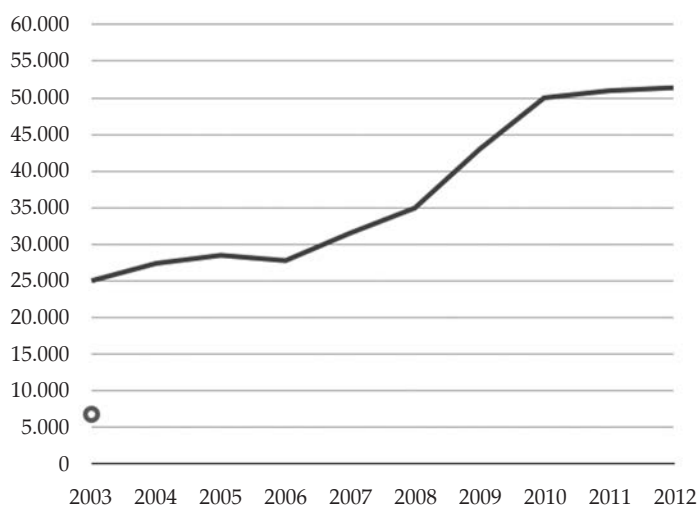
¿Qué ha sucedido con los recursos humanos? El total de personas empleadas en los servicios incluidos en el Plan Concertado pasó de 25 mil en 2003 a 31 mil en 2007 y 51 mil en 2012.⁽⁶⁾ Se trata, por tanto de un aumento importante de los recursos humanos, que no se detiene en principio durante la primera fase de la crisis y muestra una tendencia a la estabilización a partir de 2010. Hasta 2012 no se aprecia ninguna reducción y las plantillas se habían duplicado en relación con 2003 y habían aumentado un 60% en relación con 2007. Hay que precisar que los datos disponibles no permiten su traducción a jornadas completas equivalentes, y una parte importante de los empleados está a tiempo parcial. Todo apunta a que los servicios sociales locales se han visto reforzados de forma notable a lo largo del decenio pasado, incluso en los primeros años de la crisis.

Con todas las cautelas debidas a la calidad de los datos, éstos no avalan la idea de que, al menos hasta 2012, se haya producido un colapso de los servicios por la combinación de una demanda desbordada y unos medios recortados. No sabemos con certeza qué ha sucedido después. En todo caso, estos datos parecen apuntar a que las tensiones que han vivido y viven los servicios sociales deben explicarse más por dificultades para desarrollar eficazmente su acción que tienen que ver con su configuración o con el tipo de

(6) Agrupamos aquí lo que las memorias del Plan Concertado denominan personal de plantilla y personal de prestaciones.

medios de que disponen. Puede que éstos sean insuficientes, pero en términos cuantitativos brutos, no más insuficientes que en 2007, y probablemente menos insuficientes que en 2003.

Figura 6. Evolución del número total de empleados de los servicios sociales locales del Plan Concertado 2003-2012 (no incluye País Vasco ni Navarra)



Fuente: Memorias del Plan Concertado.

Otro indicador de los aparentes desajustes en los recursos del sector se puede encontrar en el campo de la atención a la dependencia.⁽⁷⁾ Parece evidente que el «sistema» de servicios sociales ha tenido graves dificultades para hacer responder al *encargo* más claro y de mayor peso que ha recibido en los últimos años. Las listas de espera para disponer de una primera oferta de servicios (el PIA) y el amplio recurso a la prestación por cuidados en el entorno familiar reflejan la dificultad de llegar con servicios de cuidado⁽⁸⁾ a más de un 35-40% de las personas con derecho. La evolución a lo largo de siete años muestra que se trata de algo más que una distorsión fruto de las dificultades

(7) Son numerosos los trabajos realizados sobre el desarrollo del SAAD. No es posible citarlos todos, pero son especialmente relevantes entre los oficiales el informe oficial del Gobierno (España 2011), el informe del grupo de expertos (Cervera Macià *et al*/2009) y el del Tribunal de Cuentas (España 2013). Desde posiciones críticas con la evolución reciente, son relevantes los documentos de la Asociación de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales, entre ellos (Barriga Martín *et al*/2011), así como el documento de trabajo de Julia Montserrat Codorniu (2014).

(8) No incluimos en este cómputo la teleasistencia, que constituye más una infraestructura básica que un servicio de cuidado en sentido estricto.

de la puesta en marcha. La capacidad del sistema de servicios sociales de ofrecer cuidados a las personas dependientes parece haberse estancado en unas 340 mil personas.

Diversas causas pueden explicar el recurso excesivo a la PCEF. Se ha hablado de una preferencia cultural que orientaría hacia el cuidado familiar, aunque se trataba de una opción concebida como excepcional en la ley y que habría requerido un enfoque muy diferente de todo el sistema. En ocasiones los propios servicios sociales locales han orientado hacia la PCEF como alternativa a la lista de espera en determinados servicios. Desde el punto de vista de la *comodidad* de la administración, la PCEF es una opción más sencilla de gestionar, mucho menos costosa y más flexible que la atención mediante servicios. El sistema de copago también puede estar empujando a una parte de las personas a aceptar la PCEF como la opción menos lesiva. En niveles de renta no excesivamente elevados, el copago disuade del uso de servicios y anima a solicitar la prestación económica. Además la rigidez de horarios y de compatibilidades entre servicios puede hacer más sencillo «arreglarse» con la PCEF.

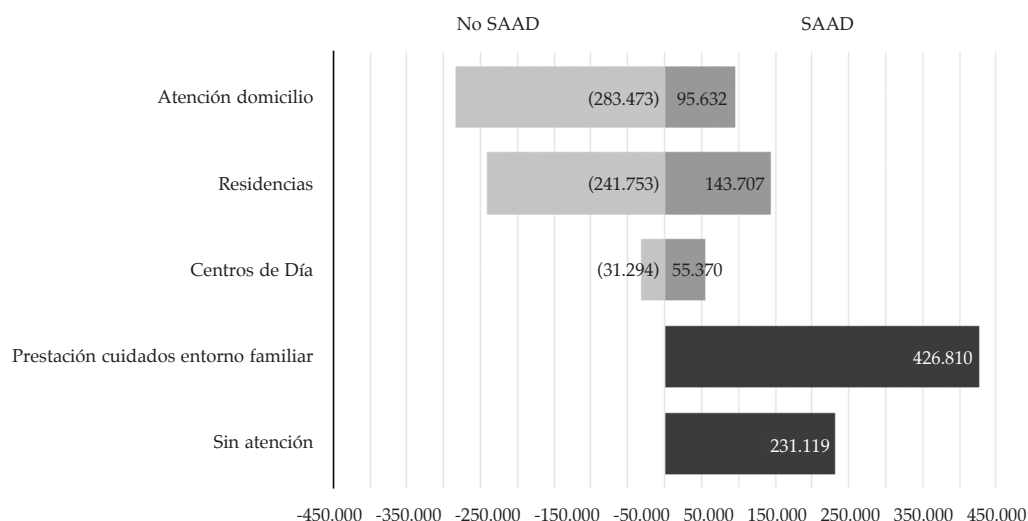
La explicación más sencilla sería la insuficiencia de la oferta servicios sociales en el momento de la implantación del SAAD, que habría obligado a recurrir a las prestaciones. Sin embargo, un análisis somero de los datos disponibles (también en este caso poco satisfactorios) nos muestra algunos resultados en apariencia paradójicos.

Los datos muestran que se está dedicando a la atención a las personas con derecho a atención por dependencia⁽⁹⁾ sólo una parte de los servicios de cuidados disponibles. De hecho, en la mayor parte de los casos, una parte reducida. La mayoría de las personas atendidas por los servicios públicos de atención domiciliaria no son dependientes. La mayor parte de las plazas de residencias para mayores (públicas y privadas) están o bien ocupadas por no dependientes o desocupadas. En los centros de día la proporción de dependientes cubiertos por el SAAD es algo mayor, pero casi la mitad corresponden a «no dependientes» o a plazas vacantes.

En el fondo, este desajuste refleja la discrepancia entre la prioridad que fija la LAPAD para el sector de los servicios sociales y las múltiples prioridades que de hecho han fijado los diferentes actores presentes en el sector. Parece que, al menos algunos, han actuado como *veto players* (Tsebelis 2002).

(9) Por economía del lenguaje, llamaremos de aquí en adelante «dependientes» a las personas en situación de dependencia con derecho reconocido a ser atendidas.

Figura 7. Personas dependientes atendidas por servicios (via SAAD) y total de plazas de servicios sociales para mayores en España (dic 2012)



Fuente: IMSERSO (estadísticas SAAD y *Los servicios sociales dirigidos a personas mayores en España dic. 2012*).

En el caso de la atención domiciliaria, lo que parece suceder es que, durante años, las administraciones locales (principales prestadoras de este servicio) han tenido como prioridad atender a personas no necesitadas de demasiada atención, a las que se proveía de un servicio de baja intensidad, más orientado a las tareas domésticas que al cuidado personal.⁽¹⁰⁾ Las razones de esta opción pueden ser diversas: desde la rentabilidad de imagen pública de extender la atención a más personas a costa de la intensidad (y de la desatención de los casos de mayor necesidad) hasta la tendencia a atender sólo cuando la familia no está presente (cosa menos habitual en quien es dependiente). En todo caso, se trata de prioridades decididas por cada administración titular del servicio y que van en dirección opuesta a la prioridad que fija la LAPAD.

Por lo que se refiere a las residencias, una parte de las plazas que no se destinan a dependientes con derecho están vacías. No disponemos de datos sobre ocupación de las residencias (una carencia sorprendente y un grave obstáculo a cualquier planificación sensata), pero hay algunas estimaciones. Antonio Abellán (2013) ha calculado que habría unas 70 mil plazas (una de cada cinco) sin ocupar. Responsables de las organizaciones de residencias privadas han

(10) Según el IMSERSO, en 2006, la intensidad media global era de 16,28 horas mensuales, de las que 5,97 eran de cuidados personales.

hablado de 40 a 50 mil plazas privadas vacías.⁽¹¹⁾ Esta capacidad ociosa es compatible con la existencia de listas de espera para casos graves en numerosas zonas.

Una parte del desajuste puede deberse a una oferta privada cara para una demanda poco solvente. Las peticiones a la administración para que concierte más plazas expresan el deseo de pasar del modelo inicial (fallido) de actividad mercantil a uno de proveedor de servicio público. Una parte del exceso de oferta privada parece haber sido inducida desde la administración (cesiones de terrenos, subvenciones de diverso tipo). Hay indicios de que en determinados territorios se ha producido una sobreoferta pública, en especial fuera de los grandes núcleos urbanos. Además, los datos fragmentarios de los que se dispone muestran que aún existe un número importante de residentes no dependientes en residencias públicas o concertadas, fruto de un conflicto de prioridades parecido al descrito en la atención a domicilio.

Los problemas mostrados en estos dos tipos de servicios (domiciliarios y residenciales) muestran que existe un problema de desatención de personas con derecho a ser atendidas al mismo tiempo que hay disponibilidad, en unas ocasiones excesiva y en otras inadecuada, de servicios. Es posible que, aunque el grueso de los servicios mencionados se dedicasen a las personas con derecho a atención, aún fuesen insuficientes. Pero hay evidencias de que existe un grave problema de mala asignación de los recursos existentes.

3 ALGUNAS EXPLICACIONES

En las páginas que siguen exploraremos cuatro grandes problemas estructurales del sector de los servicios sociales que pueden ayudar a explicar algunas de las dificultades que padece. No se trata de una explicación exhaustiva. Sin duda hay otros factores que contribuyen a las dificultades del sector. Pero estos cuatro problemas apuntan a fallas importantes que merecen una mayor atención. Presentaremos un análisis de cada uno de estos problemas y después formularemos algunas ideas sobre cómo podría abordarse una reforma de los servicios sociales que contribuyera a resolverlos.

(11) Entre otras noticias (Morán 2010). Hay estimaciones para Cataluña según las cuales un 10% de las plazas residenciales y un 35% de las diurnas estaban desocupadas en 2013, con una desocupación ligeramente mayor en las privadas que en las públicas (Playà 2013).



3.1. Pilar del Estado de bienestar o nivel de atención

Aunque muchas de las acciones que caracterizan a los servicios sociales (atención a personas mayores, a menores sin familia, a personas con discapacidad) tienen una trayectoria de siglos, hasta tiempos bastante recientes tales acciones se entendían no tanto como un *pilar* del Estado social sino como un último *nivel*⁽¹²⁾ protector, subsidiario de la protección ordinaria, y confinado a situaciones de desamparo familiar y carencia de medios.

Los Estados de bienestar clásicos, continentales, no incorporaron en una primera fase la idea de un pilar encargado de los cuidados a menores y a los adultos no autónomos, cuya responsabilidad se situaba en el ámbito familiar. En este sentido, el desarrollo temprano de este pilar en los países escandinavos es una muestra del carácter atípico del Estado de bienestar nórdico (Morel *et al* 2012), aunque haya quien tienda a verlo como el modelo canónico.

A partir de los años 90, coincidiendo con un aumento de la participación de las mujeres en el empleo y las perspectivas del envejecimiento de la población, los países continentales inician el desarrollo de sistemas de cuidados de larga duración, que constituyen una de las columnas vertebradoras de un posible nuevo pilar del Estado social. En muchos de estos países, y en especial en los que presentan un desarrollo más tardío, lo que llamamos servicios sociales son un híbrido, un campo en proceso de transformación desde el antiguo *nivel* de la beneficencia o la asistencia social hacia un nuevo *sector* o *pilar* del Estado de bienestar.

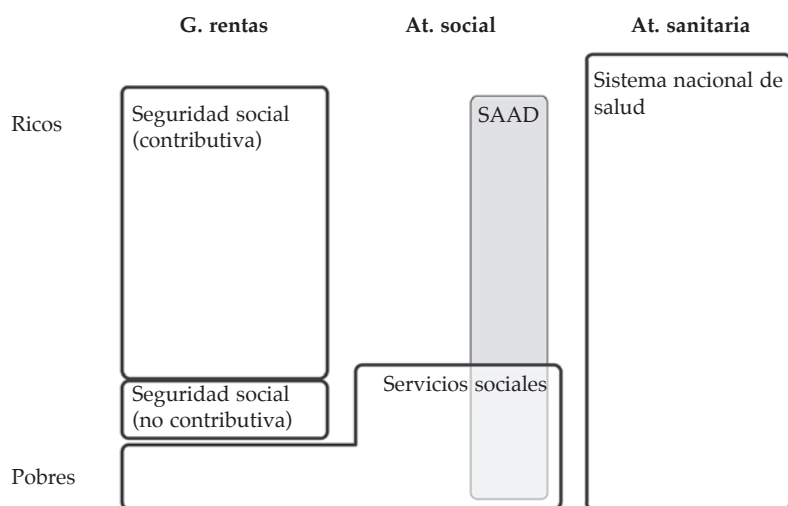
En España la *marca* servicios sociales recibe un impulso decisivo a partir de la aprobación de las leyes autonómicas de servicios sociales entre 1982 y 1992. Dicha marca tiene raíces anteriores (Casado 2002), y tampoco es única. Sin embargo, varios trabajos han señalado desde hace años algunas de las dificultades que presenta la definición y delimitación de ese campo. Se ha cuestionado la definición de su objeto (Gaviria *et al* 1992), se ha hecho referencia a su débil imagen sociocientífica (Casado Pérez *et al* 1994) y a la imprecisión con que son percibidos por la opinión pública. En nuestra opinión estas dificultades se explican no sólo por la juventud del sector (Rodríguez Cabrero 2004), sino también por su carácter de sector emergente o, si se prefiere, de campo en transición de ser un *nivel* a ser un *pilar*.

La definición del objeto de los servicios sociales que se encuentra en las leyes suele incluir tres elementos (Rodríguez Cabrero *et al* 2011, pp. Cap. 3). En

(12) Utilizando una metáfora gráfica que se puede encontrar en las figuras que se presentan más adelante, llamamos *pilar* a un campo *vertical*, definido por la parte de las necesidades de que se ocupa; y *nivel*, a un campo *horizontal* definido por el sector de población al que protege.

primer lugar, una referencia muy genérica a la calidad de vida o el bienestar, cosa cierta, sin duda, pero que no determina qué parte específica de la calidad de vida o del bienestar queda en el campo de acción de los servicios sociales. En segundo lugar, se suelen enumerar una serie de grupos de población (menores, mayores, personas con discapacidad y otros) como los destinatarios prioritarios. Aunque las poblaciones identificadas no coinciden del todo (aunque sí en gran parte) con las que determinaban el objeto de la beneficencia pública, este tipo de definición vuelve a responder a la lógica de *nivel* (a quién se atiende) y no a la de *pilar* (qué atención se ofrece). En tercer lugar, con frecuencia se hace referencia a la cobertura de las necesidades básicas de las personas (se entiende que de aquellas que no las tienen cubiertas con un salario o con prestaciones del pilar de garantía de rentas). Esta tercera fórmula deja clara la presencia de los servicios sociales en una parte del *pilar* de garantía de rentas. Si añadimos que buena parte de los servicios que ofrece este ramo de actividad han estado dirigidos exclusiva o prioritariamente a los sectores de bajos ingresos, al menos hasta la creación del SAAD, la posición real de los servicios sociales en la arquitectura del Estado de bienestar español se parece más a la que refleja la figura siguiente.

Figura 8. Esquema de la arquitectura del Estado social en España: la posición ambivalente de los servicios sociales



Esta imprecisa definición del campo de los servicios sociales tiene efectos negativos de varios tipos.



En primer lugar, la confusión en la definición no dejar claro qué son y qué no son, qué hay que esperar y qué no, de los servicios sociales. Estas dificultades están en la base de expectativas de los ciudadanos respecto a los servicios sociales difíciles de atender, y que dan lugar a frustraciones y conflictos.

En segundo lugar, una inadecuada delimitación del campo crea dificultades de trabajo no sólo en su interior, sino de coordinación y cooperación con otros pilares. La carencia de una delimitación clara y compartida hace que las relaciones con el sistema sanitario, con las políticas activas de empleo o con las políticas de vivienda.

En tercer lugar, esta inadecuada delimitación ha hecho que los servicios sociales *mantengan un pie puesto* en el campo de la garantía de rentas. Las rentas mínimas de inserción son concebidas a menudo como una prestación de los servicios sociales, pero son claramente un dispositivo de garantía de ingresos. Se trata de prestaciones en dinero que tienen como finalidad contribuir a que las personas sin medios suficientes sean *solventes* para cubrir necesidades básicas. Por su naturaleza no se diferencian de los subsidios por desempleo ni de otras prestaciones análogas.

Esta confusión tiene varios efectos importantes y negativos. Por un lado, las rentas mínimas de inserción tienen que ser coherentes con el conjunto del sistema de garantía de ingresos. Cualquier modificación en un sentido u otro de los subsidios por desempleo tendrá un efecto inverso en la demanda de las rentas mínimas. Eso exige una concepción y una regulación integradas del conjunto del campo con independencia de que pueda establecerse como punto de acceso un tipo u otro de servicios.

Por otro lado, esta confusión contribuye a establecer en el imaginario y las expectativas del público la idea de que los servicios sociales son los encargados de ayudar a quienes carecen de ingresos para cubrir necesidades básicas. Los servicios sociales ni son los que lo hacen en mayor medida ni están en condiciones de hacerlo. Si fuera así, los servicios sociales deberían ser muy distintos. Seguramente serían necesarios muchos menos profesionales y mucho más dinero en prestaciones económicas. Pero esa opción carecería de sentido, porque impediría a los servicios sociales desarrollar sus funciones propias. Esta confusión, junto con el carácter discrecional de muchas de estas prestaciones en el marco de los servicios sociales, está en la raíz de las crecientes tensiones, en ocasiones violentas (Blanchar 2014), entre personas sin recursos y los servicios sociales.

3.2. Derechos o discrecionalidad

Se ha presentado como la principal diferencia entre los servicios sociales y la beneficencia pública la garantía de derechos subjetivos de los primeros frente al carácter supuestamente graciable de la segunda. Algunos autores (pocos) rebatieron la caracterización de la beneficencia pública como graciable (Aznar López 1990; Aznar López 1996; Casado 2002). En otro lugar hemos analizado la concepción de obligación de atención sin reconocer derechos subjetivos que caracterizó a la beneficencia pública (Aguilar Hendrickson 2010).⁽¹³⁾ Lo cierto es que la regulación de los servicios sociales apenas estableció derechos precisos y exigibles por los ciudadanos, al menos hasta las leyes de los años 2000.

La discrecionalidad no sólo supone una devaluación de la ciudadanía de los usuarios, reducidos a personas sometidas a decisiones cuyos criterios no siempre conocen y en general no pueden impugnar. Convierte, además, a los profesionales de los servicios sociales en decisores sobre el acceso o no de los ciudadanos a servicios y a prestaciones para cubrir sus necesidades básicas. Joan Cortinas (2012a; 2012b) ha analizado en el caso de la renta mínima en Cataluña los criterios no escritos ni siempre explícitos que siguen los profesionales para tomar tales decisiones. Hay evidencias de que, además, la forma en que se ajustan o no a tales criterios varía mucho de un profesional a otro, lo que aumenta el riesgo de arbitrariedad.

Lo que subyace a esta concepción es una vieja idea compartida por la mayoría de los sistemas de beneficencia o asistencia a la pobreza liberales de tipo continental. Se trata de la idea de que la protección última contra la pobreza no debe regularse como un derecho (asistencial), sino como una protección decidida, caso por caso, y tutelada de cerca por personas que condicionaban el apoyo a la buena conducta de los perceptores de la ayuda.⁽¹⁴⁾

Este acceso discrecional y tutelar introduce una diversidad en las respuestas que agrava la percepción confusa que los ciudadanos tienen de los servicios sociales. Lo que uno puede recibir de los servicios sociales no depende ya sólo del territorio o la administración actuante, sino incluso del profesional y de la mejor o peor relación que la persona pueda establecer con él o ella. Además de dañar una expectativa legítima de los ciudadanos de igualdad de trato, contribuye al desorden del sector.

(13) Rafael Vallejo Pousada ya había llamado la atención sobre esta concepción en (Vallejo Pousada 2007), y Juan Vida Soria la había abordado durante los debates sobre la plasmación efectiva del derecho a la asistencia social en los años sesenta (Vida Soria 1968).

(14) Su primera formulación probablemente fue el llamado «sistema de Elberfeld» establecido en Alemania durante la segunda mitad del siglo XIX (Frohman 2008). Buena parte de los debates de la misma época en Francia y España fueron en la misma dirección (Gérando 1854; Arenal 1861; Arenal 1946).



La discrecionalidad ha supuesto, además, un desincentivo a la eficiencia en el uso de los recursos. La combinación de recursos limitados y obligaciones precisas lleva a buscar las formas más eficientes de obtener los resultados exigidos. Si un responsable de un programa de gasto puede decidir a discreción cuándo concede y cuándo deniega un servicio o prestación, cuadrar las cuentas resulta demasiado *fácil*.

3.3. Qué modelo de atención para qué demanda

Un modelo de atención incluye numerosos elementos, desde la definición de los procesos y el tipo de profesionales y competencias necesarias hasta las formas de organización del trabajo. En este apartado sólo queremos analizar dos elementos del modelo de atención que nos parecen especialmente relevantes. Se trata de la organización en dos niveles y la orientación a la demanda.

Un rasgo típico de la organización de los servicios sociales en España desde los años 80 ha sido la estructuración del sector en dos niveles. Un primer nivel denominado «de atención primaria», «comunitario», «general» o «básico» y un segundo nivel llamado «especializado». El primero está formado por servicios casi siempre inespecíficos o generalistas, descentralizados, que prestan una atención de tipo «ambulatorio», domiciliario y, con menos intensidad, en el espacio público. Son de titularidad local y coinciden a grandes rasgos con el ámbito del Plan Concertado.

El segundo nivel, o «especializado» está configurado por servicios orientados a «grupos de población específicos». Incluye, sobre todo, servicios residenciales y de atención diurna, aunque también servicios de tipo «ambulatorio». Su organización suele estar bastante compartimentada por especialidades. Los grandes bloques son los de personas mayores, infancia en desamparo o riesgo, personas con discapacidad o personas en situaciones de exclusión, pero la sobreespecialización es muy habitual. Esa sobreespecialización no solo afecta con frecuencia a la orientación o el foco del servicio, sino a su organización institucional y a los circuitos de acceso. En el campo de la discapacidad, por ejemplo, el modelo se caracteriza por el predominio de circuitos de atención específicos para tipos de discapacidad muy determinados que se han organizado a través de asociaciones o fundaciones. Este nivel suele ser de titularidad autonómica aunque es frecuente encontrar este tipo de servicios en manos de diputaciones provinciales y otros entes locales.

Además de la inspiración en la reforma Seebohm y de la atención sanitaria, hubo algunas razones propias de la situación española que pesaron en el nacimiento de este modelo. La creación de dos «ámbitos» separados resolvía

un conflicto institucional entre los ayuntamientos y las nacientes comunidades autónomas. Los primeros ganaban protagonismo en este campo gracias al desarrollo de los nuevos servicios «primarios», pero los segundos trataron de mantener su espacio con los servicios que les llegaban del Estado y de las diputaciones provinciales. Hubo algo de reparto salomónico (los primarios para los ayuntamientos, los especializados para las comunidades) que respondió más al equilibrio entre las instituciones que a una división sensata del trabajo.

Los niveles separan establecimientos y servicios que prestan atenciones a las mismas personas por los mismos problemas, pero que acaban respondiendo a lógicas diferentes. Por ejemplo, los cuidados a personas dependientes pueden ser provistos en un entorno residencial o diurno (y entonces son «especializados») o en el domicilio de la persona (y entonces son una forma de atención «inespecífica»). Visto desde la atención primaria, ¿por qué debería entenderse la ayuda a domicilio como un mecanismo básico de los cuidados de larga duración si se conceptualiza como un servicio inespecífico que puede ocuparse de cosas muy diversas? Pero visto desde el conjunto del supuesto «sistema», la atención domiciliaria es una pieza clave, probablemente *la* pieza clave, de un sistema sólido de cuidados de larga duración.

El «generalismo» de los servicios primarios y la sobreespecialización de buena parte del nivel especializado, crean dificultades importantes. La existencia de un punto de acceso único e inespecífico puede ser muy conveniente. No todas las demandas están claras desde el principio, y un primer mecanismo de selección y encauzamiento, en especial en campos como el social, pueden evitar numerosos problemas. Sin embargo, más allá de esta función de *triage*, cuando comienzan procesos de atención más intensos, es difícil que un profesional pueda ser al mismo tiempo un buen organizador de cuidados de personas dependientes, un buen acompañante de procesos de incorporación social y un buen interventor en conflictos familiares que afecten a menores al mismo tiempo, y además pasando de un rol al otro varias veces al día todos los días.

Además, la transmisión del conocimiento y la experiencia necesita de un campo de acción específico común. La atención especializada a personas dependientes ha ido generando y acumulando saberes, conocimientos y experiencias que difícilmente pueden trasvasarse a la atención a los dependientes en el domicilio y la comunidad si en este último nivel no hay profesionales especializados en el campo.

El otro rasgo problemático del modelo de atención es su sometimiento a la demanda. Los servicios sociales, como en buena medida pasa con el sistema



sanitario, actúan respondiendo a aquello que los ciudadanos les demandan. Es evidente que la demanda debe atenderse y debe recibir respuesta. Pero tanto en el campo de la salud como en el de los servicios sociales se está abriendo paso un debate sobre la necesidad de aumentar la capacidad de acción estratégica y proactiva (Bengoa Rentería 2014).

La limitada capacidad de focalizar la acción sobre objetivos estratégicos, estratificar poblaciones y dimensionar respuestas en función de grados de necesidad, así como de dar un papel más activo a las propias personas usuarias es especialmente intensa en el nivel primario, precisamente allí donde es más necesaria. En buena medida se explica por lo que podríamos denominar un *déficit cognitivo* del sistema, que nace de una muy débil conceptualización de los tipos de situaciones, necesidades y demandas sobre las que interviene. Los sistemas de información de los servicios sociales muestran una debilidad pasmosa cuando se entra en el registro de estos aspectos,⁽¹⁵⁾ problema al que también contribuye el generalismo inespecífico de la atención primaria. Al no ser capaz de estructurar suficientemente la realidad que se le presenta, la red de servicios se ve condenada a ir a remolque de lo que le va llegando, respondiendo como puede.

Al igual que sucede en el campo de la salud, un modelo orientado por la demanda puede ser relativamente eficaz cuando lo que tiene delante son patologías agudas (o en el campo social, problemas puntuales). Cuando lo que hay que abordar son patologías crónicas o problemas duraderos (como por ejemplo, los relativos a la vejez y la dependencia), un modelo asistencial así está condenado a la ineficacia y la ineficiencia. Además de poco eficaz, es insostenible.

3.4. El desgobierno

España tiene una estructura de gobierno territorial con graves disfunciones. Los servicios sociales padecen en mayor medida tales disfunciones que otros campos de la acción social pública porque siguen extendidos por la mayor parte de los niveles de gobierno territorial, mientras otros campos, como la sanidad o la educación se limitan a dos de esos niveles, con claro predominio de uno de ellos.

Sin entrar en detalles, hay algunos rasgos de la configuración del gobierno territorial español que deben recordarse:

(15) Los datos del SIUSS y de otros sistemas parecidos relativos a los grupos de población atendidos y los problemas planteados son prácticamente inutilizables, y la muchos responsables de la administración lo reconocen en privado. El problema no radica tanto en los sistemas de registro en sí, sin duda mejorables, sino en la conceptualización débil de estos aspectos.

- a) En España parecen convivir, en conflicto, dos modelos de estado: un estado unitario centralizado, creado en el segundo tercio del siglo XIX siguiendo el patrón francés; y un estado federal *vergonzante*, resultado de la generalización de la respuesta inicial a las tensiones territoriales en algunos territorios. Ello se traduce en conflictos entre los niveles central y autonómico (evidentes y abundantes) y en la falta de mecanismos de cooperación horizontal eficaces, sino en interferencias con el nivel local. La tradicional estructura provincial y municipal procede del estado unitario y ha sido en parte eliminada (en las comunidades uniprovinciales), en parte reforzada (en el País Vasco y en las comunidades insulares) y en parte superpuesta con formas de organización que compiten con las provincias (las comarcas en Aragón y Cataluña).
- b) Un segundo rasgo es la separación entre quien tiene que desarrollar determinadas tareas y quien dispone de los medios económicos para financiarlas. No es raro que una administración local preste servicios sociales que estén parcialmente financiados por dos o tres niveles administrativos más, y en ocasiones por departamentos diversos de esas administraciones. Este mecanismo es por un lado, poco transparente. Mi ayuntamiento me presta servicios no sólo con los impuestos que me exige, sino «sacándole» recursos a otras administraciones. Los impuestos que recaudan esas otras administraciones no entran en el cálculo de mi aportación. Es éste un fuerte incentivo a la irresponsabilidad y ha impulsado un proceso de *clientelismo interadministrativo* y unos elevados costes de transacción.
- c) Al menos en el campo de los servicios sociales, y probablemente en otros de naturaleza análoga, la *competencia* en una materia se entiende como potestad para hacer cosas más que como *responsabilidad* que obliga a hacer determinadas cosas.
- d) El mapa territorial es enormemente complejo. Las comunidades autónomas tienen poblaciones y dimensiones territoriales muy heterogéneas y se mantiene un *minifundismo* municipal que condena a la mayoría de los municipios a una posición muy débil.

Los servicios sociales están en manos de *todos* los niveles administrativos, que son hasta cinco. Esta configuración administrativa significa que en España hay varios cientos de instituciones políticamente autónomas en materia de servicios sociales. Además de la administración general del Estado y las 17 comunidades autónomas, hay 54 diputaciones provinciales o consejos y cabildos insulares, 70 comarcas y 388 mancomunidades de municipios, 399 municipios mayores de 20 mil habitantes y 7.717 menores de 20 mil, muchos de los



cuales, aunque no obligados, son responsables de servicios sociales. Esta multiplicidad de actores políticamente autónomos, que pueden decidir sobre la amplitud o no de los servicios y sus precios públicos, por ejemplo, crea importantes necesidades de coordinación del sector y dificulta los procesos de reorientación del conjunto del sistema que pueden ser *vetados* por muchos de los actores de los niveles inferiores.

4 IDEAS PARA UNA REFORMA

A continuación esbozamos algunas de las ideas que nos parecen merecer un debate para una reforma de los servicios sociales que pueda superar estas dificultades y disfunciones.

4.1. Delimitar el espacio

Es necesario establecer y delimitar con claridad el campo de acción de los servicios sociales. En principio, parece lógico y coherente con la arquitectura del Estado social en España configurar los servicios sociales como un pilar definido por la parte de las necesidades humanas de las que se ocupa. Por lo que se refiere al objeto propio de la acción de los servicios sociales, pensamos que podría formularse a partir de las siguientes grandes líneas:

- a) Hacer frente a las limitaciones que padecen algunas personas para desarrollar por sí mismas las actividades de la vida diaria. El núcleo de dicha función consiste en la prestación de cuidados personales, en general a largo plazo, a las personas que presentan diversos grados de dependencia. Este tipo de acciones corresponde con lo que viene denominándose cuidados de larga duración (*long-term care*).
- b) Cuidar de los menores mientras los progenitores están ocupados o en situaciones que les impiden hacerse cargo de la atención de sus hijos. En España se ha concebido esta función en términos educativo-escolares como «educación infantil». Sin embargo, hay actuaciones que van más allá y se ocupan de los menores fuera del horario escolar. Es por tanto importante «decidir» si se sitúan en los servicios sociales o en otro ámbito. Este ámbito de actuación es el que suele denominarse en inglés *child care*.
- c) Velar porque los menores (y por analogía las personas incapacitadas) disfruten de un buen ejercicio de la función parental y de la tutela o patria potestad. El núcleo de esta función consiste en la intervención en

aquellas situaciones en las que se produce un ejercicio inadecuado o problemático, pero incluye también acciones orientadas a fortalecer la capacidad de padres y madres para ejercerla adecuadamente.

- d) Apoyar a las personas que presenten dificultades especiales para llevar adelante un proceso de desarrollo personal y de integración en la vida comunitaria. Las dificultades para la integración pueden derivar de numerosos procesos y factores, desde la discapacidad hasta procesos de marginación o exclusión, desde discriminaciones hasta rupturas personales. El desarrollo personal es un proceso de creación y ampliación de las capacidades de las personas, que suele requerir del uso de diferentes oportunidades y recursos, en los momentos y las formas más adecuadas. Puede incluir acciones de «incorporación» o «inserción» en diversos campos. En dicho proceso pueden utilizarse, por tanto, recursos procedentes de otros campos de la política social. Lo propio de la función de los servicios sociales que aquí se enuncia es la orientación y el acompañamiento del proceso de desarrollo personal. En definitiva, ayudar a personas a (re)hacer su vida. La integración en la vida comunitaria consiste en el establecimiento de relaciones sociales positivas en el entorno local más inmediato y la participación en la vida social inmediata.

Una formulación como ésta clarificaría la función de los servicios sociales para los ciudadanos y para los actores directos (gestores y profesionales de los mismos). Son tres o cuatro funciones fáciles de traducir a un lenguaje cotidiano (cuidar de los dependientes, cuidar de los menores, asegurar que los menores son correctamente cuidados por sus padres, ayudar a las personas con dificultades a rehacer sus vidas) y, por tanto, de hacer más inteligibles los servicios a los ciudadanos. También permiten identificar con mayor nitidez las demandas sociales a atender, las respuestas a ofrecer y los efectos de las intervenciones, condiciones para una gestión eficaz. Permitirían, entre otras cosas, establecer carteras de servicios más sencillas, claras y manejables que muchas de las actuales.

Esta clarificación supone dejar claro que los servicios sociales no tienen como función cubrir las necesidades básicas de quienes carecen de recursos. Eso no quiere decir que nadie deba hacerlo. Al contrario. Pero parece claro que en sociedades como la nuestra la cobertura de las necesidades más básicas se hace asegurando que las personas dispongan de un nivel de ingresos regulares suficiente al menos para cubrir esas necesidades. La garantía de ingresos mínimos es necesaria y se enmarca en las políticas de mantenimiento de rentas. Las personas que perciban prestaciones de ese tipo (subsidios por



desempleo, rentas mínimas, etc.) pueden o no necesitar de los servicios sociales, de empleo y de otro tipo, y si los necesitan deben tener accesibles servicios de calidad.

4.2. Un núcleo de derechos

Los servicios sociales necesitan contar con un núcleo de derechos subjetivos asegurados y de obligaciones claras. Ello no impide que puedan desarrollar acciones suplementarias de tipo más irregular o discrecional. Pero establecer un núcleo de derechos supone fijar una jerarquía clara de prioridades. Sólo cuando se atienden correctamente los derechos y las obligaciones se pueden abordar otras cosas. Debería estar claro también que sólo se deben establecer derechos que puedan satisfacerse. Es preferible reconocer menos derechos y garantizarlos que reconocer más e incumplirlos sistemáticamente.

Esta diferenciación entre actividades obligatorias y voluntarias debe ayudar también a resituar el papel del tercer sector en relación con la administración. En principio, el tercer sector no debería tener que actuar para desarrollar actividades que son obligación de la administración. La administración no debería desarrollar actividades de tipo voluntario más que cuando es capaz de cumplir todas sus obligaciones o en situaciones excepcionales.

De hecho, una parte de la regulación está hecha. En el campo de la dependencia y los cuidados de larga duración la armazón básica está diseñada y puede necesitar de pequeños ajustes (definición y valoración de la dependencia y reconocimiento del derecho). Los principales problemas tienen que ver con la adecuada organización de los sistemas de cuidados y su financiación. En el campo de la protección de los menores el marco está relativamente claro para los casos de desamparo, aunque es más borroso en las situaciones de riesgo. En el terreno de los procesos de incorporación o (re)inserción social las cosas están mucho menos definidas y debería hacerse un esfuerzo por identificar situaciones que dieran derecho a procesos de acompañamiento y apoyo.

4.3. Reformar el modelo de atención

La reforma del modelo de atención debería seguir varias líneas principales y estar muy abierto a la creatividad y la innovación. Entre esas líneas pueden señalarse las siguientes:

- a) Desde el punto de vista interno del campo de los servicios sociales, creemos que la primera cuestión a abordar es la estructuración interna de la atención primaria que permita una cierta especialización. Creemos que

un modelo posible, coherente con la formulación del papel de los servicios sociales que hemos propuesto antes, sería su focalización en tres campos: (a) la dependencia y los cuidados de larga duración; (b) los menores y sus familias, y (c) los procesos de incorporación (re)inserción social. Esto supondría, entre otras cosas, revisar la organización y la escala de los servicios para hacer posible esta especialización.

- b) Paralelamente, el nivel especializado debería intentar articularse en torno a esos mismos tres campos (o aquellos que finalmente se configuren en la atención primaria), de forma que ambos niveles estén alineados. Las subespecializaciones dentro de esos tres campos pueden ser necesarias, pero sin olvidar que muchos elementos pueden ser comunes.
- c) Con los dos niveles mejor alineados, es importante favorecer el flujo de conocimientos y experiencias entre todos los que trabajan en un campo, con independencia del nivel en el que se sitúen. Igualmente, se debería revisar la ubicación de cada tipo de servicio y valorar la posible utilidad de fórmulas mixtas (por ejemplo, un centro de día para dependientes podría ser la base de la atención domiciliaria, dedicando personal a cuidados en el equipamiento y en los domicilios en función de las necesidades).
- d) La focalización del conjunto de los servicios sociales en tres grandes campos debería también permitir una mejora sustancial de la conceptualización de las necesidades y de las respuestas y una definición de poblaciones con diferentes grados y tipos de necesidad. Ello debería permitir elaborar estrategias proactivas escalonadas en función de los estratos de población y reformar los sistemas de información.

4.4. Reformar el gobierno del sector

En primer lugar, parece importante reducir el número de actores decisores en el campo de los servicios sociales. No sólo se incrementa de forma espectacular la dificultad de cualquier reforma al distribuir numerosos poderes de veto en la práctica a cualquier política de conjunto, sino que además facilita la elusión de la responsabilidad ante los ciudadanos (Costa-Font 2010, p. 482).

Ello puede conseguirse mediante procesos de (re)centralización (de los municipios a las comunidades o incluso al nivel estatal) o mediante procesos de reducción de administraciones en una misma escala (integración de municipios). Hay países que han preferido mantener el protagonismo local, para lo cual han reducido de manera forzosa el número de entidades locales o han seleccionado caso a caso la agrupación local más idónea. Esta vía parece difícil



desde el punto de vista político y también técnico, dada la heterogeneidad de los patrones de poblamiento de la Península.

La otra posibilidad es la centralización, al menos parcial. De hecho, hay elementos que apuntan en esa dirección en nuestro país. La *Ley para la racionalización y sostenibilidad de la administración local* diseña un proceso de recentralización en el nivel autonómico con ciertas contradicciones. Pensamos que habría sido preferible una fórmula más sencilla, que hubiera suprimido la competencia municipal y remitido a la legislación sectorial autonómica, dejando en manos del responsable último (la comunidad) la decisión sobre la organización de los servicios en su territorio. De hecho, estamos desaprovechando una ocasión que la ley ofrece para desarrollar un debate político en cada comunidad autónoma sobre qué modelo de organización territorial de los servicios sociales es más adecuada en cada caso. A partir de ese debate, es posible que en algunas comunidades la centralización autonómica sea una buena opción, mientras que en otras sean posibles otros modelos.

En todo caso, ambas vías plantean problemas y riesgos. Pero, sobre todo, es necesaria una concentración de las responsabilidades para cada territorio (sea el que sea). El problema no es sólo que haya demasiadas unidades, sino que en un mismo territorio pueden estar decidiendo sobre servicios iguales o alternativos varias administraciones diferentes. Las unidades que queden deberían tener un tamaño que les permitiera la asunción de la responsabilidad (política y financiera) sobre la práctica totalidad de los servicios de su territorio, así como permitir una gestión razonable de sus recursos.

Además, es importante pensar en la alineación con el sistema de salud (y en ocasiones con el de empleo). Si se tienen que establecer procesos de cooperación estables entre sectores, quienes sean los interlocutores de cada parte puede facilitar o complicar las cosas.

En todo caso, el arraigo local de los servicios, su articulación con las comunidades locales y su ajuste a las preferencias locales es de la máxima importancia para unos servicios que aspiren a potenciar el tejido social a su alrededor y que asuman la creación de valor «social» añadido entre sus prioridades (Fantova 2007; Fantova 2008; Jordan 2008). Ese arraigo local no lo garantiza la dependencia de los ayuntamientos ni lo impide la responsabilidad autonómica (en especial en un país donde hay comunidades menores que algunos municipios). Cualquiera que sea el modelo por el que se opte, ésta no es una dimensión accesoria de los servicios sociales, y debería figurar entre sus orientaciones prioritarias y dar lugar a mecanismos eficaces de participación local en la gestión de los servicios sociales.

5 BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN, A. (2013): *Una de cada cinco plazas en residencias de mayores está vacante*. Envejecimiento en red (en línea) <http://envejecimiento.csic.es/documentos/blog/Una-de-cada-cinco-plazas-en-residencias-de-mayores-esta-vacante.pdf>
- AGUILAR, M. (2009): «Los servicios sociales: las tribulaciones de un sector emergente», en MORENO, L. (ed.), *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI, pp. 171-206.
- (2010): «La huella de la beneficencia pública en los servicios sociales modernos en España», en *Zerbitzuan* n° 48, pp. 9-16.
- ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORAS Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES (2014): *Anexo económico del índice DEC 2014*.
- ARENAL, C. (1861): *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, Madrid: Imprenta del Colegio de Sordo-Mudos y de Ciegos.
- (1946): *El visitador del pobre*, Madrid: Librería General de Victoriano Pérez.
- AZNAR, M. (1990): *Lugares comunes en acción social sobre la pretendida graciabilidad de la beneficencia*, *Boletín del CEBS*, n° 23.
- (1996): *En torno a la beneficencia y su régimen jurídico*, *Civitas. Revista de Derecho Administrativo* n° 96, pp. 555-65.
- BARRIGA, L.A. et al (2011): *Informe de evolución de la ley cuatro años después*, Santiago de Compostela: Desarrollo e implantación territorial de la LAPAD.
- BENGOA, R. (2014): *Cómo cambiar el sistema nacional de salud*, (en línea) http://elpais.com/elpais/2014/10/27/opinion/1414415496_386304.html *El País*, 28 octubre 2014
- BLANCHAR, C. (2014): *Asalto a la oficina de servicios sociales de Ciutat Meridiana*, (en línea) http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/10/22/catalunya/1414005208_988223.html *El País*, 23 octubre 2014.
- CASADO, D. (2002): *Reforma política de los servicios sociales*, Madrid: CCS.
- CASADO, D. et al (1994): «Acción social y servicios sociales», en M. Juárez (ed.): *V Informe sociológico sobre la situación social de España. Sociedad para todos en el año 2000*, Madrid: Fundación FOESSA.
- CERVERA, M. et al (2009): *Informe final del Grupo de Expertos para la evaluación del desarrollo y efectiva aplicación de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre de*



Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, Madrid: IMSERSO.

CORTINAS, J. (2012a): «La identidad profesional de los trabajadores sociales como elemento clave en el acceso a los programas de rentas mínimas: el caso de Catalunya» en *Zerbitzuan*, nº 51, pp. 95-105.

– (2012b): *Las normas de clase como base del acceso a las nuevas políticas sociales para hacer frente a la precariedad vital*, Papeles del CEIC, nº 87.

COSTA-FONT, J. (2010): «Devolution, Diversity and Welfare Reform: Long-term Care» en the «Latin Rim», *Social Policy and Administration*, 44(4), pp. 481-94.

FANTOVA, F. (2007): «Repensando la intervención social» en *Documentación Social*, nº 147, pp. 183-98.

– (2008): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*, Bilbao: Universidad de Deusto.

FROHMAN, L. (2008): *Poor relief and welfare in Germany from the Reformation to World War I*, New York: Cambridge University Press.

GAVIRIA, M; LAPARRA, M.; AGUILAR, M. (1992): «Los servicios sociales generales. Un sistema sin objeto», en *Evolución Social en España 1990*, Madrid: Instituto Sindical de Estudios.

GÉRANDO, B. (1854): *El visitador del pobre*, Translated by L. Bordas. Barcelona: Imprenta Hispana de V. Castaños.

JORDAN, B. (2008): *Welfare and well-being: social value in public policy*, Bristol: Policy Press.

JULIANA, E. (2012): *Modesta España: paisaje después de la austeridad*, Barcelona: RBA.

LAS HERAS, P.; CORTAJARENA, E. (1979): *Introducción al bienestar social*, Madrid: Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales.

MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD ESPAÑA (2011): *Informe del Gobierno para la evaluación de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Madrid: Ministerio de Sanidad, Política social e Igualdad.

MONTSERRAT, J. (2014): «El impacto de la crisis en el Sistema de Atención a la Dependencia», en LORENZO, F. (2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, documentos de Trabajo 5.6*. (en línea), (http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/23102014144847_4790.pdf)

- MORÁN, C. (2010): *Los geriátricos privados llaman a concertar 42.500 plazas vacías*, (en línea) http://elpais.com/diario/2010/03/22/sociedad/1269212402_850215.html, *El País*, 22 marzo 2010.
- MOREL, N.; PALIER, B.; PALME, J. (2012): «Beyond the welfare state as we knew it», en MOREL, N.; PALIE, B.; PALME, J. (eds.): *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Policy, Bristol, pp. 1-30.
- PLAYÀ, J. (2013): *Más ancianos, menos residencias*, (en línea) <http://www.lavanguardia.com/vida/20130808/54379265840/mas-ancianos-menos-residencias.html>, *La Vanguardia*, 22 octubre 2013.
- RODRÍGUEZ, G. (2004): «Los servicios sociales: modernización, cobertura, efectividad y reformas pendientes», en *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid: Fundamentos.
- (2007): *La protección social de la dependencia en España. Un modelo sui generis de desarrollo de los derechos sociales*, Política y Sociedad, 44(2), pp. 69-85.
- RODRÍGUEZ, G. et al. (2011): *Servicios sociales y cohesión social*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- TRIBUNAL DE CUENTAS ESPAÑA (2013): *Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal*, Madrid: Tribunal de Cuentas.
- TSEBELIS, G. (2002): *Veto players: how political institutions work*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- VALLEJO, R. (2007): «La ciudadanía social», en M. Pérez (ed.): *De súbditos a ciudadanos. Una historia de la ciudadanía en España*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 545-91.
- VIDA, J. (1968): *Asistencia social en el ordenamiento de la Seguridad Social española*, revista de Trabajo nº 21, pp. 51-73.



Las políticas de austeridad y el horizonte de la reforma de la Administración Local: un cerco a los servicios sociales en España

Luis Alberto Barriga Martín

Trabajador Social
barriga@cgtrabajosocial.es.

Fecha de recepción: 30/11/2014

Fecha de aceptación: 30/12/2014

Sumario

1. Introducción. Escenario de austeridad y barbarie.
2. El impacto sobre la población.
3. Los Servicios Sociales asediados.
4. Bibliografía.

RESUMEN

Las políticas de austeridad aplicadas en España durante la crisis han tenido como resultado paradójico un debilitamiento grave del sistema público de servicios sociales, precisamente cuando era más necesario para paliar la pobreza y evitar los procesos de exclusión social.

Esta barbarie se ha llevado a cabo mediante dos estrategias destructivas. Una relacionada con la simple desinversión pública (recortes en todas las administraciones y servicios). La otra, más grave aún, destruye el modelo histórico de la acción social municipal mediante una reforma del régimen local español que tendrá como consecuencia hacer imposible la lucha contra la exclusión social.

La Reforma Local va justo en dirección contraria a los postulados de la Unión Europea contenidos en el Paquete de Inversión Social.

Palabras clave:

Servicios Sociales; recortes; austeridad; barbarie; pobreza; exclusión social; reforma de la administración local; inversión social.

**ABSTRACT**

Paradoxically, austerity policies implemented in Spain during the downturn have resulted in a severe weakening of public social services, just when it was most needed to alleviate poverty and prevent social exclusion processes.

This barbarism was carried out through two destructive strategies. One related with the simple public disinvestment (budgetary cuts in all administrations and services). The other, much more serious, breaks with the historical model of municipal social action by reforming the Spanish local government (a chemical weapon) that will have the effect of making it impossible to combat social exclusion.

The Local Reform heads in precisely the opposite direction of the principles of the European Union contained in the Social Investment Package (SIP).

Key words:

Social services, budgetary cuts, austerity, policies, barbarism, poverty, social exclusion, local government reform, social investment.

1

INTRODUCCIÓN. ESCENARIO DE AUSTERIDAD Y BARBARIE

Es incuestionable el empobrecimiento al que se ha sometido a la población europea (especialmente del Sur) desde el inicio de la crisis a finales de 2007. Una crisis de etiología financiera que —como en todo escenario de guerra— está dejando arrasado el campo de batalla; un campo de batalla que se extendió a todos los países de la OCDE y cuyo frente más activo sigue estando en la Vieja Europa.

La artera y planificada ausencia de control público sobre los mercados financieros gracias a los hoy más que cuestionados gobiernos de la pre-crisis y a la elevadísima deuda privada, consecuencia directa de los desmanes de un capitalismo depredador y mentiroso, han generado un escenario perfecto para los defensores de la disminución del Estado de Bienestar, al que ya calificaron de «insostenible» desde su nacimiento. Los ideales de desarrollo humano surgidos tras la Segunda Guerra Mundial están siendo gravemente cuestionados por los mismos países que los diseñaron.

Nos referimos a ese capitalismo como depredador porque atiende únicamente a la acumulación dejando de lado sistemáticamente cualquier ideal cercano al bien común. Se alimenta del robo y de la destrucción de los derechos de las personas y descansa sobre gran número de víctimas indefensas. Mientras actuó en los países empobrecidos —con nuestra cómplice aquiescencia— no nos preocupó demasiado, pero parece que le ha llegado la hora al Occidente desarrollado. Afirmamos que se trata de un capitalismo mentiroso porque se dice ideológicamente liberal, pero no asume en ningún caso, responsablemente, las propias pérdidas, sino que las «socializa» por la vía de un intervencionismo económico sirviente de intereses particulares y espurios. En términos macroeconómicos, el trasvase de riqueza de lo público a lo privado está siendo tan escandaloso y profundo que perfilará sin duda los acontecimientos del primer cuarto del Siglo XXI.

Obviar este escenario sería carecer de una explicación coherente sobre algo que está ocurriendo en España y que determinará sin duda nuestro futuro: el incremento exponencial de la pobreza y de la desigualdad al tiempo que los sistemas de protección social públicos son neutralizados, cuando no desmantelados. Ello supone cuestionar gravemente el futuro de la cohesión social y de los sistemas de protección que deberían velar por la misma.



2 EL IMPACTO SOBRE LA POBLACIÓN

No es el objeto de este artículo ahondar en el estudio del incremento de la pobreza y de la desigualdad en España. Ya hay suficientes indicadores y análisis de los mismos como para concluir que la pobreza se ha asentado en España y ha venido para quedarse por largo tiempo.

Las conclusiones del VII Informe FOESSA (2014) no dejan lugar a duda: *La profundización en la desigualdad en el acceso a las rentas primarias se está convirtiendo en el signo del nuevo modelo social.* (FOESSA 2014, conclusión 2ª). Asistimos a un proceso acelerado de *dualización* social de enorme profundidad que deja un escenario de poseedores y desposeídos en términos de derechos, de rentas y de acceso a bienes tan esenciales como el trabajo, la vivienda o la salud. La desigualdad generada por esta crisis perfila el que va a ser, sin duda, nuestro gran reto como sociedad y no podemos decir que no viniéramos avisados por algunos analistas de la realidad:

«Las tendencias previsibles de evolución hacia modelos económicos más abiertos e interdependientes en los que se empleará una mayor cantidad de robots industriales y sistemas automáticos de trabajo, están dando lugar a nuevas plasmas de paro estructural de larga duración, acompañados de nuevas formas de asimetría social entre aquellos grupos sociales que o bien realizan tareas marginales, o bien se encuentran situados “fuera” del sistema “establecido” de producción de mercancías y servicios (jóvenes sin empleo, desempleados poco cualificados, “pre-jubilados”, etc.). Grupos todos estos que, precisamente debido a su posición en la “periferia” o en el “exterior” del sistema económico como tal, ven mermadas sus oportunidades sociales de “poder”, “prestigio” e “ingresos”». (Tezanos 2009, p. 329).

Un vistazo rápido a los indicadores ofrecidos por la OCDE⁽¹⁾, Eurostat⁽²⁾, el INE⁽³⁾ o el Banco de España⁽⁴⁾, nos aportarán suficiente información para comprender el escenario de altísimo riesgo de exclusión en el que se mueven

(1) En <http://www.oecd.org/statistics/compare-your-country.htm> se pueden ver los impactos de la crisis sobre las condiciones de vida de la población de los diferentes países de la OCDE.

(2) En <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> se pueden consultar los datos referidos a las condiciones sociales de la población de los estados miembros de la UE y específicamente los referidos a la estrategia Europa 2020 relacionados con la pobreza y la desigualdad.

(3) El INE <http://www.ine.es> ofrece diversas estadísticas relacionadas con las condiciones de vida, entre las que destacan: la Encuesta de condiciones de vida (ECV) o la Encuesta de presupuestos familiares. Además, como es lógico, deben consultarse la Encuesta de Población Activa y los datos de estructura salarial, ya que el factor empleo es clave para comprender las dimensiones de la crisis en España.

(4) Menos consultada, pero con una información muy rica, es la Encuesta Financiera de las Familias (EFF) en la que se pueden observar, por ejemplo, los datos referidos a la deuda crediticia de las mismas relacionada con la adquisición de vivienda o con otros consumos a crédito (préstamos personales, tarjetas, etc): http://www.bde.es/bde/es/areas/estadis/Otras_estadistic/Encuesta_Financi/

millones de familias españolas. Buceando someramente en estas fuentes citaremos algunos datos que nos parecen especialmente relevantes:

- a) *Exclusión social*: En España, según el último dato definitivo (Eurostat 2012), hay 13.090.000 personas en situación AROPE⁽⁵⁾ (*At Risk Of Poverty and/or social Exclusion*), lo que representan un porcentaje del 28,2% sobre la población total. En 2007 el número de personas en dicha situación era de 10.373.000 (23,3% s/ pob. total), lo que arrojaría un incremento absoluto de más de 2,7 millones de personas en riesgo de exclusión social en tan sólo cinco años. Además debemos considerar que la tasa AROPE contiene una variable un tanto «engañosa», ya que la disminución de la mediana de renta arrastra el umbral de pobreza hacia abajo de forma que —dicho coloquialmente— los pobres señalados por este indicador, para serlo, han de ser cada vez más pobres⁽⁶⁾.

Será preciso combinar este indicador relativo con otros para comprender mejor lo que está ocurriendo.

Por otra parte, la tasa AROPE, en realidad, no mide la exclusión en todas sus dimensiones, sino que simplemente añade a la tasa de pobreza los factores de carencia material y de intensidad de trabajo en el hogar. La exclusión —esto es fundamental para comprender la misión de los Servicios Sociales locales a los que nos referiremos después— es un fenómeno mucho más poliédrico, de forma que a los factores renta y trabajo hay que añadir dimensiones relacionales, de participación, educativas, sanitarias, jurídicas, etc. Pobreza es un término estático y relativamente simple. Exclusión es un término dinámico y complejo.

- b) *Desigualdad*: Otro hecho incuestionable es el incremento de la desigualdad en términos de renta. Para su medición contamos con el Índice de Gini o con el Coeficiente 80/20 de Eurostat. Este último mide la proporción de los ingresos totales percibidos por el 20% de la población con los ingresos más altos (quintil superior) y la recibida por el 20% de la población con los ingresos más bajos (quintil inferior). En el caso de los países de la UE (ya sea de los 15 o de los 27) el coeficiente se ha mantenido en torno a 5 puntos sin variar apenas durante la crisis si tomamos el intervalo 2007-2012. Sin embargo, en España se ha pasado del 5,5 de

(5) Esta tasa se construye a través de tres indicadores: Ingresos de la unidad familiar (con la escala OCDE modificada de estar por debajo del 60% de la mediana de ingresos); Intensidad de trabajo (horas trabajadas) por hogar; y privación material severa (acceso o no a determinados bienes y consumos).

(6) Para ilustrar este fenómeno paradójico se puede leer la ponencia de Olga Salido Cortés (Universidad Complutense) y de Julio Carabaña Morales (UCM) *Ciclo económico y pobreza: la perspectiva de la pobreza anclada*, presentada en el XI Congreso Español de Sociología (julio 2013), accesible on line: <http://www.fes-web.org/uploads/files/modules/congress/11/papers/2216.pdf>

2007 al 7,2 de 2012. Se trata del indicador más alto de desigualdad de toda la U.E. para aquel año y dice muy poco de la capacidad redistributiva de nuestro sistema fiscal y de la capacidad compensatoria de nuestros sistemas de protección social.

- c) *Precarización laboral*: En paralelo, debemos referirnos al fenómeno de masiva destrucción de empleo en los años centrales de la crisis que nos ha llevado a tasas de paro insoportables y que aún están muy lejos de recuperarse al ritmo deseable. Pero quizá sea más preocupante aún la subsiguiente precarización del empleo. En este sentido, los datos aportados por la Agencia Tributaria (2013) indicaban que el sueldo mensual del treinta por ciento de los trabajadores y trabajadoras españoles estaría por debajo del Salario Mínimo Interprofesional y que más de la mitad de los asalariados españoles (algo más de ocho millones de personas) no alcanzaron los mil euros al mes en sus nóminas.

Con las reservas que hay que tener con este tipo de datos —ya que la fuente es la información proporcionada por los retenedores en sus declaraciones anuales (modelo 190), que obvia la economía «informal»— en términos evolutivos se aprecia cómo en 2008 los trabajadores cuyo sueldo no llegaba al SMI representaban una cuarta parte de los asalariados y que quienes no llegaban a mil euros mensuales de salario suponían unos cinco millones y medio de trabajadores sobre 19,3 millones en total.

Tabla 1. Asalariados y salarios en relación al SMI 2008
(para un SMI anual de 8.400,00 €) Unidad: euros

	Asalariados	Percepciones por persona	Salarios	Salario Medio Anual
Total	19.310.627	1,34	366.818.775.121	18.996
De 0 a 0,5 SMI	3.089.856	1,41	5.632.251.283	1.823
De 0,5 a 1 SMI	2.283.675	1,64	14.419.677.976	6.314
De 1 a 1,5 SMI	2.480.921	1,52	26.241.080.363	10.577
De 1,5 a 2 SMI	2.966.301	1,32	43.661.754.534	14.719
De 2 a 2,5 SMI	2.280.782	1,24	42.758.210.474	18.747
De 2,5 a 3 SMI	1.548.230	1,20	35.535.719.946	22.952
De 3 a 3,5 SMI	1.121.996	1,18	30.569.519.291	27.246
De 3,5 a 4 SMI	879.029	1,16	27.622.563.464	31.424
De 4 a 4,5 SMI	688.629	1,15	24.527.858.107	35.618
De 4,5 a 5 SMI	521.157	1,15	20.717.536.603	39.753

	Asalariados	Percepciones por persona	Salarios	Salario Medio Anual
Total	19.310.627	1,34	366.818.775.121	18.996
De 5 a 7,5 SMI	979.428	1,17	48.938.227.358	49.966
De 7,5 a 10 SMI	276.814	1,20	19.841.701.666	71.679
Más de 10 SMI	193.811	1,24	26.352.674.056	135.971

Fuente: AEAT. Estadística anual sobre Mercado de Trabajo y Pensiones en las Fuentes Tributarias año 2008.

Es obvio que a la pérdida neta de más de 2,6 millones de asalariados entre 2008 y 2013, hay que añadir el impacto de una brutal «moderación salarial» que proporciona sueldos literalmente miserables a millones de personas.

Tabla 2. Asalariados y salarios en relación al SMI 2013
(para un SMI anual de 9.034,20 €) Unidad: euros

	Asalariados	Percepciones por persona	Salarios	Salario Medio Anual
Total	16.682.061	1,26	308.695.720.646	18.505
De 0 a 0,5 SMI	3.642.236	1,42	6.586.044.424	1.808
De 0,5 a 1 SMI	2.109.804	1,50	14.216.238.189	6.738
De 1 a 1,5 SMI	1.981.641	1,32	22.464.353.240	11.336
De 1,5 a 2 SMI	2.224.493	1,18	35.190.625.871	15.820
De 2 a 2,5 SMI	1.762.320	1,14	35.558.226.832	20.177
De 2,5 a 3 SMI	1.250.515	1,11	30.925.391.161	24.730
De 3 a 3,5 SMI	984.453	1,10	28.806.759.265	29.262
De 3,5 a 4 SMI	760.957	1,10	25.710.354.914	33.787
De 4 a 4,5 SMI	566.591	1,10	21.671.203.381	38.248
De 4,5 a 5 SMI	356.983	1,11	15.258.058.561	42.742
De 5 a 7,5 SMI	721.985	1,13	38.910.760.528	53.894
De 7,5 a 10 SMI	194.892	1,16	14.954.555.013	76.733
Más de 10 SMI	125.191	1,19	18.443.149.268	147.320

Fuente: AEAT. Estadística anual sobre Mercado de Trabajo y Pensiones en las Fuentes Tributarias del año 2013.

Un somero análisis de las tablas anteriores perfila una sociedad en la que prácticamente la mitad de trabajadores asalariados, unos ocho millones de personas, se encontrarían por debajo del umbral técnico de la pobreza si su renta dependiese únicamente del factor salarial individual. El salario



medio anual (11.336 €) de los 7,7 millones de personas que están entre 1 SMI y 1,5 SMI está por debajo del umbral del 60% de la mediana de ingresos anuales calculado para un hogar con dos miembros (12.171 €).

El elemento que era considerado como factor estrella para la integración: el empleo, se ha precarizado de tal forma que hoy ya no constituye, *per se*, una protección suficiente en términos de renta disponible. Este es un cambio de escenario de gran calado que cuestiona definitivamente y para el futuro la afirmación liberal de que *la mejor política social es la generación de empleo*. Ya no es así.

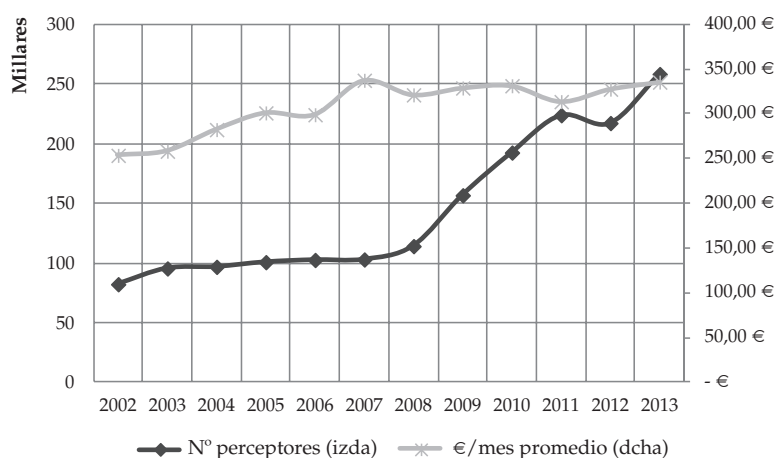
- d) *Inconsistencia de la protección de las Rentas Mínimas de Inserción*: A esto hay que añadir que las cuantías de las rentas de inserción diseñadas para quienes han sido excluidos del mercado laboral y que han agotado las prestaciones por desempleo (también recortadas en tiempos y cuantía), se bloquean siempre por debajo de los salarios con el objeto de no desincentivar la búsqueda de empleo. Si como hemos visto, la mitad de los salarios españoles ya no permiten salir de la pobreza, las rentas de inserción se han ido configurando con unas cuantías tan ínfimas que son claramente insuficientes para cubrir las necesidades familiares más básicas.

Los datos sobre este tipo de rentas (en el caso de las gestionadas por las Comunidades Autónomas) presentan graves desigualdades. Considerando la evolución de las mismas en el conjunto del Estado (Gráfico 1) se observa el incremento exponencial de familias perceptoras desde 2007, con un incremento entre ese año y 2013 de más del 150%, pasando de 103.071 perceptores a 258.408. Esto ha supuesto un incremento del gasto público en este tipo de prestación equivalente, pasando de 417,5 millones de euros en 2007 a 1.040,6 millones en 2013.

Las cuantías medias mensuales —cerca de los 330,00 €/mes— se han mantenido sin apenas variación en estos años.

Conviene revisar detenidamente el último informe EMIN (Malgesini, 2014) sobre las Rentas Mínimas en España en el que se concluye que tenemos dos graves problemas: uno de insuficiencia presupuestaria (prácticamente habría que multiplicar por 4 el esfuerzo actual) y otro —yo diría que más grave— de heterogeneidad, atomización y disfuncionalidad entre las administraciones gestoras (Central y autonómicas en el caso español).

Gráfico 1. Evolución del número de perceptores y del promedio de las cuantías mensuales de las rentas mínimas de inserción en España 2002-2013



Fuente: Informe de rentas mínimas de inserción 2013. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

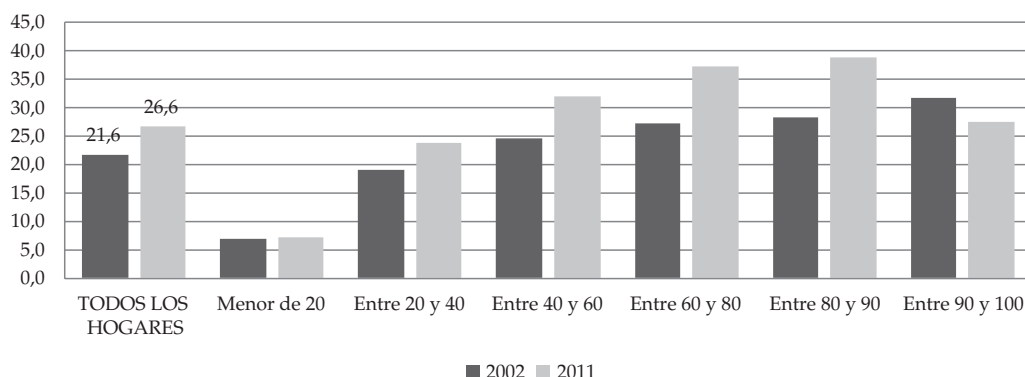
En todo caso, es obvio que en España no existe un sistema de rentas mínimas que garantice la supervivencia digna a las personas cuando son expulsadas del sistema productivo. El acceso al sistema de prestaciones por desempleo (contributivo) se limita y cuando se acude a los subsidios —estatales o autonómicos— encontramos escasez, inexistencia de una política coherente y común a los diversos territorios y una exasperante burocratización amparada muchas veces en un supuesto «control» que es claramente ineficaz y que poco hace por la reinserción laboral eficaz y por la prevención de la pobreza para quienes se ven obligados a acudir a esta vía para la supervivencia.

- e) *Sobreendeudamiento familiar*: Un último trazo al bosquejo de la situación lo constituiría otro fenómeno emergente que ha contribuido a aumentar la fragilidad social y económica de las familias españolas: el endeudamiento excesivo.

En 2002, cuando insuflábamos sin cesar y con toda alegría la hoy reconocida «burbuja inmobiliaria», el 43,6% de los hogares españoles presentaba algún tipo de deuda financiera. Se trataba fundamentalmente de créditos para adquisición de propiedades (la mayoría con garantía real) o para el consumo de bienes y servicios. La adquisición de vivienda ya suponía entonces el endeudamiento del 21,6% de los hogares españoles sobre el total (el 45% si observáramos sólo los hogares mantenidos por personas menores de 45 años).

Si distribuimos los hogares por percentiles de renta, en 2002 presentaban mayor tendencia al endeudamiento financiero por compra de vivienda los hogares con mayor poder adquisitivo (Gráfico 2). Tiene toda la lógica si pensamos que las familias que generaban algún excedente financiero invertían el mismo en ladrillo tras una política desastrosa que desincentivó totalmente el ahorro.

Gráfico 2. Hogares con deuda por compra de vivienda y por percentiles de renta (valor: porcentaje sobre el total de hogares)



Fuente: EFF 2002 y 2011 (Banco de España).

En 2011, cerca de la mitad de los hogares españoles (49,3%) presentaba algún tipo de deuda. Los hogares con deuda por adquisición de vivienda principal suponían ya el 26,6% del total —cinco puntos más que en 2002— y más de la mitad de los hogares sustentados por personas menores de 45 años tenía deudas por adquisición de vivienda.

Por percentiles de renta, las rentas bajas (primer quintil) y las más altas (último decil), no presentaron incremento de endeudamiento. Incluso se aprecia cómo los más ricos, con una mediana de renta en 2011 de casi 90.000 euros anuales, rebajaron su posición deudora respecto a 2002. Todos los demás percentiles (del 20 al 90) incrementaron el número de familias endeudadas para adquisición de vivienda.

Escrutando estos datos, es aun más preocupante el análisis de las medidas de carga de la deuda, esto es: la relación existente entre renta (capacidad de pago en definitiva), riqueza (activos) y deuda financiera. Ningún préstamo es un problema, mientras se pueda pagar lo pactado en los plazos previstos.



Se considera que la carga de la deuda hipotecaria en un hogar deja de ser prudente si consume el 30% de los ingresos mensuales disponibles. Más allá de esa carga, se considera que se puede entrar en riesgo de mora porque en el momento en que se produzca el más leve empeoramiento de la renta disponible, una eventual subida de intereses, si los pactados fueran variables, o cualquier imprevisto, se pasará por una difícil situación, salvo que haya ahorros disponibles.

Unas obligaciones de pago mensuales que obliguen a destinar más del 40% de la renta disponible al conjunto de deudas implica entrar en una zona peligrosa que no permitirá afrontar con éxito una variación sobrevenida [línea A) del Gráfico 3].

También se ha de considerar el efecto de la elevada temporalidad en plazos de amortización de algunos préstamos, especialmente los hipotecarios, calculando la carga del total de la deuda respecto a la renta total [línea B) del Gráfico 3]. La EFF nos muestra el % de hogares, dentro de los endeudados, cuya deuda es superior a tres veces la renta bruta anual.

Por último, también puede ser útil considerar una última medida de carga [línea C) del Gráfico 3], consistente en relacionar la deuda viva con el valor de todos los activos familiares. Lo que aquí se mide es el valor de todos los activos de los hogares (dentro de los que tienen algún tipo de deuda), lo que incluye inmuebles, bienes muebles, activos financieros, etc., puesto en relación con la deuda.

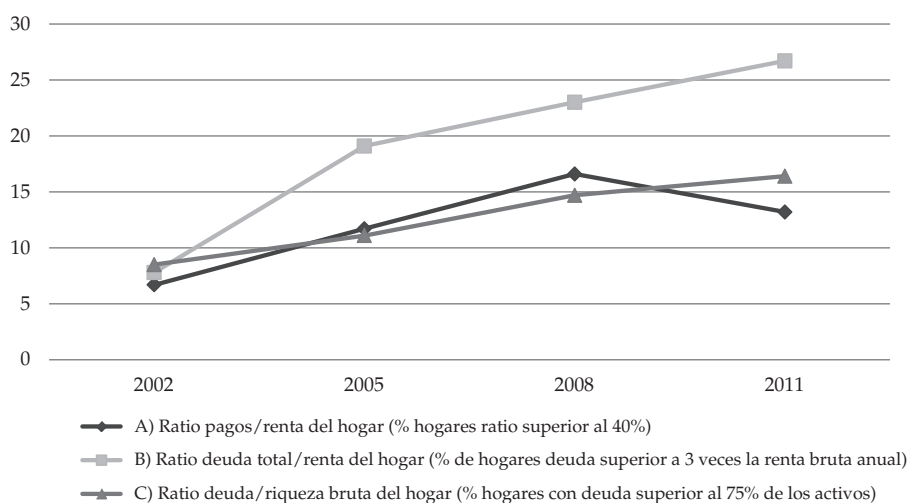
La evolución de estas tres medidas de carga que arroja la EFF en el intervalo 2002-2011 es altamente significativa. La evolución del porcentaje de hogares con sobreendeudamiento en las tres magnitudes de medida de la carga no ha parado de ascender.

Si en 2002, considerando sólo los hogares españoles con deudas, un 6,7% debía destinar al pago de las mismas más de un 40% de la renta bruta mensual; en 2008 esa situación afectaba ya a un 16,6% de los hogares endeudados. La disminución para 2011 a un 13,2% puede haber sido causada —entre otros factores— por la bajada del tipo de interés variable más utilizado en los préstamos hipotecarios (Euribor).

Las otras medidas de carga perfilan también un escenario de alto riesgo para muchas familias endeudadas. En 2011, el 26,7% de hogares endeudados debía importes superiores al equivalente a multiplicar por tres la renta bruta anual, y el 16,4% de hogares endeudados tenía deudas por importes superiores al valor del 75% de todos sus activos (ahorros, propiedades muebles e inmuebles...).



Gráfico 3. Medidas de carga de la deuda en los hogares españoles que presentaban deuda 2002-2011 (unidades = %)



Fuente: EFF 2002, 2005, 2008 y 2011 (Banco de España).

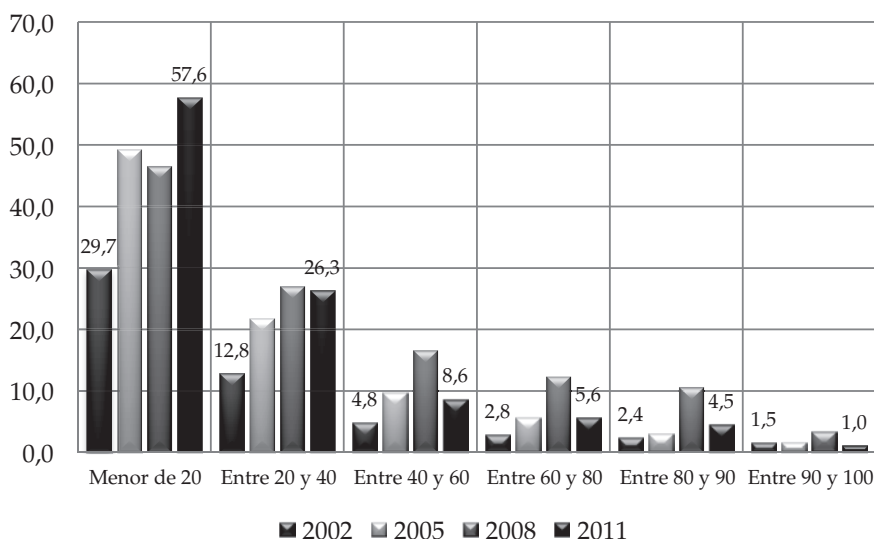
Todo ello nos permite estimar que el sobreendeudamiento afecta a más de tres millones de familias españolas y que, además, es un sobreendeudamiento financiero a muy largo plazo (dos décadas de media).

Pero considerando los percentiles de renta de los hogares endeudados, las medidas de carga ofrecen una información aún más preocupante (Gráfico 4).

En las familias endeudadas con menor renta, el 57,6% tiene obligaciones de pago por encima del 40% de la renta bruta mensual. El valor (mediana) es sorprendente: ¡deberían destinar el 46,2% de sus ingresos mensuales al pago de deudas! Se trata de un número limitado de familias —ya vimos que sólo un 7% accedió a créditos dentro de este percentil—, pero o mucho cambia su suerte o estarán tarde o temprano abocados a la mora y a la consiguiente exclusión financiera.

El 26,3% de familias endeudadas con un percentil de renta entre 20 y 40 también presenta una enorme fragilidad financiera. No hay estudios concluyentes al respecto, pero es más que plausible que estos grupos hayan sido los tristes protagonistas del fenómeno de los desahucios hipotecarios en España.

Gráfico 4. Ratio pago de deuda/renta del hogar 2002-2011
 (% hogares endeudados que destinan más del 40% de sus ingresos mensuales a pago de deuda, por deciles de renta)



Fuente: EFF 2002, 2005, 2008 y 2011 (Banco de España).

Las conclusiones que podemos extraer son que las familias españolas presentan unos niveles de deuda muy elevados que, unidos al problema del desempleo y a la pérdida de capacidad de pago (recordemos la elevada precarización), suponen una trampa mortal de largo plazo a la que habría que añadir la ausencia de mecanismos razonables de reflotamiento y reestructuración de deudas incluso contando con las últimas medidas gubernamentales⁽⁷⁾. A la exclusión social se une una exclusión de tipo financiero y una deuda a larguísimo plazo que impedirán el consumo y el emprendimiento a cientos de miles de familias.

Todo lo anterior: exclusión, desigualdad, precarización del empleo, rentas mínimas que no amparan suficientemente y elevada deuda familiar, son factores conjurados que confirman que el empobrecimiento de una importante parte de la población española es ya tan profundo que conformará parte esencial de la nueva estructura social para las próximas dos décadas.

(7) Véase que el reciente *Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social*, aporta alguna pequeña posibilidad para las familias, pero no modifica en absoluto el principio de responsabilidad patrimonial universal contenido en el artículo 1.911 del Código Civil español.



Una fina capa de población activa muy enriquecida que incluso ha mejorado su posición en los años de la crisis; una adelgazada capa de familias con activos, supervivientes que conservaron los bienes y un trabajo suficiente como para mantener una vida digna; una amplia franja de población no activa, esencialmente mayores cuyas pensiones se han mantenido en unos valores que han creado el espejismo de mejorar su posición relativa en cuanto a mediana de renta; y una ingente cantidad de ciudadanos activos (una buena parte de ellos jóvenes y excelentemente preparados y otra de personas entre 40 y 65 años con escasa formación) expulsados del mercado laboral y de la vida financiera cuyos proyectos vitales se han truncado. No se aprecia ningún *ascensor social* inmediato y evidente para una quinta parte de ciudadanos en esta última situación.

Pero, mientras toda esta barbarie sucedía, ¿qué fue de los servicios sociales?

3 LOS SERVICIOS SOCIALES ASEDIADOS

En paralelo y coadyuvando al empobrecimiento de cientos de miles de familias, las políticas de austeridad impuestas por la llamada *Troika* financiera⁽⁸⁾ —que se han nombrado con eufemismos tan poco significativos para la población como «consolidación fiscal», «ajustes» o «modernización»—, han generado un escenario de pesadilla para los servicios públicos del Estado de Bienestar cuyo hito jurídico de inicio, de enorme carga simbólica, fue la reforma, en septiembre de 2011, del artículo 135 de la Constitución Española. Aquella reforma santificó el principio de estabilidad presupuestaria, limitando de facto y gravísimamente la esencia del artículo 1.1^{a(9)} y truncando el desarrollo del legítimo Estado social.

Ese nuevo relato simbólico y jurídico se ha materializado en los sucesivos Programas Nacionales de Reformas (PNR); documentos que contienen los compromisos concretos del Gobierno Español ante los acreedores⁽¹⁰⁾ detallando los plazos y las magnitudes financieras.

(8) Fondo Monetario Internacional, Banco Central Europeo y Comisión Europea.

(9) Art. 1: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho (...)» Ese *Estado social* desarrollado en parte en el Capítulo 3º del Título I, hoy está constitucionalmente subordinado al principio de estabilidad presupuestaria. Se prioriza, por tanto, el pago de la deuda frente a todo lo demás y se limita la emisión de ésta. Se asienta definitivamente la doctrina de que *sólo se tendrá el Estado de bienestar que se pueda pagar* y esa cuantía la determinan los acreedores.

(10) En 2013, conversando con un experimentado Diputado en el Congreso (ya acumula cuatro legislaturas) sobre el brutal impacto que podía tener alguna de las reformas más duras del Gobierno —en concreto hablábamos del proyecto de Reforma de la Administración Local— nos miró con auténtica tristeza y nos dijo muy despacio: «*Podéis protestar por ello. Nosotros también lo haremos desde la tribuna y con todas nuestras fuerzas... Pero esa es una de las acciones que está incluida en el Programa Nacional de Reformas y eso abre sólo dos posibilidades: que la reforma se lleve a cabo... o que la reforma se lleve a cabo. Es sí, o sí.*» Hasta ahora, no le ha faltado razón a su señoría.

La tiranía de la situación financiera (asfixia generada inicialmente por la elevada deuda privada); la pérdida de soberanía para adoptar decisiones económicas expansivas o de protección a una población desempleada, endeudada y sin perspectivas, y las medidas de *austericidio* forzadas por los acreedores, han llevado a los gobernantes a recortar el ya magro Estado de Bienestar y —curiosamente— a incrementar en paralelo y exponencialmente la deuda pública hasta alcanzar prácticamente el equivalente al valor del PIB⁽¹¹⁾. Así, el esfuerzo progresivo que se venía haciendo en políticas públicas esenciales como son la Educación, la Sanidad o los Servicios Sociales no sólo se frenó en seco, cuando aún estaba lejos de acercarse a los niveles de otros países del entorno avanzado, sino que sufrió un varapalo cuyas consecuencias económicas, sociales y políticas han asomando en estos últimos años.

La auténtica barbarie consiste en que, en una situación de crisis brutal, se ha atacado sin cuartel y con el insultante pretexto de que era parte de la solución, a gran parte de los sistemas que protegen a la población en una maniobra cruel y carente de cualquier vestigio de humanidad.

Un símil paradójico. En 1864 los países suscriptores de la primera convención de Ginebra⁽¹²⁾ entendieron que, en tiempo de guerra, ambulancias, hospitales y su personal deben ser protegidos y respetados. Estos acuerdos de Ginebra sobre comportamiento humanitario de los contendientes en conflicto armado respecto a civiles, prisioneros, heridos, náufragos, etc., se fueron ampliando y renovando hasta llegar al IV Convenio de agosto 1949 (casi coetáneo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Su artículo 19 (hoy vigente) recoge esa protección especial a los servicios sanitarios:

Los establecimientos fijos y las unidades sanitarias móviles del Servicio de Sanidad no podrán, en ningún caso, ser objeto de ataques, sino que serán en todo tiempo respetados y protegidos por las Partes en conflicto. (...).

Las autoridades competentes velarán por que los establecimientos y las unidades sanitarias aquí mencionados estén situados, en la medida de lo posible, de modo que los eventuales ataques contra objetivos militares no puedan ponerlos en peligro.

(11) En 2007 la deuda pública española equivalía al 36,1% del PIB. En 2014 el dato de deuda pública se cerró en el 97,7%. Existe una clara correlación entre intensidad de las medidas de austeridad e incremento de la deuda pública respecto al PIB en los países de la eurozona tal y como señalan PAUL DE GRAUWE y YUEMEI JI en su artículo: *From Panic-Driven Austerity to Symmetric Macroeconomic Policies in the Eurozone*. *Journal of Common Market Studies*. (JCMS), *Annual Review of the European Union in 2012*. Vol 51 (Issue Supplement). pp. 31-41. Sept 2013.

(12) El 22 de agosto de 1864 se firmó en Ginebra un acuerdo por parte de delegados plenipotenciarios de 16 países (luego se añadiría la práctica totalidad de Estados) que tenía por objeto *el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña*. El artículo 1 del tratado originario establecía lo siguiente: *Las ambulancias y los hospitales militares serán reconocidos neutrales y, como tales, protegidos y respetados por los beligerantes mientras haya en ellos enfermos o heridos (...).*



Hasta la guerra más cruenta tuvo sus reglas. Se puede bombardear, asediar, destruir y hasta matar al enemigo... pero, incluso dentro del horror, se deben respetar y proteger las personas y medios destinados a aliviar el sufrimiento de enfermos y heridos. Lo contrario es contravenir la primera norma básica de Derecho Internacional Humanitario que fue mundialmente admitida y suscrita.

Valiéndonos de este símil —y volviendo a nuestro contexto— no ha existido la «humanidad» de preservar o respetar a personas, medios e instituciones que protegen, alivian y curan. Las políticas públicas de Sanidad, Educación, Servicios Sociales y Cultura⁽¹³⁾, en gran medida de gestión autonómica, han sido laminadas y además se ha instalado el relato de que eran en parte accesorias cuando no causantes de la situación de crisis.

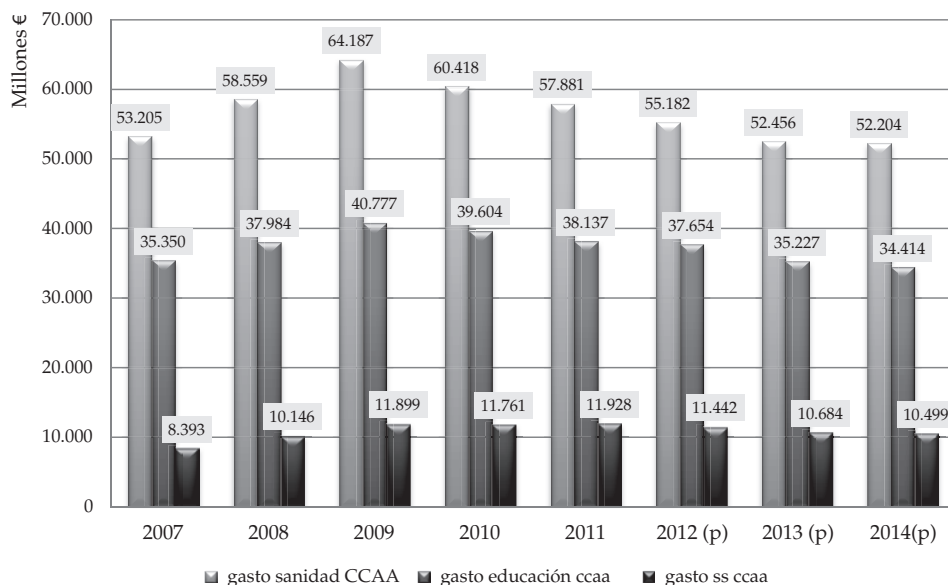
Una insólita actuación rodeada de muchas mentiras. La cabriola mental es que —como en todo maltrato— la víctima (en este caso los sistemas públicos de protección social) se torna en culpable según el relato del agresor. Los gestores autonómicos (y locales) de estos servicios han visto estrangulada su capacidad presupuestaria y decisoria de tal forma que han tenido que elegir entre dimitir (no recordamos ningún caso) o elegir los ámbitos en los que meter la cruel tijera del recorte al tiempo que su discurso se llenaba de los consabidos eufemismos de sostenibilidad, mejora de la calidad, competitividad o garantía de los servicios.

Para acreditar con datos estas afirmaciones, basta observar (Gráfico 5) cómo desde 2010, el gasto público en el ámbito autonómico en educación, sanidad y servicios sociales se ha reducido año tras año hasta retrotraernos en 2014 a los niveles de gasto de 2007 y 2008.

En la materia que directamente nos ocupa, los Servicios Sociales, los ataques más duros —convenientemente contenidos en los Programas Nacionales de Reformas— se han dirigido a dos objetivos estratégicos inmediatos: el desarrollo de la Ley 39/2006 de autonomía personal y atención a la dependencia (que podía suponer un importante desarrollo del conjunto de los servicios sociales) y a las esencias estructurales de los servicios sociales básicos o comunitarios prestados por las administraciones locales.

(13) Añado la Cultura —algo que no se suele hacer en Política Social— porque, aun siendo un término ambiguo y de difícil delimitación, representa en definitiva el relato pasado, presente y futuro de los pueblos.

Gráfico 5. Evolución 2007-2014 del gasto no financiero autonómico en políticas esenciales (sanidad, educación y servicios sociales)
Unidad: Millones de €



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Los datos 2012(p), 2013(p) y 2014(p) son de presupuesto definitivo y los anteriores 2007-2011 a liquidación de presupuesto.

3.1. El frente de la atención a la dependencia: un ataque convencional

Sobre la Ley 39/2006 se ha cernido lo que podríamos calificar como un ataque convencional. Ha bastado con estrangular los suministros al sistema desde los Presupuestos Generales del Estado y a través del lanzamiento de dos RD-ley de reforma de la Ley de Dependencia. El PNR de 2012 establecía el compromiso de acometer una *profunda reforma del Sistema de Atención a la Dependencia, en julio de 2012, para racionalizar y modernizar los servicios prestados, garantizando su sostenibilidad*. Así formulado, cualquiera habría suscrito el epígrafe. La atención a la dependencia en España había dado un primer paso, pero es cierto que el sistema creado requería mejoras sustanciales y que su sostenibilidad financiera estaba en duda por depender de voluntades políticas sin suficiente anclaje jurídico real.

No obstante, lejos de acometer la bondadosa reforma prometida, los cambios han tenido un único efecto: recortar el gasto público en la materia.

El documento del Gobierno: *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2014-2017*⁽¹⁴⁾ contiene las referencias al impacto logrado sobre el gasto público:

Racionalización del sistema de dependencia.

Los datos estructurales y las cifras más significativas del gasto en materia de dependencia plantearon la necesidad de corregir una situación que ponía en riesgo la viabilidad del Sistema de Ayuda a la Dependencia. Para ello, el Real Decreto ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad, estableció, entre otras, una minoración de las cuantías correspondientes al Nivel Mínimo de protección garantizado; la reducción de las cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar; la eliminación de la financiación estatal de las Cotizaciones a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales y se modifica el calendario de aplicación de los servicios y prestaciones para aquellos que se encuentren en una situación de Dependencia Moderada, que se retrasa hasta julio de 2015.

Las medidas contenidas en este RDL expresan la necesidad de acometer mejoras para garantizar la sostenibilidad, las cuales empezaron a tener impacto económico en 2012. Pero será en los años 2013 y 2014 cuando está previsto que el ahorro ascienda a 1.391 y 1.473 millones de euros en niveles de cada año.

(Documento: Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017. p. 83).

El PNR 2014⁽¹⁵⁾ también alude (en forma de «parte de guerra») al impacto de la reforma de la Ley de Dependencia. En el cuadro de la página 113 aporta la siguiente información sobre dos medidas concretas:

(14) Accesible en: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/ACTUALIZACION.pdf>

(15) Accesible en: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/noticias/2014/Programa_Reformas_2014.pdf

Medida 41: Racionalización y modernización del sistema de atención a la dependencia***Contenido de la medida:***

*Adeguar las prestaciones a las necesidades reales y distintos grados de dependencia.
Priorizar los servicios profesionales sobre las prestaciones económicas y asegurar la excepcionalidad de la prestación de cuidados en el entorno familiar.
Simplificar el proceso de valoración de las situaciones.*

Instrumentos normativos:

Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección.

Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

Progreso alcanzado en los últimos 12 meses:

En vigor desde el 1 de enero de 2014.

Próximos pasos:

Culminar el desarrollo y los contenidos de la reforma.

IMPLICACIONES PRESUPUESTARIAS. Gastos e ingresos anuales/Contribución de Fondos Europeos

En el período 2012-2013, el ahorro total previsto es de 219 M€ (107 M€ Estado y 112 M€ CCAA).

IMPACTO. (Descripción cualitativa)

Configurar un modelo más justo y solidario.

Impulsar la creación de empleo.

Simplificación, ordenación y actualización de la normativa.

***Medida 42: Garantizar la sostenibilidad del sistema de la dependencia******Contenido de la medida:***

Eliminar la obligación de la AGE de cotizar a la Seguridad Social por los cuidadores no profesionales, correspondiendo la cotización al cuidador familiar.

Mejorar el control de las prestaciones mediante un sistema de información que proporciona un reflejo real de la gestión realizada por las CCAA.

Establecer criterios comunes para determinar la capacidad económica (renta y patrimonio) de los beneficiarios y los criterios para su aportación al coste del servicio, de acuerdo con las CCAA en el marco del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Instrumentos normativos:

Convenio especial de afiliación a la Seguridad Social para los cuidadores no profesionales.

Orden Ministerial por la que se regula el Sistema de Información del SAAD.

Progreso alcanzado en los últimos 12 meses:

Aplicación y desarrollo por las CCAA del Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Próximos pasos:

Implantación del nuevo sistema de Información para aumentar y mejorar la transparencia.

IMPLICACIONES PRESUPUESTARIAS. Gastos e ingresos anuales/Contribución de Fondos Europeos

En el período 2012-2013, el ahorro total previsto es de 1.488 M€ (1.008 M€ Estado y 480 M€ CCAA).

IMPACTO. (Descripción cualitativa)

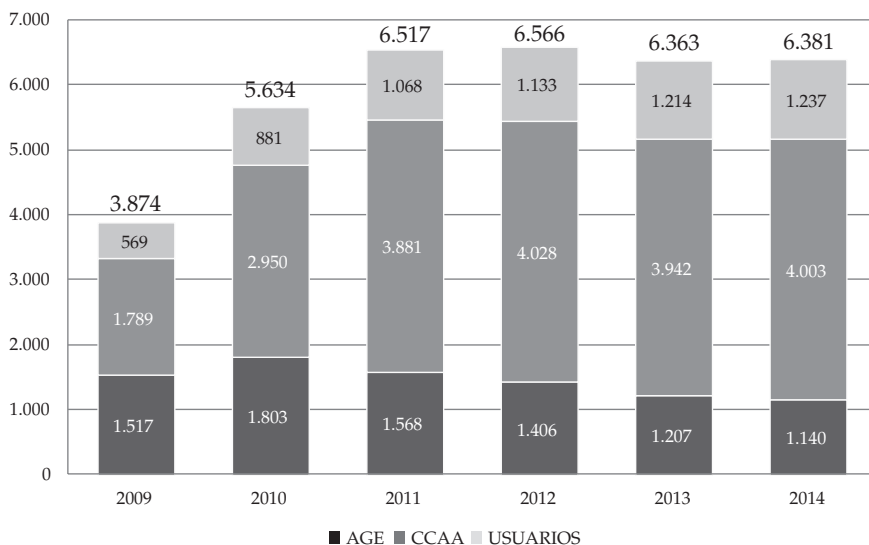
Mejora del control y la transparencia.

En todas las guerras la primera víctima es la verdad⁽¹⁶⁾. Así, la realidad de la devastación del Sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia, es sistemáticamente negada —para nuestro consumo interno— por quienes acometieron la reforma mientras que a los auditores europeos se les remite la «otra» información que corrobora la desinversión pública.

(16) Frase que se suele atribuir a ESQUILO DE ELEUSIS.

El Observatorio Estatal de la Dependencia⁽¹⁷⁾ viene denunciando desde hace años estas medidas y el consiguiente colapso provocado en el sistema al tiempo que realiza cálculos y estimaciones sobre los costes y financiación del SAAD que verifican en gran medida los impactos de la reforma:

**Gráfico 6. Evolución del gasto estimado en dependencia
(sólo coste de las atenciones) 2009-2014 (unidad: M€)**

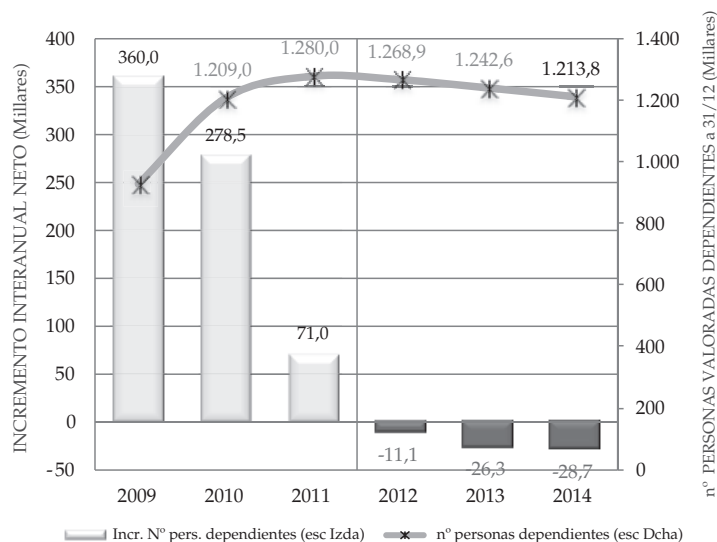


Fuente: Datos SISAAD-IMSERSO y modelo de costes del Observatorio Estatal de la Dependencia (AEDGSS).

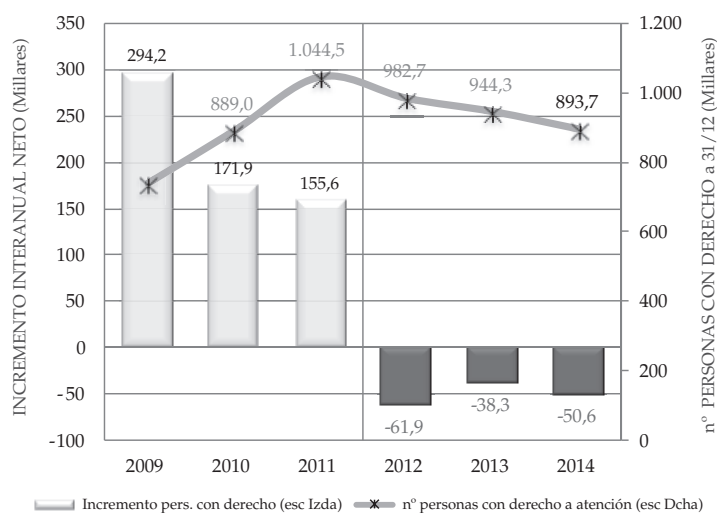
En todo caso, los datos confirman que hasta 2011, el SAAD creció, eso sí, a un menor ritmo del necesario para atender a todas las personas que estaban en espera y con derecho a atención y que en 2012 se frenó la inversión pública, decreciendo aún más en los dos años posteriores. En el intervalo 2012 y 2014 la inversión pública en el SAAD decreció un 6,5%.

Esto —lógicamente— ha tenido un correlato en la atención a las personas en términos cuantitativos. Menos dependientes reconocidos, menos personas con derecho y menos personas atendidas:

(17) Creado por la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, realiza dictámenes semestrales del desarrollo de la Ley 39/2006 desde 2008 además de análisis sobre financiación y costes del sistema. Estos documentos pueden ser consultados en la web: www.directoressociales.com

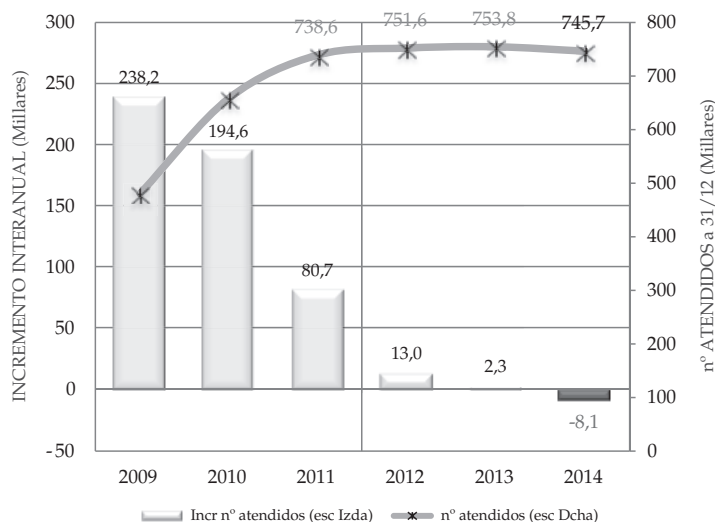
Gráfico 7. N° Personas dependientes 2009-2014


Fuente: Datos depurados SISAAD-IMSERO.

Gráfico 8. Personas con derecho reconocido 2009-2014


Fuente: Datos depurados SISAAD-IMSERO.

Gráfico 9. Personas atendidas 2009-2014



Fuente: Datos depurados SISAAD-IMSERSO.

Podríamos identificar al menos seis grandes desafíos del SAAD sobre los que hay cierto consenso:

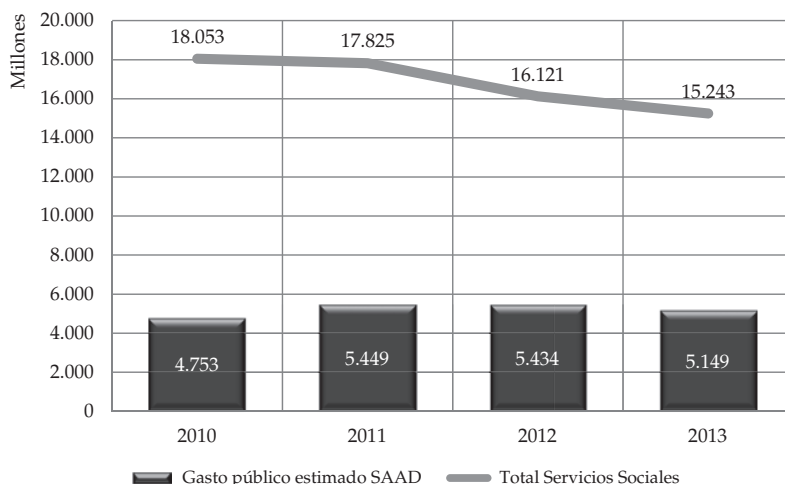
1. Lograr mayor homogeneidad entre territorios para el ejercicio de un derecho común.
2. Prestar servicios combinados y flexibles que sean realmente útiles para las personas dependientes.
3. Una mayor apuesta por mecanismos de apoyo a la autonomía personal.
4. Necesidad de atención y cuidados también para quienes cuidan (familiares, fundamentalmente mujeres) evitando que una importante fuerza de trabajo se vea sumida en la obligación de los cuidados familiares a cambio de una prestación económica muy reducida.
5. Dar los primeros pasos para una necesaria coordinación socio-sanitaria.
6. Establecer una financiación justa y equilibrada del sistema.

Ninguno de estos desafíos se ha acometido con contundencia, sino que simplemente se ha frenado el sistema y, con él, las expectativas de las personas dependientes que ya son incorporadas sólo en la medida en la que se producen bajas.

Pero, con todo, hay que considerar que la predicada naturaleza de derecho subjetivo de las prestaciones y servicios de la Ley 39/2006, ha servido para

mantener un cierto nivel de esfuerzo público *menos recortado* que en otras esferas de los servicios sociales, lo que ha operado en un detrimento importante del resto del sistema de los servicios sociales.

Gráfico 10. Gasto público total en Servicios Sociales y promoción social en relación al gasto público de atenciones SAAD



Fuente: Datos depurados SISAAD-IMSERSO.

En 2010, el gasto público para la atención a la dependencia suponía el 26,3% del total del gasto global consolidado en servicios sociales. En 2013 ese porcentaje ya se elevaba al 33,8%.

Si consideramos sólo el gasto de las administraciones más directamente implicadas en la atención a la dependencia (la AGE y las CCAA), excluyendo el gasto de las EELL, los porcentajes de carga que supone el SAAD han pasado del 36,9% al 45,7% para el mismo intervalo de tiempo.

De esta forma el gasto público en servicios sociales no ligado directamente a la LAPAD, habría pasado de 13.300 millones euros en 2010 a 10.100 millones en 2013, con una reducción del gasto en servicios sociales del 24,1%, acumulando un recorte de 3.200 millones de euros en sólo tres años. Por tanto, el mantenimiento de las atenciones en dependencia, en un contexto de restricción presupuestaria, ha supuesto un enorme sacrificio para el resto de los servicios sociales.

Mientras, la pobreza y —posiblemente— la exclusión siguen avanzando imparable...

3.2. El frente de la Reforma de la Administración Local⁽¹⁸⁾: la guerra biológica

El varapalo sufrido ha debilitado enormemente las estructuras de los servicios sociales públicos, tanto en términos funcionales-organizativos como en términos de cumplimiento de sus objetivos.

El sistema público de servicios sociales, en una situación como la descrita más arriba de gravísimo avance del empobrecimiento y la desigualdad, debería cumplir —y sé que esto es opinable— al menos dos misiones esenciales:

- **Asistir** (paliar) la privación material coyuntural y abrupta de millones de ciudadanos, garantizando el acceso unos recursos esenciales para el mantenimiento de la dignidad y para la satisfacción de las necesidades básicas, especialmente las más urgentes: alimentación y vivienda.
- **Intervenir** en el contexto social (y especialmente en el contexto comunitario) para impedir el tránsito de la pobreza económica y material al precipicio de la exclusión social, en un proceso que está siendo más difuso, lento y a veces imperceptible en el corto plazo.

Lejos de ello, el sistema se ha visto desbordado por lo imparable de los acontecimientos y por sus propias limitaciones orgánicas y funcionales; falto de estrategias adecuadas para actuar en la emergencia y disponiendo progresivamente de menos recursos. En un entorno así no sorprende el auge de iniciativas solidarias como los *bancos de alimentos* o muchas otras, loables en sus fines y en sus actuaciones, pero cuya mera existencia y auge dibujan una realidad que dista mucho de ser la más deseable en términos de protección social pública. A muchos profesionales se nos cae la cara de vergüenza cuando las ONG declaran recibir a gran número de ciudadanos derivados por los servicios sociales públicos. ¿Se imaginan que nuestro sistema de salud se viese desbordado hasta tener que derivar a los pacientes a entidades como Médicos sin Fronteras?

Si veíamos el ataque al subsistema de atención a las personas en situación de dependencia como convencional, por la vía de la mera restricción presupuestaria, la ofensiva diseñada para los servicios sociales básicos municipales tiene, en nuestra opinión, un calado mucho más profundo y unas consecuencias de largo plazo que aun siendo inciertas se prevén negativas.

(18) Parte del contenido de este apartado procede del análisis de la *Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)* realizado por la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales: GARCÍA HERRERO, G. (COORD.): *Contenidos de la competencia municipal en servicios sociales, en el nuevo marco legal*. Madrid, marzo 2014. Disponible en: www.directores sociales.com



De nuevo, el documento que contiene de forma fehaciente la barbarie es el Programa Nacional de Reformas que ha sido actualizado en el Programa de Estabilidad (2014-2017) y su instrumento final la *Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (en adelante LRSAL) que —para los servicios sociales— se puede comportar como un virus que una vez inoculado en el sistema penetrará en sus células para modificar su ADN.

Apreciamos dos implicaciones inmediatas derivadas del nuevo marco jurídico para las Administraciones Locales en materia de servicios sociales. La combinación de ambas puede dar al traste con el desarrollo lógico de los servicios sociales en España, arrasándolos y obligándolos —cuando se pueda— a reinventarse:

- a) Implicaciones de carácter económico - presupuestario (ataque convencional por la vía de la desinversión pública).
- b) Implicaciones de índole orgánica, competencial y funcional (modificación de la estructura de los servicios sociales en España).

a) Las Implicaciones presupuestarias

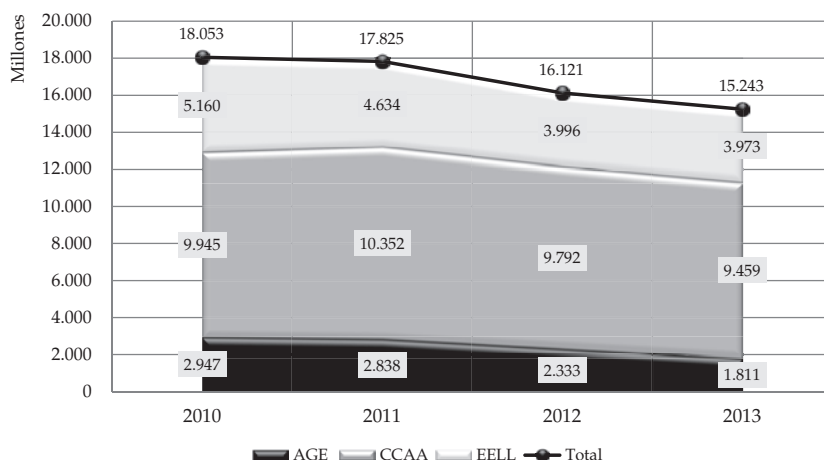
En cuanto a las consecuencias presupuestarias, lo primero sería dimensionar el peso relativo del gasto de las entidades locales españolas respecto al total del gasto en servicios sociales para determinar el punto de partida antes de la entrada en vigor de la LRSAL.

El peso relativo del esfuerzo presupuestario local en servicios sociales en el período 2010-2013 se ha movido alrededor del 26% sobre el total. En el ejercicio 2013, respecto a los niveles de 2010, se aprecia una minoración del gasto local en servicios sociales del 23% mucho mayor que la sufrida en el conjunto del gasto autonómico (5%) o en el global del gasto público en servicios sociales (15,6%).

Es palmario que el esfuerzo presupuestario local en servicios sociales ya había sido sensiblemente reducido con anterioridad a la LRSAL. De hecho, considerando el gasto 2010, el recorte acumulado de los tres ejercicios posteriores ascendería a cerca de 2.900 millones de euros.

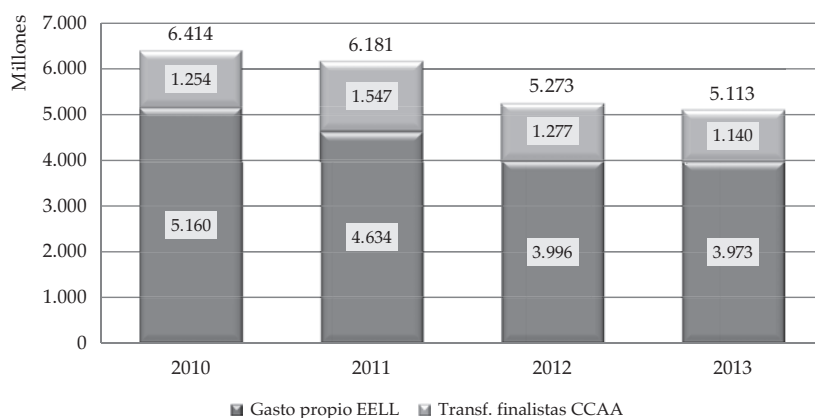
Si al esfuerzo presupuestario propio, le agregamos las transferencias finalistas que las entidades locales reciben de las Comunidades Autónomas para la gestión y desarrollo de los servicios sociales, se verifica que el volumen de los recursos presupuestarios globales gestionados se ha reducido en un 20,3%, pasando de 6.414 a 5.113 millones de euros (Gráfico 12).

Gráfico 11. Evolución del gasto público en servicios sociales y promoción social 2010-2013 (Gasto no financiero. Liquidación de presupuestos funcional 23. Consolidado entre todas las Administraciones. Unidad Millones de €)



Fuente: Datos de presupuesto liquidado de los PGE, de las CCAA y de las EELL años 2010 a 2013. Se computa la política de gasto 23 (servicios sociales y promoción social) de todas las administraciones. La consolidación se ha realizado de manera que las cifras atribuidas a cada nivel administrativo se corresponden con su aportación propia, descontadas las transferencias finalistas. Se contempla el gasto no financiero (capítulos 1 a 7).

Gráfico 12. Evolución del gasto no financiero gestionado por las Entidades Locales para Servicios Sociales con desglose de financiación finalista procedente de las CC.AA. (Unidad: Millones de €)



Fuente: Datos de presupuesto liquidado de las EELL años 2010 a 2013. Se computa la política de gasto 23 (servicios sociales y promoción social). Para determinar la aportación autonómica se han considerado las transferencias finalistas procedentes de las CCAA (corrientes y de capital) que figuran en los presupuestos de ingresos de las EELL.



Las aportaciones autonómicas no sólo no suplieron la reducción del gasto local, sino que también decrecieron aunque en menor proporción.

¿En qué se gasta ese presupuesto de servicios sociales locales? Del total del presupuesto gestionado en la política de gasto 23, se puede acceder a un desglose funcional que en 2012, por utilizar un año central, arrojaba la siguiente distribución porcentual:

Tabla 3.

Cód. gasto	Denominación	% s/total	Contenido
23.0	<i>Administración general</i>	13,3%	Generalmente gastos administrativos y costes de personal auxiliar.
23.1	<i>Acción Social</i>	44,9%	Servicios sociales básicos entendidos como la red básica de información, orientación y asesoramiento, sus centros y sus prestaciones.
23.2	<i>Promoción Social</i>	9,9%	Programas sectoriales (mujer, inmigración, minorías, etc...).
23.3	<i>Dependencia</i>	28,5%	Fundamentalmente ayudas a domicilio y teleasistencia. También se presupuestan aquí los dispositivos residenciales y los centros de día de titularidad local. No es necesariamente gasto ligado a la LAPAD.
23.NA.	<i>No asignado</i>	3,4%	Gastos no asignados a un concepto concreto.

Fuente: Datos de presupuesto liquidado de las EELL en 2012 accesibles en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: www.minhap.es Se ha considerado gasto no financiero de todas las EE. LL. Los datos del MINHAP se presentan consolidados para cada entidad, pero no entre sí por lo que las transferencias entre entidades locales podrían generar desviaciones.

Por otro lado, atendiendo a la clasificación del gasto no financiero por capítulos, en ese mismo ejercicio 2012, la distribución fue la siguiente:

Tabla 4.

Cód. gasto	Denominación	% s/total	Contenido
<i>Cap.1</i>	<i>Personal</i>	36,9%	Gastos de personal (funcionario y estatutario).
<i>Cap.2</i>	<i>Gastos corrientes en bienes y servicios</i>	39,9%	Gastos corrientes, en muchos casos procedentes de la contratación de servicios a empresas (por ejemplo ayuda a domicilio).

Cód. gasto	Denominación	% s/total	Contenido
Cap.4	Trasferencias corrientes	20,4%	Entregas dinerarias a personas (ayudas económicas) y subvenciones o convenios con entidades sin ánimo de lucro.
Cap.6	Inversiones reales	2,2%	Gastos de inversión directa en obras y/o equipamientos.
Cap.7	Trasferencias de capital	0,5%	Subvenciones o convenios para obras o equipamientos.

Fuente: Datos de presupuesto liquidado de las EELL en 2012 accesibles en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: www.minhap.es Se ha considerado gasto no financiero de todas las EE. LL. Los datos del MINHAP se presentan consolidados para cada entidad, pero no entre sí, por lo que las transferencias entre entidades locales podrían generar desviaciones.

El análisis de la evolución del gasto por capítulos en esos años nos muestra que las mayores minoraciones presupuestarias se produjeron fundamentalmente en el capítulo 4 de transferencias corrientes, que se redujo un 32% en el intervalo 2010-2013 y el capítulo 1 de personal, que sufrió una rebaja del 13,6%, si bien para este último ha podido influir de manera importante la bajada de sueldos y supresión de pagas extras a funcionarios acordada en el RD-Ley 20/2012. El capítulo 2 de gasto corriente en bienes y servicios se ha mantenido prácticamente congelado en dichos ejercicios.

Pero todo este camino de recortes en la inversión pública en servicios sociales es previo a la aprobación de la LRSAL y, la previsión de ahorro por supresión de servicios o la transferencia de servicios sociales a las Comunidades Autónomas operará fundamentalmente a partir de los presupuestos de 2016.

De nuevo, tras los eufemismos de racionalización y sostenibilidad se esconden fundamentalmente objetivos de estabilidad presupuestaria. El ahorro estimado global de la reforma de la administración local se prevé en unos 8.000 millones de euros, lo que se logrará, entre otras cosas, gracias a la supresión de actividades ahora denominadas «competencias impropias» entre las que se encuentran los servicios sociales como eran entendidos y ejercidos hasta ahora (Tabla 5). Dicho ahorro global podría afectar a los servicios sociales locales en un nuevo recorte de más de 2.000 millones de euros.

**Tabla 5. Entidades Locales. Impacto presupuestario esperado de las medidas de gastos e ingresos adoptadas y previstas**

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso)	Impacto presupuestario adicional cada año (millones €)			
		ESA Code	2013	2014	2015	2016
Gasto personal	Reducción de gastos de personal	D1	210,2	206,4	228,7	226,7
Gasto corriente	Reducción de gastos en compras de bienes y por servicios recibidos	P2	9,8	12,0	12,9	12,1
Sector público empresarial	Disolución de empresas	P2		190,5	393,8	508,3
Inversiones y transferencias de capital	Reducción de inversiones y transferencias de capital	P51, D9	124,7			
Supresión de servicios	Otras medidas por el lado de los gastos. Desaparición de Entidades locales menores y supresión de servicios que no son de competencia local	D1, P2, otro gasto corriente	349,5	659,2	2.463,8	612,2
Sanidad, educación, servicios sociales	Traspaso de competencias en materia de sanidad, educación y servicios sociales	D1, P2				473,0
Gestión integrada y fusiones	Gestión integrada de servicios públicos y fusiones de municipios	D1, P2			622,1	981,5
Total gastos			649,2	1.068,1	3.721,3	2.813,8

Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2014-2017. Pág. 108.

La LRSAL viene argumentada con una aparentemente sana supresión de duplicidades entre administraciones, como puede leerse en su Preámbulo:

(...) Con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más



riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas (...). (Preámbulo Ley 27/2013, párr. 3º).

No deja de resultar curioso que el principio «una Administración una competencia» se haya aplicado con sumo celo a los servicios básicos de bienestar (salud, educación o servicios sociales), pero sin atender a otras actividades y servicios como por ejemplo la *seguridad ciudadana*, de forma que no se ha cuestionado la existencia de múltiples policías (también la municipal) operando en un mismo entorno urbano, con un evidente solapamiento (policía municipal, policía autonómica, policía nacional, guardia civil...).

Volviendo a los Servicios Sociales, tal y como está definida la nueva competencia en el artículo 25.2.e: *Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*, parece complicado que se pueda mantener ningún gasto, en el funcional 23.3 (dependencia⁽¹⁹⁾), salvo delegación expresa de competencias instada por la Comunidad Autónoma y admitida por la Entidad Local. Dicha delegación de competencia deberá ir acompañada obligatoriamente de la totalidad de la financiación. Tampoco muchos programas sectoriales (funcional 23.2 de promoción social) saldrían bien parados y muchísimo menos algunas otras actividades incorporadas en ocasiones a los presupuestos locales en dicho epígrafe de gasto y que no son propiamente servicios sociales (como es el caso de la Cooperación Internacional para el Desarrollo).

Las competencias ahora denominadas «*impropias*»⁽²⁰⁾ significan un volumen de gestión cercano al 40% de lo que ahora desarrollan las Entidades Locales en servicios sociales. Es falaz pretender que las Comunidades Autónomas asumirán gustosas la prestación de todos esos servicios —a partir de enero de 2016— o que deleguen esas competencias con una financiación del 100% considerando el escenario presupuestario actual.

Algunas Comunidades han pretendido legislar en su ámbito y de manera urgente la materia competencial tras la aprobación de la LRSAL, intentando blindar —entre otras cosas— el ámbito competencial local en servicios sociales. Todas ellas, con una sola excepción⁽²¹⁾, se han encontrado con discrepancias

(19) De hecho, la *Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo* (BOE núm. 67 de 19 de marzo de 2014), ya ha modificado la estructura de los presupuestos locales dejando sólo un grupo de programas 23.1, con la denominación: «asistencia social primaria» y suprimiendo todos los funcionales anteriores. Esto afecta ya a los presupuestos 2015.

(20) No nos parece nada afortunado el término «impropias» para referirse a las competencias en materia de servicios sociales de las entidades locales que se ha acuñado en el ámbito de la negociación previa de la LRSAL e incluso en el preámbulo de la Ley. Véase nuestra opinión, publicada por el diario *El Norte de Castilla* el 15 de noviembre de 2013: http://www.trabajosocialburgos.org/documentos/circulares_150_1385111189.pdf

(21) Con la sola excepción de Castilla y León y su *DECRETO-LEY 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de ra-*



en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación, como paso previo a —llegado el caso— acudir al Tribunal Constitucional, evitando así que las CCAA atenúen el impacto esperado de la LRSAL.

Mientras esas normas autonómicas están en suspenso, la LRSAL (también recurrida ante el Tribunal Constitucional) está en pleno vigor y el impacto de su aplicación será muy posiblemente anterior a la resolución del alto Tribunal.

El retraso de un año en el calendario de aplicación de la LRSAL sobre las previsiones iniciales (forzado por el calendario electoral) no implica en absoluto que no deban aplicarse a finales de 2015 las limitaciones competenciales.

b) Implicaciones de tipo orgánico y funcional

Pero el auténtico mazazo, la auténtica degradación del sistema, podría venir dada por la limitación funcional expresa que se hace sobre los servicios sociales que prestan las entidades locales. Esta limitación contenida en la reformulación del artículo 25 de la LRBRL es terriblemente limitativa para la acción social local.

El artículo 25.2.e de la LRBRL: *Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*, sustituye al anterior 25.2.k, que contenía la competencia más genérica de: *Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social*.

La nueva redacción denota que el legislador presupone que prácticamente todas las prestaciones y servicios propios del sistema de servicios sociales son de competencia autonómica y, por tanto, fuera del alcance competencial de los entes locales. Una primera lectura⁽²²⁾ del artículo 25.2.e haría pensar que la acción social municipal se deba limitar a la detección, valoración y canalización de situaciones de necesidad debiendo sólo prestar atención urgente a las situaciones de exclusión social o riesgo de la misma. Se rompería así, de un solo tajo, la tradición secular española en la que los entes locales (municipios y provincias) han protagonizado la acción social.

Cuando se habla de «competencias impropias», se ningunea y desprecia la acción social que siempre prestó la ciudad a sus convecinos (¿desde que se concibe la ciudad neolítica!); se obvia el régimen local español de las Cortes

cionalización y sostenibilidad de la Administración Local. (BOCyL nº 62, de 31 de marzo de 2014) que no ha sido llevada a la Comisión Bilateral, junto con la aprobación posterior del Catálogo de Servicios Sociales que de facto hace residir las competencias en servicios sociales básicos en las EELL.

(22) Otra lectura, más fina, toma la definición de la palabra «*inmediata*» en su primera acepción del DRAE: «*contiguo o muy cercano*». De esta forma se podría entender la atención inmediata como atención de proximidad en un intento de salvar los servicios sociales comunitarios.

de Cádiz; se desconoce forzosamente que servicios tan relativamente «novedosos» como la ayuda a domicilio hunden sus raíces en las visitadoras de la segunda mitad del siglo XIX.

Se aprovecha la confusión constitucional —nunca suficientemente debatida— de asignar la competencia «asistencia social» al nivel autonómico, sin reparar en que el Legislador se refería más bien a la competencia asistencial sanitaria a los «no asegurados» (hospitales provinciales y casas de socorro), la atención a menores (hospicios, casas-cuna, *gota de leche*...) o la atención a personas con enfermedad mental (hospitales psiquiátricos). Fue más tarde cuando se abrió paso una nueva categoría —inexistente en las cabezas de los redactores de la Constitución— que se residenciaba en el ámbito local: los servicios sociales básicos, incorporados con toda lógica a las competencias de ayuntamientos y diputaciones provinciales por la LRBRL de 1985 y constituidos posteriormente en esencia por las Leyes autonómicas de servicios sociales.

Nadie pone en duda que era necesaria una mayor clarificación competencial y, sobre todo, corregir la insuficiencia financiera local para este tipo de actividades. El problema de partida es que la Administración Central abandonó el impulso de los servicios sociales y las entidades locales españolas fueron cruelmente traicionadas en la corresponsabilidad financiera de las denominadas Prestaciones Básicas. Inicialmente el Plan Concertado era un sistema que se concibió con financiación a tres bandas y del que la AGE se ha ido retirando paulatinamente hasta llegar a niveles tan ridículos que resultan insultantes (46 millones de euros sobre los más de 5.000 que hemos visto que gestionan las entidades locales en servicios sociales).

La clarificación competencial vino dada en realidad por las leyes autonómicas de servicios sociales que establecen —sin excepción— que los servicios sociales básicos (también denominados comunitarios o de atención primaria) deben prestarse en el ámbito local. Además de estas Leyes, hay que contar con la financiación finalista procedente de las CCAA y recibida por las entidades locales mediante, eso sí, dispares instrumentos jurídicos (leyes, subvenciones, convenios...).

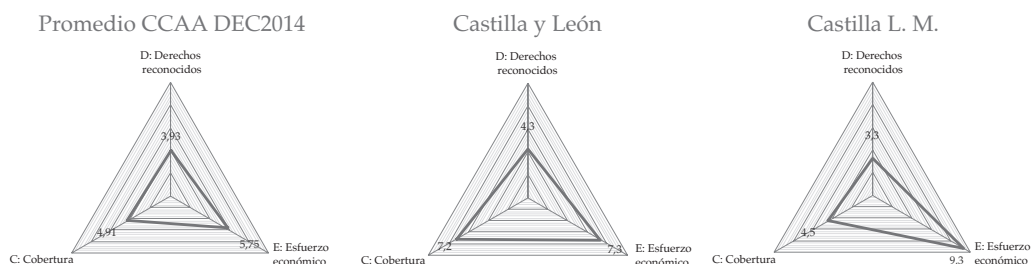
Es cierto que además de las tradicionales Prestaciones Básicas ha habido otros servicios y dispositivos que han estado al albur de las decisiones locales, como es el caso de algunas residencias de mayores —para cuya promoción han operado en demasiadas ocasiones intereses urbanísticos o electoralistas— que han ido poblando los mapas regionales sin una planificación estratégica adecuada y hoy son un problema. Los gastos derivados de un dispositivo residencial municipal —para esto hay muy diferentes fórmulas de gestión— sí han podido constituir en muchos casos una exagerada presión para el gasto

local y la asunción de una actividad cuya planificación y desarrollo hubiera correspondido a otro nivel de la administración.

No obstante, lo que muchos han denominado «indefinición» de los servicios sociales municipales no es sino una muestra de su incompreensión y de un profundo desconocimiento hacia los mismos. Lo que ha habido realmente ha sido un crecimiento desordenado y desequilibrado, sin un marco de referencia estatal, y un abandono financiero hacia las Entidades Locales que han soportado una presión presupuestaria excesiva. Es a este escenario al que llega una reforma que —por necesidades de consolidación fiscal— no hace sino talar el bosque de los servicios sociales⁽²³⁾.

Pero, ¿realmente tiene sentido mantener las competencias en servicios sociales básicos en las Entidades Locales? Creemos que sí. De las múltiples razones para ello citaremos cuatro que nos parecen difíciles de cuestionar:

1º. Parece más coste-eficiente. Los resultados del índice DEC⁽²⁴⁾ de desarrollo de los servicios sociales muestran cómo los territorios en los que existe una mayor descentralización de los servicios sociales hacia las Entidades Locales obtienen mejores índices de cobertura con menor gasto público.



Un modelo fuertemente descentralizado como el de Castilla y León (¡con casi 2.500 municipios en el territorio!) consigue una cobertura tres puntos por encima de la media sólo con medio punto más de gasto. Un modelo semi-descentralizado como el de Castilla-La Mancha (con zonas rurales atendidas directamente por el Gobierno Regional) requiere de uno de los mayores esfuerzos económicos para una cobertura similar a la de la media española (Gráfico 13). Conviene destacar, eso sí, que el modelo de Castilla y León es

(23) El 22 de agosto de 2002, el presidente de los EE.UU., George W. Bush emprendió viaje de urgencia a Oregón para visitar la región, que estaba siendo devastada por los incendios forestales. Ante el estupor de las autoridades, los periodistas, los vecinos y el mundo entero, dio con la genial solución: «*talen todos los bosques*».

(24) Índice elaborado por la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales que analiza y relaciona entre sí los factores: Derechos reconocidos; Economía del sistema (gasto público) y Cobertura de los servicios y prestaciones; en el ámbito territorial autonómico. www.directoressociales.com

muy descentralizado (en municipios de más de 20.000 habitantes y Diputaciones Provinciales), pero altísimamente coordinado; con un modelo de gestión de la información y unos procesos de atención unificados.

Parece que los territorios complejos por su extensión geográfica, dispersión poblacional, insularidad, capitalidad, etc., no pueden permitirse modelos centralizados.

2º. La necesidad de una visión comunitaria desde las realidades concretas. Las problemáticas sociales no se presentan aisladamente en las personas. Los servicios sociales básicos no sólo atienden la realidad individual concreta en forma de demanda a la que se aplica el simple binomio necesidad-recurso. Es precisamente el conjunto de las demandas unido a los datos del entorno lo que da lugar a un diagnóstico poblacional comunitario. Las situaciones de necesidad son fruto de múltiples variables complejas que interactúan en un mismo espacio-tiempo. Una Comunidad Autónoma no puede tomar el pulso a un barrio concreto o a una comarca. No puede acceder a pulsar la cantidad de conflictividad social, tensión o armonía de los procesos vecinales que se dan en el mismo. Podrá acceder a datos que sirvan para establecer hipótesis, pero su tratamiento será largo y para cuando salten las alertas... ya será tarde. Se necesitan profesionales a pie de calle que detecten los síntomas de los procesos (desde las interacciones individuales) y que sean capaces de conectar datos dispersos, hacer lecturas y elaborar propuestas inmediatas de actuación.

El hecho de que esta función comunitaria de los servicios sociales básicos se haya aberrado y abandonado en muchos de los contextos de los servicios sociales locales de nuestro país, no significa que no sea imprescindible y connatural a la actividad de las Administraciones Locales respecto a sus ciudadanos.

La sectorialización de las políticas sociales (hoy claramente fracasada); la espectacular falta de preparación de muchos gestores/directivos en servicios sociales locales (para ser responsable de los servicios sociales valía cualquiera) y —por qué no decirlo— la falta de celo y el agotamiento de muchos profesionales de los servicios sociales básicos son algunos de los factores que han contribuido penosamente a ello.

3º. La exclusión social es intratable en la lejanía. Si tenemos clara la diferenciación entre pobreza y exclusión, considerada la primera como estado y la segunda como proceso (Tezanos, 2009), entenderemos la diferencia clave entre los servicios sociales y otros, como por ejemplo los sanitarios.

Para trabajar en términos paliativos de la pobreza económica, veámos más arriba cómo la recomendación es unificar (centralizar) los recursos de las



Rentas Mínimas. Ese parece el camino correcto. Pero para trabajar en términos de exclusión social es imprescindible —para cada caso concreto— pulsar el estado de las dimensiones individual (capacidades, resiliencia,...), familiar (relaciones y apoyos), grupal, vecinal, sanitaria, laboral, económica, educativa, jurídica, etc. Elaborar el mapa posicional del sujeto de intervención en estas dimensiones sólo es posible desde la más absoluta proximidad.

La sanidad ha sido *deslocalizada*. Salvando la medicina familiar y comunitaria (que sigue en el abandono), en el ámbito sanitario se producen diagnósticos y tratamientos que podrían darse —y se dan— en un espacio diferente al de referencia de las personas. No puede haber un hospital en cada rincón de la geografía, ni debe haberlo, porque el by-pass, la sustitución de cadera o la apendicectomía se realizan desde un diagnóstico orgánico y una sintomatología individual. Pero si queremos aprender del modelo sanitario, precisamente su principal problema actual es el tratamiento y los insoportables costes de la cronicidad en dispositivos diseñados para agudos (hospitales) que están *fuera de contexto*. El sistema sanitario necesita una visión comunitaria y global para atender los procesos de cronicidad. Pero mientras ellos vuelven... nosotros vamos.

En nuestro caso, lo que se exige de los servicios sociales para el tratamiento de la exclusión es determinar la posición relativa de integración las personas respecto a todas y cada una de las dimensiones ya citadas. El plan de inclusión a seguir fracasará si no cuenta con todos y cada uno de los potenciales recursos integradores existentes en la persona misma y en su entorno relacional inmediato. La comunidad (barrio, pueblo) está rebotante de recursos, muchos de ellos ociosos, a los que no se presta atención porque «no forman parte del catálogo de servicios». Y, por cierto, es en esa movilización de recursos comunitarios donde cobra todo su sentido la actuación complementaria del tercer sector. Es en la intervención comunitaria donde su papel deja de ser el de mero proveedor solidario (incluso a veces competidor empresarial desleal), para convertirse en parte importante y decisiva de los procesos de inclusión.

En definitiva, la exclusión no se ataja tratando a las personas, sino interviniendo en y con los contextos complejos.

En este sentido, lo que propugna la LRSAL es que toda esa dinámica de intervención profesional comunitaria se sustituya por una «valoración» de situaciones individuales que sean atendidas por un segundo nivel «especializado» de ámbito autonómico. Como diría Machado: *trabajar para ser pobres*.

4º. Es lo que nos pide el Proyecto Europeo: En el ADN de los servicios sociales comunitarios en España estaba hacer ese tipo de intervención comunitaria

que, por cierto, es la que ahora descubre y exige nuestro contexto Europeo a través de los objetivos clave del Paquete de Inversión Social (*Social Investment Package*)⁽²⁵⁾:

1. *Gastar de forma más eficaz y eficiente para garantizar una protección social adecuada y sostenible.*
2. *Invertir en la capacitación de las personas para mejorar sus oportunidades de integrarse en la sociedad y el mercado laboral.*
3. *Garantizar que los sistemas de protección social responden a las necesidades de las personas en los momentos críticos de su vida. Invertir pronto para evitar dificultades más tarde y «preparar» a las personas contra los riesgos de la vida y no sólo «reparar».*

En el concepto de inversión social destaca en particular el papel crítico que tienen los servicios de alta calidad, integrados y personalizados en el desarrollo de habilidades y capacidades de las personas, en la mejora de sus oportunidades y en ayudarles a sacar el máximo de su potencial a lo largo del curso vital. Algunas de las estrategias propuestas para alcanzar estos objetivos son el acceso unificado (*one stop shop*), el gestor de caso de alta calidad (profesional de referencia) y las asociaciones innovadoras (conglomerados de agentes clave en el contexto con un fin común).

Con este pre-diseño de los servicios sociales básicos, cuando se consigue una integración del modelo en el territorio (integración de sistemas de información y de procedimientos de intervención entre Comunidad Autónoma y Entes Locales) se pueden conseguir los objetivos del SIP. España estaba muy bien posicionada (por su elevado nivel de descentralización y por su visión comunitaria de los servicios sociales) para avanzar en el modelo propuesto... ...hasta la llegada de la LRSAL.

Siempre será peligroso encaramar en los puestos directivos a hombres de talento mediano, por mucha que sea su buena voluntad, porque a pesar de ella —digámoslo con perdón de Kant— la moral de estos hombres es también mediana.

A última hora, ellos traicionan siempre la causa que pretendían servir, se revuelven airadamente contra ella. Propio es de cabezas medianas el embestir contra todo aquello que *no les cabe en la cabeza*. A todos nos conviene,

(25) Véase: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>



amigos queridos, que nuestros dirigentes sean siempre los más inteligentes y los más sabios. (Antonio Machado. Juan de Mairena).

Dedicado, con todo cariño, a los diseñadores y aplaudidores de la LRSAL.

4 BIBLIOGRAFÍA

ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD REINO DE ESPAÑA 2014-2017 (2014): (en línea), <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/ACTUALIZACION.pdf>

AEAT (2013): *Estadística anual sobre Mercado de Trabajo y Pensiones en las Fuentes Tributarias* (en línea), http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/es/ES/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Estadisticas.shtml (20/11/2014).

ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORAS Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES (2014): (en línea), www.directoressociales.com

BANCO DE ESPAÑA (2011): *Encuesta financiera de las familias* (en línea), http://www.bde.es/bde/es/areas/estadis/Otras_estadistic/Encuesta_Financi/

BARRIGA, L.A. (2013): *Reforma impropia* (en línea), http://www.trabajosocialburgos.org/documentos/circulares_150_1385111189.pdf (El norte de Castilla).

BOCyL (2014): *DECRETO-LEY 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.* (BOCyL n° 62, de 31 de marzo de 2014).

BOE (2014): *Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo* (BOE n° 67 de 19 de marzo de 2014).

DE GRAUWE, P.; YUEMEI, J.I. (2013): «From Panic-Driven Austerity to Symmetric Macroeconomic Policies in the Eurozone» en *Journal of Common Market Studies*. (JCMS), *Annual Review of the European Union in 2012*, n° 51 (Issue Supplement), pp. 31-41.

EUROPEAN COMMISSION (2014): *Employment, affairs and inclusion* (en línea), <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>

EUROPEAN MINIMUM INCOME NETWORK. COUNTRY REPORT (2014): *Spain. Analysis and Road Map for Adequate and Accessible Minimum Income*

Schemes in EU Member States. EAPN España: Comisión Europea (en línea), <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/04/emin-spain-2014-en.pdf>

GARCÍA, G. (Coord.) (2014): *Contenidos de la competencia municipal en servicios sociales en el nuevo marco legal*, Madrid: Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales.

LORENZO, F. (Coord.) (2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

MALGESINI, G. (EAPN España). European Minimum Income Network. Country report: Spain: Analysis and road map for adequate and accessible Minimum Income Schemes in EU member states. Comision Europea 2014 (en línea): <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/04/emin-spain-2014-en.pdf>

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS REINO DE ESPAÑA (2014): (en línea), http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/noticias/2014/Programa_Reformas_2014.pdf

REAL DECRETO (2012): *Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público y, especialmente, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*.

SALIDO, O.; CARABANA, J. (2014): *Ciclo económico y pobreza: la perspectiva de la pobreza anclada* (en línea), <http://www.fes-web.org/uploads/files/modules/congress/11/papers/2216.pdf>

TEZANOS, J.F. (2009): *La Sociedad dividida: estructuras de clases y desiguales en las sociedades tecnológicas*, Madrid: Ed. Biblioteca Nueva.



Identidad y estrategia de los servicios sociales

Fernando Fantova

Consultor social

fantova.net

fernando@fantova.net

Fecha de recepción: 20/10/2014

Fecha de aceptación: 30/11/2014

Sumario

1. Presentación. 2. Identificación de los servicios sociales.
3. Orientaciones estratégicas para el desarrollo de los servicios sociales. 4. Bibliografía.

RESUMEN

En este ensayo propositivo se plantea, desarrolla y fundamenta una opción en cuanto a la delimitación del objeto o finalidad de los servicios sociales, es decir, en cuanto a la identificación de las necesidades a las que dan respuesta o del bien que protegen y promueven. Se señala que dicho objeto sería la interacción, entendida como autonomía funcional e integración relacional. Esta propuesta encaja en un marco de desarrollo estratégico de los servicios sociales en el que se plantean a los diversos agentes interesados e implicados (y de forma especial para las políticas públicas de referencia) las siguientes cinco líneas de actuación: perfeccionamiento de la intervención basada en el conocimiento; transformación y posicionamiento de la marca servicios sociales; configuración de un potente sistema público de servicios sociales, reordenando la coordinación intersectorial de las políticas sociales; impulso del sector de los servicios sociales como sector estratégico de la economía; reconfiguración de las relaciones entre agentes en busca de nuevas sinergias para el bienestar.

Palabras clave:

Servicios sociales, objeto, interacción, estrategia, políticas públicas, políticas sociales.



ABSTRACT

This proposition essay states, develops and defends an option regarding the delimitation of the aim and purpose of social services; in other words, it proposes an option for identifying the needs to be met or the assets to be protected and promoted. The essay states that said aim is interaction, understood as functional autonomy and relational integration. This proposal is located within a strategic development framework for social services, in which the following areas of action are suggested to the diverse interested parties and stakeholders (particularly in relation to key public policies): perfecting knowledge-based intervention; transformation and positioning of the social services brand; configuration of a powerful public social service system by reordering inter-sectoral social policy coordination; promotion of the social services sector as a strategic sector for the economy; reconfiguration of current relations between stakeholders in search of new synergies for wellbeing.

Key words:

Social services, aim, interaction, strategy, public policies, social policies.

«Es nuestra historia de interacciones recurrentes la que nos permite un acoplamiento estructural interpersonal efectivo (...). Esto es tan evidentemente así que nos es literalmente invisible (...). La vida humana cotidiana, el acoplamiento social más corriente, está tan lleno de textura y estructura, que, cuando se lo examina, asombra.»

Humberto Maturana y Francisco Varela, *El árbol del conocimiento*.⁽¹⁾

1 PRESENTACIÓN

Los distintos sectores de la actividad económica, las diversas actividades profesionales, la producción de los diferentes bienes y servicios que dan respuesta a las necesidades humanas no surgen y se despliegan movidos únicamente por el juego de la oferta y la demanda de las personas y las organizaciones en los mercados. Nunca es así. Las políticas públicas (y decisiones estratégicas de otros agentes en dinámicas no mercantiles), por acción o por omisión, dibujan en buena medida el escenario en el que, finalmente, se fabrican y entregan productos y prestaciones. En este artículo queremos reflexionar sobre la misión y configuración que puede adoptar en este momento o en el futuro, en nuestro entorno, un sector de actividad: el sector de los servicios sociales. Y queremos también articular algunas líneas estratégicas que, a nuestro entender, podrían orientar y nutrir políticas públicas y decisiones estratégicas en materia de servicios sociales. Para este breve ensayo propositivo nos apoyaremos, entre otros, en el trabajo realizado para la elaboración de un libro de reciente aparición (Fantova, 2014)⁽²⁾ —parte de cuyo texto adaptaremos— del que formó parte un artículo anterior publicado en *Documentación Social* (Fantova, 2013). Nos servimos, en todo caso, de la evidencia comparada, buenas prácticas identificadas y diseños innovadores emergentes que nutren un conocimiento basado en la experiencia de treinta y cinco años trabajando en el sector.

(1) La cita está en la página 200.

(2) En la preparación del libro tuvimos el contraste de Demetrio Casado, referente principal en materia de servicios sociales en España (ver, por ejemplo, Casado, 2007), que agradecemos.



2 IDENTIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Los servicios sociales existen. Existen sin duda en España, donde cada una de las comunidades autónomas, por ejemplo, dispone de una ley de servicios sociales (aunque en alguna ocasión se utilice o agregue algún otro término). Existen también en otros países, aunque no siempre con el mismo nombre y la misma configuración. Sin embargo, tras una revisión de la literatura y la legislación de referencia (Fantova, 2008; Vilà, 2009; Fantova, 2014), nos encontramos con una situación llamativa y relevante: se echa de menos una definición clara y compartida sobre su finalidad, sobre el bien que protegen y promueven, sobre su objeto, sobre las necesidades de las personas a las que pretenden dar respuesta.

En un sector de actividad económica fuertemente delimitado y afectado por las políticas públicas y, específicamente, por la legislación, esta situación de indefinición y confusión conceptual está condicionando de forma importante y negativa, a nuestro entender, el desarrollo y el impacto de los servicios sociales. De ahí la necesidad urgente de activar el debate al respecto y de impulsar consensos acerca del objeto de esta rama de servicios que faciliten el desarrollo de la cadena de valor o secuencia de actividades (basada en el conocimiento) que permitirá alcanzarlo, la estructuración de las organizaciones y políticas que darán soporte a dichas actividades valiosas y su reconocimiento por parte de la comunidad científica y la ciudadanía.

2.1. Los servicios sociales como parte de la acción pro bienestar

Para la identificación de la misión o cometido de los servicios sociales parece procedente empezar por considerarlos como un subconjunto que forma parte de un conjunto más amplio de actividades, prestaciones, programas o servicios que podría denominarse *acción pro bienestar*. Proponemos asumir la convención según la cual el conjunto de la acción pro bienestar, regulado por la llamada *política social*, incluye seis grandes sectores o pilares que, junto al de los servicios sociales, serían los siguientes: sanitario, educativo, laboral, de vivienda y de garantía de ingresos. No es este el lugar para extendernos al respecto, pero sí cabe decir que esta convención que adoptamos no es arbitraria, sino que tiene anclajes —entendemos que suficientes— en un largo proceso de decantamiento de actividades que, en nuestro entorno, han sido consideradas y estructuradas como especialmente relevantes en términos de construcción social y merecedoras de algún tipo de garantía pública o común de cobertura, más allá de las capacidades individuales, la red familiar y comunitaria, la

posición en el mercado o la suerte de cada persona. A esas necesidades que, por la misma convención, denominaríamos *sociales*, dan respuesta los grandes bienes que protegen y promueven los diferentes sectores y que, respectivamente para los cinco evocados —dejando para después el que nos ocupa en este artículo— serían respectivamente: salud, aprendizaje, empleo, alojamiento y subsistencia.

Pues bien, podría decirse que, a la hora de definir la finalidad de los servicios sociales se da una paradoja. En los textos jurídicos y técnicos acerca de los servicios sociales se tiende, frecuentemente, a proponer para ellos la referencia a bienes, finalidades, objetos o necesidades (dignidad, bienestar, cohesión, inclusión, integración, calidad de vida, participación, equidad o igualdad) que corresponderían —como mínimo— al conjunto de la política social o acción pro bienestar. Sin embargo, se diría que, de manera más bien implícita, se da a entender que dichas finalidades, objetos, bienes o necesidades se asumirán por parte de los servicios sociales para alguna categoría de personas minoritaria (pocas personas), marginal (que queda fuera) o residual (que puede llegar a no existir). Parece que se sobreentiende que los servicios sociales son una especie de *camión escoba*, de modo que podrían ocuparse de cualquier asunto en tanto en cuanto el resto de ámbitos sectoriales hubiera fracasado en el cumplimiento de su finalidad (o las personas hubieran fracasado en ellos). Cabría suponer entonces que, si el resto de políticas sectoriales o ámbitos de actividad protegieran y promovieran eficazmente su objeto (o las personas se ajustaran a la oferta de dichas políticas o ámbitos), los servicios sociales serían innecesarios.

Posiblemente se trata de paradojas —y contradicciones— en el proceso de universalización —conceptual y política— de las diferentes ramas de la acción pro bienestar y la política social. En la medida en que cada una de ellas se comprende y se estructura como más universalmente inclusiva, va teniendo menos sentido una pretendida *asistencia social* sin objeto específico, entendida como segunda oportunidad para personas que quedaran marginadas o excluidas de los circuitos habituales o la protección regular ofrecida desde los diferentes ámbitos. Nuestra hipótesis y visión es que en la historia y configuración de los servicios sociales hay contenido y fundamento conservar o construir un contenido propio en dicho contexto, pero se trata de una operación que estaría en proceso, que estamos todavía realizando. Y una de las labores clave de ese proceso es, precisamente, la identificación del objeto de los servicios sociales.

Al respecto, señala Manuel Aguilar que «la delimitación precisa de qué son los servicios sociales es una cuestión compleja (...). El problema de definir un sector era y es establecer la parte de las necesidades humanas que adopta como



objeto y los principales elementos de su modelo de atención. Situarse en la estructuración moderna de la protección social en sectores requería y requiere evitar su definición en términos de poblaciones de las que se haría cargo (los pobres, los desamparados, los mayores, los discapacitados), ya que todos los sectores de la protección social cubren partes de las necesidades de todos los grupos (...). La definición de su objeto como “el bienestar social”, la “calidad de vida”, “el pleno desarrollo de individuos y grupos” no le pone límites» (Aguilar, Manuel, 2009: 189). Y dirá Germán Jaraíz que «existe una percepción, si no generalizada, sí bastante consistente, de que los servicios sociales son, aún hoy, un sector de intervención no definitivamente decantado en el mapa del bienestar social de nuestro país (...). No se sabe si el proyecto escrito para estos dispositivos es el de *cuarto pilar del bienestar* o el de última red de protección social» (Jaraíz, 2011: 91). O podemos recoger el testimonio, concordante, de Joaquín Santos, cuando afirma que «si no hay objeto no hay sistema (...). Uno de los problemas del sistema de servicios sociales es que no es capaz de identificar claramente cuál es su objeto de atención. Esta es una de las causas que provocan su escasa presencia y valoración social (...). Lo que parece evidente es que la construcción institucional de un sistema del bienestar social exige la aclaración de su objeto de atención, la acotación de su ámbito de actuación. El relato que explica qué es el cuarto pilar debe incorporar su propio diseño, sus propias imágenes y metáforas. Las líneas rojas del sistema pueden ser una de ellas. Sin ese trabajo es evidente que resulta imposible conseguir su visibilidad. Los ciudadanos seguirán sin identificarlo y continuará siendo irrelevante» (Santos, 2012: 112-126). Auxiliadora González Portillo, por su parte, se refiere a la «misión y destinatarios indefinidos» de los servicios sociales (González Portillo, 2014: 97).

Ciertamente, la revisión de la situación internacional (Fantova, 2008: 37-41) tampoco resuelve la cuestión del objeto. Con la denominación servicios sociales (a veces se añade el adjetivo *personales*) o con otras más o menos coincidentes (*action sociale*, *services à la personne*, *social care* o *long term care*⁽³⁾), lo más frecuente es que se hagan definiciones muy amplias y que siga reapareciendo (aunque en ocasiones con un cierto giro relacional o comunitario) la referencia a determinados colectivos poblacionales (como, por ejemplo, mayores, minorías étnicas, menores o personas con discapacidad) que, irremediablemente, nos lleva a la concepción residual puesto que, como decía Manuel Aguilar, los miembros de dichos colectivos también son objeto de atención por parte de los otros sectores. Tampoco nos sirve el uso de la expresión *servicios sociales* en las instituciones europeas, pues abarca, sectorialmente, áreas muy diversas.

(3) Los cuidados de larga duración son, como mínimo, tan sanitarios como sociales. Por otra parte, en los servicios sociales, obviamente, puede haber intervenciones breves.

Desde nuestro punto de vista, un sector de actividad dentro de la acción pro bienestar (y su correspondiente política social) precisa o merece el reconocimiento o configuración como gran política social o ámbito de actividad sectorial cuando es capaz de identificar (en forma positiva) un bien —a proteger y promover— que sea de interés, en principio, universal. Dicho de otra manera: nos ponemos el reto de formular la finalidad del sector de actividad de los servicios sociales en positivo y de forma que todo el mundo, en principio, pueda beneficiarse de su actuación. La salud, el aprendizaje, el empleo, el alojamiento y la subsistencia —a los que hemos hecho referencia— son bienes identificados o formulados de modo que satisfacen dichos requerimientos y que corresponden, respectivamente, a los sectores sanitario, educativo, laboral, de vivienda o de garantía de ingresos. Pues bien, proponemos la interacción (entendida como autonomía funcional e integración relacional) como objeto para los servicios sociales y vamos a intentar fundamentar, desarrollar, matizar y aplicar tal propuesta. De este modo, el conjunto de ámbitos sectoriales (y políticas públicas de referencia) dentro de la acción pro bienestar (y, por tanto, de la política social) quedaría reflejado en el siguiente cuadro:

Sector de actividad (y correspondiente política pública de referencia)	Bien que protege y promueve
Sanidad	Salud
Educación	Aprendizaje
Servicios sociales	Interacción (autonomía funcional/integración relacional)
Laboral	Empleo
Vivienda	Alojamiento
Garantía de ingresos	Subsistencia

2.2. La interacción (autonomía funcional/integración relacional) como objeto de los servicios sociales

Para clarificar el concepto de interacción (autonomía funcional/integración relacional) que proponemos vamos a comenzar sirviéndonos del lenguaje propuesto por la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), de la OMS, aprobada en 2001. La CIF busca «brindar un lenguaje unificado y estandarizado, y un marco conceptual para la descripción de la salud y los estados “relacionados con la salud”. La clasificación revisada define los componentes de la salud y algunos componentes “relacionados con la salud” del “bienestar”, tales como educación, trabajo (...)» (OMS, 2001: 3). La CIF se refiere a estados de salud de las personas y



para ello se fija en las diferentes estructuras corporales, que son las partes anatómicas del cuerpo humano, y funciones corporales (que incluyen las que denomina funciones psicológicas, que podemos denominar también mentales o cognitivas), que permitirán realizar unas determinadas actividades mediante las cuales las personas tendrán una participación social (teniendo en cuenta, lógicamente, los factores contextuales). Así, por ejemplo, las funciones visuales estarán relacionadas con el ojo y estructuras conexas y permitirán, por ejemplo, la actividad de mirar y la participación de la persona, por ejemplo, en un baile. Dentro de este marco conceptual se entiende que las capacidades de las personas (definidas por la CIF como aptitudes de un individuo para realizar una tarea o acción) dependen, en buena medida, del estado de sus estructuras y funciones corporales, pero también de los procesos de aprendizaje.

Enlazando ahora con el esquema de ámbitos sectoriales que venimos proponiendo, diremos que para que una persona, en un momento de su vida, tenga unas determinadas capacidades, habrá podido ser importante en su vida la contribución del sector sanitario y del sector educativo. No nos olvidamos, por otra parte, de que estas capacidades se construyen y se utilizan en contextos sociales, en entornos ambientales: una persona tendrá mayor autonomía funcional cuanto más capaz sea de desenvolverse (de funcionar) sin ayuda en un contexto o entorno dado. Hablamos de autonomía (y no de independencia) porque sabemos que existe una interdependencia entre persona y entorno. La autonomía funcional es, por tanto, la capacidad relativa de funcionar sin depender, sabiendo que siempre existe algún grado de dependencia o interdependencia. Nótese que si bien el concepto de autonomía, originariamente, remitía más bien a la capacidad de darse normas (autonomía moral), su uso se ha ido extendiendo también a otras capacidades más operativas, es decir, a la capacidad de ejecutar las decisiones (se llega a hablar incluso de la autonomía de un coche, para referirnos a su capacidad de funcionar sin repostar). La autonomía funcional se refiere a las capacidades del cuerpo (que en el lenguaje de la CIF incluyen, por ejemplo, las cognitivas, y emocionales, para el autogobierno), pero no a otras dimensiones de la autonomía como, por ejemplo, la autonomía económica.

Veamos ahora lo que ocurre, por ejemplo, en la esfera económica o laboral. La persona, con unas determinadas capacidades (vistas o configuradas, al efecto, como capacidades o competencias profesionales), accede a la esfera laboral o económica y consigue (o no) un empleo. Diremos que tiene un empleo satisfactorio (o que ha logrado la inclusión laboral) cuando hay un ajuste adecuado entre las capacidades profesionales de la persona y los requerimientos y posibilidades del contexto profesional, laboral o económico.

Pues bien, del mismo modo que la persona accede a la esfera económica o laboral, accede también a la esfera comunitaria, entendida como la esfera de las relaciones primarias (familiares o no familiares). Y en esa esfera, entendemos que la autonomía funcional y la integración relacional son dos caras de la misma moneda. Cuando nos referimos a la autonomía funcional de la persona en su vida (familiar y) comunitaria, estamos fijándonos en lo que es capaz de hacer por sí misma en la cotidianeidad de dicha vida. Pero el concepto de autonomía (y no de independencia) nos está recordando la interdependencia entre esa persona y el resto de personas con las que se relaciona en la vida (familiar y) comunitaria. Del mismo modo, cuando hablamos de integración relacional, nos estamos fijando en los vínculos y apoyos entre las personas en dichas relaciones primarias. Y la idea de integración nos recuerda las capacidades y actividad que, necesariamente, tendrán las personas en el seno de esas relaciones: no hay integración sin capacidad, actividad y participación de todas las partes implicadas en las relaciones.

Pues bien, hasta el momento, el concepto menos insatisfactorio que hemos encontrado para referirnos a este ajuste dinámico entre las dos caras de la misma moneda (autonomía funcional e integración relacional) es *interacción*, porque es el que mejor expresa esas dos caras. Es un término, por cierto, que se utiliza en el mundo del trabajo social, cuando se afirma, por ejemplo, que «el objeto de intervención del trabajo social es la interacción entre el sujeto en situación de necesidad y/o en situación-problema y su entorno social» (Aguilar, María José, 2013: 53).

Posiblemente, disciplinas como la medicina o la pedagogía nos ayudan, a través de las estructuras corporales y las capacidades funcionales, a mirar las cosas del lado de la autonomía funcional y disciplinas como la psicología comunitaria o la microsociología nos colocan, más bien, del lado de la integración relacional, con conceptos como *recursos naturales*, *apoyos naturales* o *apoyo social* (Alfaro, 2012: 77). Con las contribuciones de estas y otras áreas de conocimiento⁽⁴⁾ es posible identificar la interacción humana como un bien para cualquier persona, un bien que es diferente de la salud, el aprendizaje, la subsistencia, el alojamiento y el empleo. Un bien del que disfrutamos en la medida en que disponemos de esas dos caras de la moneda de las que hemos hablado: de la autonomía funcional en la convivencia comunitaria, que al ser autonomía es

(4) Humberto Maturana y Francisco Varela, desde la biología, han subrayado la naturaleza interactiva, estructural y constituyente del acoplamiento recíproco existente entre los seres vivos y su entorno. Nos preguntan los sabios chilenos: «¿ha puesto atención el lector en la increíble textura que subyace a la conversación más banal, en cuanto a tonos de voz, en secuencias de uso de la palabra, en superposiciones de acciones entre los interlocutores? Nos hemos acoplado así por tanto tiempo en nuestra ontogenia que nos parece simple y directa. En verdad, la vida ordinaria, la vida de todos los días es una filigrana de especificidad en la coordinación conductual» (Maturana y Varela, 1996: 200)



interdependencia; y de la integración relacional en las redes primarias, que, al ser integración, es activa por todas las partes participantes.

Nos parece que considerar la interacción como el bien que protegen y promueven los servicios sociales permite abordar de forma más coherente y adecuada las diversas necesidades, situaciones, objetos o problemas que suelen considerarse como propios de esta rama de actividades. Manuel Aguilar, por ejemplo, señala cuáles son, a su juicio, las tres funciones centrales de los servicios sociales:

1. «Ofrecer cuidados personales a las personas que no pueden desarrollar sin ayuda de tercero las actividades de la vida diaria (...).
2. La protección, y la sustitución de la tutela cuando proceda, de las personas no plenamente capaces, como los menores y las personas adultas incapacitadas por razones de discapacidad o enfermedad.
3. El acompañamiento del desarrollo personal y la integración comunitaria (...) de las personas cuyas posibilidades de integración social, educativa, laboral o de otro tipo esté limitada por diversas razones» (Aguilar, Manuel, 2013: 161-162).

Desde el concepto que proponemos cabe decir lo siguiente:

- Las situaciones de discapacidad (y dentro de ellas, las consideradas, por ser más acusadas, de dependencia)⁽⁵⁾ son vistas como situaciones de limitación funcional que, del mismo modo que en el ámbito laboral o habitacional requerirán unos apoyos, podrán requerirlos en el ámbito comunitario (diferentes según la cantidad y calidad de los apoyos o recursos *naturales* disponibles en la red primaria familiar y comunitaria).
- La desprotección infantil sería vista como la situación en la que una persona que, por su edad, naturalmente, tiene unas limitaciones funcionales (una mayor necesidad de ayuda externa, si la comparamos con una persona adulta), no dispone de una adecuada red familiar de apoyo.
- Las situaciones de exclusión social serán abordadas por los servicios sociales en su dimensión relacional (promoviendo la autonomía funcional), en la misma medida en que deberán ser abordadas por otros ámbitos sectoriales en lo que toca a su dimensión laboral, habitacional, económica u otras (habiendo casos en que lo central será lo económico,

(5) La atención a las personas con discapacidad o en situación de dependencia sería un asunto transversal que interesa a todas las políticas sectoriales.

en otros lo laboral, en otros lo relacional, en otros lo sanitario, y así sucesivamente)⁽⁶⁾.

Posiblemente hay dos procesos históricos que nos permiten ver y configurar los servicios sociales de esta manera: por un lado, como ya se ha adelantado, la progresiva universalización (impulsada por diversos agentes y movimientos) de las políticas sociales (Zalakain, 2013) y la acción pro bienestar, que ha hecho que los diferentes ámbitos sectoriales vayan asumiendo su responsabilidad con el conjunto de la población (vaciando de algunos contenidos el *camión escoba*); por otro, el incremento y extensión de las situaciones de limitación funcional y las profundas transformaciones y menor disponibilidad agregada para el apoyo relacional en las redes familiares y comunitarias en muchos entornos, en la que ha sido denominada como la *crisis de los cuidados* (Pérez Orozco, 2014: 63).

Consideramos, en todo caso, que el concepto de interacción ofrece a los servicios sociales una finalidad suficientemente amplia y versátil como para abarcar y estructurar toda su labor, y suficientemente precisa y específica como para delimitar las actividades y prestaciones (el valor añadido técnico y profesional) por el que los servicios sociales son y pueden ser cada vez más reconocidos. La interacción humana es un bien cuya consecución y conservación requiere de apoyo profesional, intervención organizada y conocimiento científico, lo que justifica la estructuración de una rama de actividad y una política sectorial.

Además, nos atrevemos a decir que el concepto de interacción captura de forma más genuina y profunda que otros la dinámica de lo humano, su radical vulnerabilidad, interdependencia, capacidad y competencia; así como la condición básica, la importancia fundamental y el valor insustituible de las relaciones primarias y la vida comunitaria⁽⁷⁾. Y consideramos que ofrece una vía para que los servicios sociales salgan del doble vínculo (o trampa para cazar elefantes) que representa asumir como objeto o finalidad el conjunto del bienestar (y, además, para los casos más complejos) sin tener control alguno del resto de sectores de actividad (ni ser posible o deseable que tal control exista)⁽⁸⁾.

(6) La definición que proponemos no sólo supone plantear que otros ámbitos sectoriales (por ejemplo la política de vivienda) se hagan cargo en mayor medida de situaciones (por ejemplo la exclusión residencial) que solían entenderse como propias de los servicios sociales, sino también lo contrario. Así, por ejemplo, cabría plantearse si, en el caso de una criatura de cinco meses cuya madre y padre tienen empleos que hacen que haya un número importante de horas del día en las que no puedan estar con ella, tal situación ha de ser vista principalmente en términos de aprendizaje (objeto del sector educativo) o de interacción (objeto de los servicios sociales).

(7) Es bastante diferente que se entienda que los servicios sociales se ocupan de proteger y promover la interacción (autonomía funcional e integración relacional) que pensar que su objeto es la dependencia, como se afirma en muchas ocasiones.

(8) Se escriben estas líneas en Barcelona, cuando se acaba de producir un asalto a un centro de servicios sociales por parte de un grupo de personas que acababan de manifestarse frente a un desahucio. En quejas recogidas en la prensa afirman que en esa oficina no pueden



Proteger y promover la interacción (tanto la autonomía funcional como la integración relacional) nos parece una finalidad suficientemente potente en sí misma y altamente sinérgica con las finalidades de las otras ramas. Las capacidades funcionales que posibilitan la autonomía funcional se conservan o consiguen en buena medida gracias a la atención sanitaria o educativa. La integración relacional viene altamente facilitada por la inclusión laboral, habitacional o económica. A la vez, la interacción favorece la mejora de la salud o la obtención de un empleo. Esas (y otras) son las sinergias del bienestar.

3 ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS PARA EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Entendemos que la identificación de la interacción (autonomía funcional/integración relacional) como objeto de los servicios sociales puede ofrecer un punto de apoyo sólido para articular una estrategia de desarrollo y fortalecimiento de los servicios sociales. Como toda estrategia de desarrollo sectorial que pueda diseñarse para cualquier ámbito de la vida económica, social y política, tiene algo de apuesta arriesgada. En este artículo, en todo caso, no podemos ir mucho más allá de un esbozo de los principales perfiles de esa estrategia que entendemos congruente con la identidad o misión que acabamos de proponer para los servicios sociales. Así, tomando como punto de apoyo la definición del objeto de los servicios sociales que acabamos de hacer, proponemos al conjunto de agentes interesados e implicados en los servicios sociales en nuestro entorno la confluencia en torno a las siguientes líneas estratégicas (que enumeramos y posteriormente pasamos a comentar):

1. Perfeccionamiento de la intervención basada en el conocimiento.
2. Transformación y posicionamiento de la marca *servicios sociales*.
3. Configuración de un potente sistema público de servicios sociales, reordenando la coordinación intersectorial de las políticas sociales.
4. Impulso del sector de los servicios sociales como sector estratégico de la economía.
5. Reconfiguración de las relaciones entre agentes en busca de nuevas sinergias para el bienestar.

ofrecerles nada cuando la visitan para pedir ayudas económicas o puestos de trabajo. Pareciera, por tanto, que alguien ha instalado la idea de que los servicios sociales deben proporcionar vivienda, empleo, ingresos... ¿quién da más?

Se entienden como estrategias discutibles y razonables, deseablemente sinérgicas entre sí, que cualquier agente interesado o implicado puede adoptar o apoyar en su propia actuación y, desde luego, en la configuración y despliegue de políticas públicas tan compartidas como sea posible.

3.1. Perfeccionamiento de la intervención basada en el conocimiento

La identificación y comprensión del objeto de los servicios sociales (como la del de cualquier sector de actividad) es condición facilitadora para el desarrollo y ensamblaje de las actividades básicas que constituyen la cadena de valor que permite alcanzar tal objeto. Decir que el objeto de los servicios sociales es la interacción, a nuestro entender, ayuda a distinguir y determinar qué actividades profesionales necesitadas de la aplicación de conocimiento científico (y, por tanto, de especial valor añadido tanto social como económico) serán características y específicas del sector y permitirán su reconocimiento y valoración por parte de las personas destinatarias. En la realidad actual de nuestros servicios sociales dichas actividades aparecen a los ojos de las personas usuarias (e incluso de las profesionales) mezcladas confusamente con actividades propias de otros sectores (como la hostelería o la garantía de ingresos, por poner dos ejemplos), existiendo también mezcla y confusión entre las actividades específicas de la cadena de valor de los servicios sociales y actividades de tipo administrativo necesarias en cualquier ámbito sectorial (como, por ejemplo, informar sobre prestaciones, comprobar requisitos o tramitar expedientes).

En la operativa de los servicios sociales, desde nuestro punto de vista, resulta fundamental y clave el diagnóstico que permite la prescripción facultativa de unas u otras prestaciones, actividades, intervenciones o apoyos. Hablaríamos de *diagnóstico social*, aunque, lógicamente, la definición que hemos dado del objeto de los servicios sociales nos obligará a plantear un concepto de diagnóstico social congruente con ella. Es necesario reconocer que las definiciones y herramientas habituales de diagnóstico social suelen ir bastante más allá del objeto de interés que aquí proponemos para los servicios sociales y abarcan, al mismo nivel de importancia, por ejemplo, las relaciones familiares y la situación económica o habitacional. Sin embargo, desde la conceptualización que aquí se propone, la situación económica o habitacional de una persona deberían ser tan relevantes para el diagnóstico social que se haga en los servicios sociales como para el diagnóstico médico que se haga en los servicios sanitarios. Aunque este planteamiento parecerá extravagante, quizá no estemos tan lejos de Mary Richmond, pionera del trabajo social, cuando decía que «el diagnóstico social, entonces, puede ser descrito como el intento de hacer una definición, lo más exacta posible, de la situación y personalidad de un ser



humano con alguna necesidad social; de su situación y personalidad, esto es, en relación con otros seres humanos de los que de alguna manera depende, o los que de alguna manera dependen de él, y en relación también con las instituciones sociales de su comunidad (...). Un buen diagnóstico social incluye todos los factores principales que obstaculizan el camino de reconstrucción social, con el énfasis puesto en las características que indican el tratamiento a seguir» (Richmond, 1917: 357-358). Entendemos, en cualquier caso, que en los procesos que tienen que ver con el diagnóstico, valoración o evaluación de las necesidades o situaciones de las personas, reside una de las claves para compatibilizar universalidad y personalización de las políticas e intervenciones.

Entre las actividades, prestaciones o apoyos que caracterizan al ámbito sectorial de los servicios sociales, aparte del diagnóstico social o la correspondiente prescripción facultativa, proponemos, por ejemplo, la asistencia personal (relación de ayuda cuya dimensión central es la suplencia o complementación física o mecánica para la realización de las actividades básicas, instrumentales o avanzadas de la vida diaria) o el acompañamiento social (relación de ayuda con componentes de continuidad, estímulo, seguimiento y supervisión). Está por hacer, en buena medida, la definición consensuada y desarrollo técnico del contenido de éstas y otras actividades o apoyos típicos o propios de los servicios sociales.

Proponemos inspirarnos en la *medicina basada en la evidencia*, en la que se subraya la importancia de las revisiones sistemáticas de investigaciones rigurosas y de la gestión por procesos, sobre la base del consenso profesional, para poder optar por el camino más adecuado en cada caso, resistiéndose a las presiones espurias y sin caer en conflictos de interés. Por otra parte, hemos de incorporar también dosis de conocimiento experto (*saber hacer*), sistematización de buenas prácticas o valoraciones basadas en la expresión de satisfacción (o calidad percibida) por parte de los diversos agentes, en un equilibrio creativo entre el rigor y la relevancia. En cualquier caso, la intervención basada en la evidencia y el conocimiento exige ir estructurando e institucionalizando la evaluación de los servicios sociales con la mayor autonomía de funcionamiento e independencia de criterio que sea posible.

La información procesada y entregada por la evaluación e investigación será, en todo caso, recibida por los diferentes agentes y deberá nutrir procesos transparentes y dialógicos tan abiertos y eficientes como sea posible, combinando encuentros presenciales y utilización de las tecnologías y redes interactivas de la información y la comunicación. En el proceso de operación, gestión y gobierno de los servicios sociales van a confluir dos movimientos que debieran ser sinérgicos entre sí:

- Movimientos de reforma de las políticas, organizaciones e intervenciones de arriba abajo (*top down*) a partir de evaluaciones y desde la iniciativa de las personas con responsabilidad política, organizativa o técnica (movimientos que consolidan derechos, estructuras y procedimientos).
- Movimientos de innovación técnica y social escalables de abajo arriba (*bottom up*) a partir de experiencias piloto o iniciativas sociales, que pueden ser planteadas por muy diversos agentes (movimientos más líquidos, que remueven y transforman).

Se trataría, por tanto, de seguir avanzando en la construcción y funcionamiento de una ordenada y potente red de investigación, desarrollo, innovación y evaluación que dinamice experiencias piloto, valore las alternativas por su coste y eficacia, determine el impacto de las políticas y programas e informe las decisiones (Innerarity, 2011: 95-112), coordinando e integrando los servicios sociales con las políticas y las redes de I+D+i a escala local y global. Se trataría de aplicar un modelo de *tracción a las cuatro ruedas* donde se impulsan a la vez los diferentes tipos de conocimiento (filosófico, científico, tecnológico y práctico, por resumirlos) en el que cada uno de los agentes (una doctoranda universitaria, un investigador de un *think tank*, una consultora experta o un profesional de la atención directa) se preguntan sistemáticamente por el encaje, tracción, apalancamiento, difusión e impacto de su iniciativa en una completa cadena de valor que va desde la ciencia básica a la práctica evaluada, pasando por la evaluación independiente y la intervención basada en la evidencia y superando progresivamente los *reinos de taifas* (SIIS, 2011). La ética del cuidado o las dinámicas participativas, tan propias del mundo de la intervención social deben permear las actividades de investigación y gestión del conocimiento, generando procesos inclusivos donde se vea, especialmente, por la voz, la autonomía y el poder de las personas y, en especial, de aquellas en situación de mayor vulnerabilidad o exclusión.

3.2. Transformación y posicionamiento de la marca *servicios sociales*

Como venimos sugiriendo, se produce en nuestros servicios sociales un bajo reconocimiento social y político del ámbito, de su valor añadido y de su carácter técnico y profesional, con una comprensión difusa o distorsionada de su finalidad, que invisibiliza el interés universal del bien que pueden proteger y promover los servicios sociales. Según el análisis realizado por José Adelantado, caracteriza al imaginario predominante en los últimos años en España en materia de servicios sociales un avance de la idea de derecho subjetivo compatible con racionamientos o copagos por renta, con una tendencia a preferir (o al menos aceptar) prestaciones económicas frente a servicios, de modo que «la



tendencia es a la profundización del reconocimiento de los derechos, pero cofinanciados en función de la renta y patrimonio del beneficiario, y con prioridad de las transferencias monetarias sobre la prestación de servicios» (Adelantado y otras, 2013: 54). Frente a dicha tendencia, creemos que tiene sentido y futuro un relato en el que:

- Se proponga para los servicios sociales, como política y sistema público, una consistencia y envergadura semejante a los otros grandes ámbitos de la política social. Sería, por ejemplo, el relato del cuarto pilar (Santos, 2012).
- Se haga énfasis en el desarrollo y visibilidad del contenido técnico y relacional de los servicios sociales (redimensionando y relativizando el papel de las prestaciones económicas o de alojamiento y diferenciando y relacionando el valor añadido de la intervención social profesional y el del apoyo familiar y comunitario).
- Se impulse la capacidad de innovación tecnológica y social para la sostenibilidad de la vida individual y comunitaria, triangulando la aportación de los servicios sociales, las políticas de vivienda y la atención sanitaria.

Se trataría de un relato y un lenguaje que ayudase a todos los agentes a encontrar un equilibrio dinámico entre el compromiso tradicional de los servicios sociales con los sectores en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión (y un cierto *centrocampismo* dentro de las políticas de bienestar), por una parte, y, por otra, el avance hacia una configuración universal y un trabajo en red en el que se promueve que cada ámbito sectorial de la política social y la acción pro bienestar asuma su responsabilidad con toda la población (y especialmente con aquella que, para todo, se consideró como *nuestra*⁽⁹⁾ en los servicios sociales). Se trata, posiblemente, de presentar el desarrollo del cuarto pilar no como un mero aumento de las partidas de gasto social agregado a las existentes, sino como una inversión social para una sociedad con calidad de vida y pleno empleo y como una oportunidad para una reconfiguración e innovación del conjunto del sistema de bienestar de cara a hacerlo más completo, relacional, comunitario y sostenible.

Apostamos por una utilización sistemática de la marca *servicios sociales*, posicionándola como un tipo de servicios que, naturalmente, todas las personas utilizaremos en un momento u otro de nuestra vida (como los educativos, los sanitarios u otros), huyendo de cualquier ubicación residual que los vincule a

(9) Es muy frecuente escuchar en los servicios sociales hablar de *los nuestros*, ante lo que el relato alternativo debe responder que todas las personas son de los servicios sociales y de todos los ámbitos sectoriales.

unos supuestos colectivos vulnerables pretendidamente minoritarios. Apostemos por las connotaciones positivas, por la visibilidad del bien que protegen y promueven los servicios sociales. Purifiquemos esa marca de cualquier estigma relacionado con el control social o el castigo moral. Reinventemos la marca y reposicionémosla.

Entendemos que, en nuestro entorno, pese a la confusión existente, *servicios sociales* es la mejor de las marcas posibles para este sector de actividad, fundamentalmente por el grado de adhesión con el que cuenta entre una buena parte de las personas profesionales del sector (y en particular de su sistema público). Dicha adhesión se pudo percibir en el contexto de la operación política que culminó en España con la aprobación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. A pesar de que la atención a la dependencia a la que se refiere la ley fue repetidamente presentada como el cuarto pilar del Estado de bienestar, cobró fuerza, desde el mundo profesional, el mantra alternativo que decía y repetía que el cuarto pilar son los servicios sociales. Y así fue recogido, finalmente, en la exposición de motivos de la ley. En cualquier caso, una estrategia de marketing para el posicionamiento de la marca *servicios sociales* sería estéril o contraproducente en la medida en que no fuera acompañada del resto de líneas de actuación, conducentes a dotar de contenido y accesibilidad a estos servicios.

3.3. Configuración de un potente sistema público de servicios sociales, reordenando la coordinación intersectorial de las políticas sociales

Nuestra tesis es que diversos cambios sociales en curso, ya mencionados (en torno a la crisis de los cuidados), hacen cada día más disfuncional e ineficiente un sistema de bienestar en el que el pilar de los servicios sociales no tenga una envergadura equivalente a la que tienen otros pilares como la educación, la sanidad o la garantía de ingresos. Una parte del gasto sanitario, cierto desaprovechamiento de recursos en materia de vivienda, una fracción del gasto en garantía de ingresos o algunas sobrecargas del sistema educativo se deben, a nuestro juicio, a la inadecuada estructuración e insuficiente desarrollo del sistema público de servicios sociales en nuestro país. Dichos cambios sociales profundos no pueden ser leídos sólo, ni principalmente, como tractores (*drivers*) de un aumento del gasto social dentro de un sistema de bienestar dado, sino que, más bien, suponen un reto sistémico a los modelos y sistemas de bienestar y a nuestro modo de vida y modelo de sociedad; un reto sistémico que, obviamente, resulta complejo afrontar. Sea como fuere, una de las claves de respuesta podría tener que ver con repensar conjunta y



sinérgicamente importantes elementos de la política sanitaria, de la política de servicios sociales y de la política de vivienda a la luz, en buena medida, del enfoque comunitario. Se trataría, en principio, de impulsar simultánea y sinérgicamente los siguientes cursos de acción:

- Una transformación de la sanidad que le permita hacer frente mejor al reto de la cronicidad y la haga menos vulnerable a los procesos (o elementos tractores) de la excesiva o inadecuada medicalización, tecnificación y corporativización.
- Un desarrollo del sistema público de servicios sociales que lo configure como pilar de envergadura y reconocimiento equiparable al que tienen la educación o la sanidad.
- Una reorientación de la política de vivienda que confiera más peso a la rehabilitación, la accesibilidad, el alquiler y los espacios y servicios y procesos comunes y compartidos.

Hablamos de innovación sociosanitaria porque entendemos que la preocupación por las expectativas y demandas dirigidas en nuestro entorno hacia la asistencia sanitaria pública y, en todo caso, los poderosos propulsores del aumento del gasto sanitario público pueden constituir una de las motivaciones que dinamice o impulse experiencias, estudios y propuestas innovadoras que se construyen y desarrollan mejor en la medida en que incluyan en la ecuación tanto a la sanidad como a los servicios sociales. En este momento hay necesidades y demandas (que habría que describir y cuantificar con rigor y precisión) que corresponderían a los servicios sociales, y que, al no obtener respuesta en ellos (por su notablemente menor desarrollo y penetración), se travisten como demandas sanitarias o, finalmente, se acaban convirtiendo en necesidades sanitarias. No se está proponiendo una grosera operación de *rebautizar camas* sanitarias como camas de servicios sociales para ahorrar dinero, sino todo un proceso de investigación, desarrollo e innovación y, asimismo, de diálogo, debate y deliberación que conduzca a un nuevo equilibrio y colaboración entre dos pilares del bienestar (sanidad y servicios sociales) alrededor del creciente número de personas que presentan necesidades sociosanitarias.

Estas relaciones intersectoriales han sido estudiadas, por ejemplo, en el reciente informe *A new settlement for health and social care*, aprobado por la Comisión Independiente sobre el Futuro de la Atención Sanitaria y Social en Inglaterra (Barker y otras, 2014). El informe pone de manifiesto hasta qué punto el desequilibrio entre la inversión en servicios sociales y en sanidad (en una proporción que puede ser de una a siete) genera, por ejemplo, un sistema de bienestar incapaz de proporcionar ligeros apoyos domiciliarios preventivos



que, sin embargo, incurre posteriormente en altos gastos hospitalarios, farmacéuticos o tecnológicos, en buena medida inducidos por la ausencia de esa intervención social más temprana. El informe permite concluir a The King's Fund que cabría diseñar y mantener de forma equilibrada y coordinada los servicios sanitarios y los servicios sociales con un gasto público incluso inferior al gasto sanitario existente en algunos países.

La innovación en la política de vivienda sería, posiblemente, el complemento necesario en esta operación. Frente a una extensión de un determinado tipo de servicios sociales (especialmente servicios sociales residenciales de tamaño grande para colectivos homogéneos) percibido como insatisfactorio e ineficiente por la población y la comunidad científica (mientras las viviendas propiedad de las personas usuarias de esos cuidados de larga duración permanecen vacías e improductivas), procede diseñar, experimentar, rediseñar y promover diferentes alternativas de dar respuesta a las necesidades de alojamiento combinables con diferentes servicios sanitarios y sociales domiciliarios, comunitarios y virtuales. En nuestro análisis de la política de vivienda hemos identificado actividades en las que podría estar indicado desinvertir (orientadas a incentivar la compra de vivienda por parte de personas no especialmente vulnerables) y orientaciones bastante compartidas por la comunidad científica y bastante presentes en el análisis comparado con otros países, en torno a conceptos como rehabilitación, alquiler, accesibilidad, sostenibilidad ecológica y bienes comunes.

En todo caso, somos conscientes de que estamos proponiendo una cierta reconceptualización de los servicios sociales y uno de sus futuros posibles, apoyándonos en una parte de su historia y potenciando algunas de sus capacidades y recursos. Es grande la potencialidad de los servicios sociales para incidir de varias formas sinérgicas en la vida comunitaria (protegiendo y promoviendo autonomía e integración, mejorando la calidad de vida de las personas, estimulando las relaciones primarias y optimizando el uso de los recursos y capacidades de las personas y las familias). Sin embargo, esa potencialidad está en buena medida por demostrarse y necesitará de tiempos largos y procesos complejos para ir generando nuevas seguridades con las que contemos las personas a la hora de planificar nuestros futuros personales. Todo este planteamiento estratégico de innovación sociosanitaria, reforma sanitaria, despegue de los servicios sociales y diversificación comunitaria de la vivienda y convivencia, que tiene sentido desde diversos consensos internacionales basados en evidencia, debe ser acompañado y, en su caso, corregido por una agenda de investigación y experimentación y una dinámica de debate y aceptación social. Identificamos posibles sinergias de interés, pero éstas han de verificarse en experiencias piloto que luego puedan ser escalables y,



finalmente, inspirar reformas de más largo alcance. En una revisión sistemática de estudios de coste-efectividad sobre atención comunitaria y atención centrada en la persona «se han detectado cinco tipos de intervenciones —la gestión de casos, las ayudas tecnológicas y para la adaptación de la vivienda, los programas de autocuidado, las fórmulas de alojamiento en la comunidad y la atención intermedia— que: a) han sido sometidas a un número elevado de evaluaciones, y b) resultan mayoritariamente coste efectivas (...). Existe otro grupo de intervenciones —los servicios sociosanitarios integrados, la ayuda a domicilio, y los programas de individualización de la atención— que también resultan mayoritariamente coste efectivos, si bien el número de evaluaciones revisadas es sustancialmente menor, y la base para sostener su coste de efectividad es, por tanto, más limitada» (SIIS, 2011: 179).

En España esta operación pasa, posiblemente, por la aprobación de una Ley estatal de servicios sociales que reordene y regule el sector, que garantice el derecho subjetivo a todos los servicios sociales, que prevea un catálogo mínimo común para toda España, que corrija los errores de la reciente legislación de régimen local en lo que afecta a los servicios sociales y asuma y mejore, a partir de las evaluaciones realizadas, la actual legislación de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia funcional. Se trata, a la vez, de diferenciar y coordinar el sistema público de servicios sociales y la política de garantía de ingresos mínimos, avanzando en la acción integrada de la Seguridad Social y la Agencia Tributaria (o Haciendas Forales) para la ordenación, simplificación y garantía de ingresos mínimos para toda la población, con especial prioridad para el problema de la pobreza infantil. Dicha política común de garantía de ingresos mínimos permitiría coordinar las prestaciones o deducciones gestionadas hoy por los diferentes sistemas o ámbitos (política fiscal, Seguridad Social, servicios de empleo y servicios sociales, fundamentalmente).

Para esta labor de distinción y separación de los servicios sociales y las prestaciones de garantía de ingresos mínimos contamos con la experiencia vasca tras la aprobación de la Ley 4/2011 de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, que condujo a que el grueso de la gestión de las prestaciones de garantía de ingresos mínimos pasara de los servicios sociales a los servicios de empleo. Si bien dista de estar asentado el nuevo papel del Servicio Vasco de Empleo en la gestión de dichas prestaciones y su participación en los procesos de inclusión social de las personas que las perciben, entendemos que los servicios sociales —y especialmente los servicios sociales de atención primaria— están viviendo un momento de oportunidad al verse liberados de una importante carga de trabajo y de una carga de trabajo que tenía un notable componente administrativo, lo que les permite orientarse a una intervención más técnica, relacional y comunitaria.



Entendemos que la construcción del sistema público de servicios sociales pasa fundamentalmente —hoy y aquí— por un fortalecimiento potente de la atención primaria pública en servicios sociales (Duque, 2012) y, especialmente, de los servicios domiciliarios. Se nos puede decir que un salto cualitativo en la atención primaria del sistema público de servicios sociales no es prioritario entre las demandas sociales de la ciudadanía, mucho más atenta a otras políticas públicas y mucho más sensible a otras fuentes de gasto público, como pueden ser las pensiones de jubilación, las prestaciones por desempleo o el copago farmacéutico. Efectivamente, la apuesta política por el despegue de la responsabilidad pública en materia de atención primaria de servicios sociales no es impulsada por una demanda social potente y estructurada. Debe sobreponerse además a la inercia institucional (*path dependency*) de otras partes o actores de los servicios sociales (como la atención residencial o las prestaciones económicas focalizadas para determinados colectivos organizados). Sin embargo, el pensamiento estratégico y la evaluación comparativa de políticas nos pueden ayudar a ver esta apuesta como apuesta ganadora. Las innovaciones políticas o empresariales exitosas son las que construyen maneras inéditas de dar respuesta a necesidades y problemas sociales que resultaban inabordables en marcos o contextos anteriores. La apuesta política y ciudadana para convertir los servicios sociales públicos de atención primaria en una parte de la vida cotidiana de las ciudadanas y ciudadanos en clave de proximidad, accesibilidad, convivencia y calidad de vida es una apuesta razonable si somos capaces de comprender la creciente importancia de los riesgos y necesidades relacionadas con la autonomía funcional e integración relacional —la interacción— en nuestra vida cotidiana. Lo es si somos capaces de darnos cuenta de los crecientes costes de oportunidad —sociales y económicos— que nos está acarreado carecer de este tipo y enfoque de servicios sociales.

Ahora bien, quienes apostamos por los servicios sociales, por el sistema público de servicios sociales y por una atención primaria fuerte —como manifestación principal de la aplicación del enfoque comunitario— debemos reconocer que dicha apuesta —incluso aunque se haga— puede verse malograda y no conseguir las sinergias prometidas. Ello ocurrirá si no va acompañada, a nuestro entender, por un esfuerzo importante en términos de producción y aplicación de conocimiento en una intervención social cada vez más basada en la evidencia. A la vez, debe ser una intervención pública que demuestre su capacidad de activación de la población, promoción del autocuidado, fomento de la autogestión solidaria y producción de retornos económicos, pensando responsablemente en la sostenibilidad económica y social que es condición necesaria —aunque no suficiente ni principal— para cualquier planteamiento en materia de derechos sociales.



3.4. Impulso del sector de los servicios sociales como sector estratégico de la economía

Cualquier política social sectorial consciente del contexto económico en el que se desenvuelve no puede construirse de espaldas a las realidades y dinámicas económicas que, en última instancia, constituyen una condición de posibilidad crítica de las políticas sociales y de su propia finalidad, el bienestar de la ciudadanía. Por ello buscamos construir y apuntalar vías y procesos para la coordinación y la sinergia intersectorial entre políticas sociales y políticas económicas.⁽¹⁰⁾ Se ha de buscar con fuerza e inteligencia la activación y dinamización del círculo virtuoso de una política de servicios sociales que, cumpliendo eficientemente sus funciones propias o intrínsecas, genera e incentiva actividad económica, aumentando la riqueza y la recaudación, disminuyéndose el gasto en prestaciones y subsidios para las personas desempleadas (por disminuirse el desempleo) y generándose nueva actividad económica que, a su vez, permite contar con más dinero para la inversión en servicios sociales (entre otros fines), y así sucesivamente.

En lo que toca a la relación entre servicios sociales y políticas de empleo, Begoña Pérez Eransus ha subrayado la complejidad y contribución intersectorial en los procesos de exclusión e inclusión laboral, refiriéndose a «la falta de disponibilidad para el trabajo debido a la presencia de cargas familiares no compartidas, la presencia de problemáticas relacionadas con la salud no reconocidas como incapacitantes, la discriminación laboral de los mayores de 45 años o la ausencia de oportunidades de trabajo se constituyen en obstáculos a la inserción laboral ajenos a la toma de decisiones individual» (Pérez Eransus, 2005: 301). Por ello la política laboral debe dialogar, por una parte, con la de servicios sociales (y otras políticas sociales); y, por otra, con las políticas económicas. Al respecto ha sugerido que la «estrategia de activación hace precisa una sinergia de fuerzas que desde lo local implique a todo el tejido social en la toma de decisiones acerca de los nichos laborales a potenciar en corto y medio plazo, y en el diseño de programas de cualificación laboral destinados a favorecer el acceso de los sectores más excluidos a esos puestos de trabajo» (Pérez Eransus, 2009: 297).

Un reto especialmente estratégico nos parece el de perfilar y verificar el lugar y el valor de los servicios sociales dentro de la estructura productiva y económica en el marco de estrategias de desarrollo comunitario, local, regional o a otras escalas (tanto en el ámbito más urbano como en el ámbito más rural). Los servicios sociales (como el conjunto de la acción pro bienestar) no

(10) Somos conscientes de que hay políticas y dinámicas económicas frontalmente opuestas a los fines de las políticas sociales.

pueden entenderse y configurarse (al menos no única ni principalmente) como políticas de gasto que consumen lo producido y aportado por la actividad económica. Más bien deben ser comprendidas y estructuradas como piezas clave del sistema productivo y factor imprescindible de la calidad de vida en un territorio.⁽¹¹⁾ Más allá de los retornos sociales y económicos de los servicios sociales en cualquier contexto, pensemos, por ejemplo, en su papel estratégico a la hora de retener y atraer talento, turismo o personas que, por el clima, gastronomía, calidad y estilo de vida mediterráneo, vienen a nuestro país tras su jubilación.⁽¹²⁾ Por otra parte, es fundamental el concurso de los servicios sociales de cara a la afloración de una parte del empleo y la economía sumergida especialmente relacionada con el mundo de los cuidados y los entornos familiares. Aquí puede resultar de interés fijarse, pese a sus limitaciones, en la legislación y política francesa acerca de los allí denominados *servicios a la persona* originada con el denominado Plan Borloo (2005), de incentivos fiscales a la profesionalización de determinados servicios. También hay que identificar en mayor medida sinergias y alianzas en las que los servicios sociales puedan resultar tractoras de actividades de especial valor económico añadido con contribuciones significativas a la competitividad del tejido económico en el marco de la globalización.⁽¹³⁾

Hay pocas dudas de que el empleo está en el centro del huracán del contexto de crisis y cambio en el que nos encontramos: por un lado, avances tecnológicos que vuelven innecesarios muchos empleos y, en todo caso, modelos productivos y económicos que parecen incapaces de crear el empleo deseado; por otra parte, una cantidad y un diseño del empleo que dificulta, en muchos momentos de la vida de muchas personas, la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal (con consecuencias importantes en la natalidad). Al estudiar la política laboral creemos haber comprendido adecuadamente su dimensión estructural y económica y las limitaciones e incluso efectos no deseados de políticas excesivamente *micro* y focalizadas sobre colectivos vulnerables. En ese contexto, los servicios sociales han de contribuir a reforzar e impulsar un modelo social de pleno empleo de calidad y bienestar inclusivo (Moreno, 2012).

(11) No se puede olvidar el efecto tractor de las políticas sociales también sobre sectores más tradicionales de la economía e intensivos en mano de obra, como puede ser, por ejemplo, el de la construcción, clave para una estrategia de vivienda basada en la rehabilitación.

(12) Podríamos llegar a resignificar la expresión *bienestar mediterráneo*.

(13) Cabe citar aquí el movimiento *Ambient Assisted Living*, de desarrollo de tecnologías avanzadas de la información y la comunicación (y de su tejido industrial) para brindar apoyo a la vida cotidiana de personas mayores con limitaciones funcionales.



3.5. Reconfiguración de las relaciones entre agentes en busca de nuevas sinergias para el bienestar

Partiendo de que las políticas públicas, por definición, se diseñan desde la esfera pública, las políticas y perspectivas transversales son la expresión de los equilibrios y sinergias entre el poder, influencia o ámbito de autonomía del Estado y el poder, influencia o ámbito de autonomía de:

- Los individuos, en el caso de las políticas de igualdad y atención a la diversidad.
- Las familias, en el caso de las políticas familiares.
- Las comunidades, en el caso de las políticas y perspectivas comunitarias.
- Las organizaciones solidarias, en el caso de las políticas de fomento de la iniciativa social.

De ahí el potencial transformador de las políticas transversales, al menos en principio, para la potenciación de los diversos agentes y esferas (las personas, las redes familiares y comunitarias o la sociedad civil organizada) en colaboración, tensión, contradicción o conflicto con la propia esfera pública, en la arena de las políticas sociales y en la arena política en general. En la medida en que los poderes públicos compartan poder con las personas, redes y organizaciones y promuevan su fortalecimiento, las políticas públicas pueden ganar en pertinencia, versatilidad, legitimación e impacto. El camino opuesto es el de los juegos de suma negativa, el control punitivo, el paternalismo, el asistencialismo, el clientelismo, las correas de transmisión, el corporativismo, la cooptación, la colusión o el conflicto de intereses no reconocido.

Más allá de que las diferentes disciplinas que iluminan los procesos operativos de los servicios sociales o de que los consensos internacionales en la materia la propugnen, entendemos que, hoy y aquí, la perspectiva comunitaria adquiere un valor especialmente estratégico para la innovación en servicios sociales y, en general, en la acción pro bienestar y las políticas sociales. Los bienes relacionales han de formar parte importante de la ecuación y los cambios sociales nos obligan a preocuparnos por la sostenibilidad relacional tanto como lo debemos hacer por la sostenibilidad ecológica o económica, dentro del concepto general de sostenibilidad de la vida. Por eso hablamos de la sinergia entre lo público y lo común. Y proponemos una línea de innovación en servicios sociales que intente experimentar fórmulas y construir relatos en los que la gestión de los bienes como comunes agregue *fuerza y valor* a su gestión como bienes públicos. Es ésta una idea que aparece recurrentemente: iniciativas sociales ensanchando lo público como común y ayudando a las políticas

sociales a encontrar más sinergia con los bienes relacionales, con nuestra capacidad y responsabilidad individual para cuidarnos y cuidar, para ayudarnos y ayudar; búsqueda, al final, de sinergias entre agentes que, por último, ayuden a la esfera del mercado a cumplir su función sin colonizar o destruir mundos que debe respetar.

Nuestros servicios sociales, a pesar de los recortes, contradicciones, retrocesos y regresiones, están emitiendo señales que están esperando a ser evaluadas de forma más rigurosa, engarzadas en un relato ilusionante, soportadas en una gestión proactiva e impulsadas de forma más global y estratégica. Se trata de señales que, desde nuestra percepción, van siendo más intensas en los últimos años. Citaremos algunas (que ya hemos presentado para el informe del Consejo Vasco de Servicios Sociales a través del SIIS) de forma telegráfica: más y mejores visitas proactivas y preventivas a personas mayores en sus domicilios; diseño, aplicación, rediseño y mejora de protocolos de gestión de casos complejos de menores en situación de vulnerabilidad; creación de servicios avanzados de teleasistencia que apuestan por la coordinación sociosanitaria, entre otras iniciativas de investigación, desarrollo e innovación sociosanitaria; nuevas experiencias locales de colaboración intersectorial en equipos o mesas al efecto; apuesta por la prestación de asistencia personal en el marco de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia; incorporación de criterios, procedimientos e instancias éticas en los procesos de intervención social con énfasis en la autonomía de las personas usuarias; aplicación de tecnologías avanzadas de la información, la comunicación, la asistencia y la gestión de entornos a los servicios sociales; experiencias —como los *nidos familiares*— de aplicación del enfoque comunitario a la atención a la infancia —no necesariamente vulnerable o desprotegida— y al apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral desde los servicios sociales; desarrollo de instrumentos para el diagnóstico, evaluación y la gestión sectorial e intersectorial de casos; activación y empoderamiento de los vecindarios para el acompañamiento de las personas en situación de vulnerabilidad; impulso normativo y político a la iniciativa social del tercer sector; nuevas experiencias de coordinación entre el sector de los servicios sociales y el de la vivienda, identificando la contribución de cada uno de ellos en los procesos de inclusión social (en ocasiones con el modelo *Housing First*); experiencias de cuidados paliativos intersectoriales en el domicilio con participación de la familia y el voluntariado; iniciativas de desarrollo local en las que los servicios sociales tienen centralidad, tanto como factor de calidad de vida como por su capacidad de creación de empleo; amplia diversificación de tipos de apoyo facilitadores de la permanencia de las personas en su domicilio; experiencias de innovación social en clave de economía colaborativa y autogestión solidaria; y así sucesivamente.



El desarrollo y fortalecimiento de los servicios sociales como nuevo pilar del sistema de bienestar y sector emergente de actividad —precisamente por tratarse un sector y un sistema menos maduro— ofrece oportunidades que tienen que ver con la incorporación de las diversas perspectivas transversales (igualdad y atención a la diversidad, familiar, comunitaria y de fomento de la iniciativa social). En la medida en que se incorporen estos enfoques transversales, puede haber procesos de innovación en los objetivos, la operativa, la articulación u otros elementos de la política sectorial de servicios sociales y, por extensión, del conjunto de la política social o acción pro bienestar. Las cuatro perspectivas transversales, en la medida en que potencian la responsabilidad y la participación de diversos agentes (el individuo, la familia, la comunidad, la iniciativa social) debieran, además, contribuir a la sostenibilidad (económica, política y social) de los servicios sociales y de la política social en general. Desde la comunidad de práctica y aprendizaje sobre servicios sociales no sabemos cuántas sinergias y compatibilidades podremos construir y proponer a la sociedad, cuánto conflicto y dolor podremos prevenir, paliar o revertir, cuánto contrato social podremos impulsar. Nuestra obligación, desde el conocimiento comprometido, es ofrecer las mejores herramientas que estemos en condiciones de fabricar. Desde el interior de la comunidad de conocimiento sobre servicios sociales no tenemos forma de saber si dichas herramientas serán suficientes o cómo serán utilizadas. Pero no es poco compromiso el de intentar que sean las mejores.

4 BIBLIOGRAFÍA

- ADELANTADO, J. *et al* (2013): «La dimensión simbólica, sustantiva y operativa en las políticas autonómicas de servicios sociales en España», en *Zerbitzuan*, nº 53, junio, pp. 41-56.
- AGUILAR, M. (2009): «Servicios sociales: las tribulaciones de un sector emergente» en MORENO, L. (ed.): *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI, pp. 171-205.
- (2013): «Los servicios sociales en la tormenta», en *Documentación Social*, nº 166, pp. 145-167.
 - (2013): *Trabajo social. Concepto y metodología*, Madrid: Paraninfo/Consejo General del Trabajo Social.
- ALFARO, J. (2012): *Psicología comunitaria y políticas sociales. Estudio del campo técnico del psicólogo de la intervención social en el marco de los servicios sociales comunitarios españoles (tesis doctoral)*, Girona: Universitat de Girona.

- BARKER, K. *et al* (2014): *A new settlement for health and social care*, London: The King's Fund.
- CASADO, D. (2007): «Objetivos permanentes y enfoques de los servicios sociales» en CASADO, D.; FANTOVA, F. (Coord.): *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid, Cáritas Española, pp. 255-287.
- DUQUE, J. M. (2012): «Redescubrimiento de los servicios sociales de atención primaria: hacia un (nuevo) modelo de atención personal y comunitaria», en *Zerbitzuan*, nº 52, pp. 23-44.
- FANTOVA, F. (2008): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- (2013): «Construyendo una agenda en políticas sociales» en *Documentación Social*, nº 171, pp. 37-59.
 - (2014): *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y procesos*, Madrid: CCS.
- GONZÁLEZ, A. (2014): *Sujetos en la intervención social*, Madrid: Cáritas.
- INNERARITY, D. (2011): *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*, Madrid: Paidós.
- JARAÍZ, G. (2011): *Intervención social, barrio y servicios sociales comunitarios*, Madrid: Cáritas Española/Fundación FOESSA.
- MATURANA, H. y VARELA, F. (1996): *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del conocimiento humano*, Madrid: Debate.
- MORENO, L. (2012): *La Europa asocial. Crisis y estado de bienestar*, Barcelona: Península.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2001): *Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud. Edición abreviada*, Madrid: IM-SERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales).
- PÉREZ, B. (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*, Madrid: Cáritas Española/Fundación FOESSA.
- (2009): «La activación como criterio político para la intervención social en el ámbito de la exclusión» en JARAÍZ, G. (coord.): *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*, Madrid: Fundación FOESSA/Cáritas Española, pp. 281-298.
- PÉREZ, A. (2014): *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*, Madrid: Traficantes de Sueños.



- RICHMOND, M. (1917): *Social Diagnosis*, New York: Russell Sage Foundation.
- SANTOS, J. (2012): *El cuarto pilar. Un nuevo relato para los servicios sociales*, Madrid: Paraninfo/Consejo General de Trabajo Social.
- SIIS (2011): *Atención comunitaria y atención centrada en la persona: revisión de estudios de coste-efectividad*, Donostia-San Sebastián: Fundación Eguía Careaga.
- VILÀ, A. (2009): *Tendencias en la nueva legislación de los servicios sociales*, Madrid: European Anti Poverty Network.
- ZALAKAIN, J. (2013): «Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional» en *Lan Harremanak*, nº 29, pp. 171-212.

Transformaciones y retos relacionales en el ámbito de los Servicios Sociales Comunitarios

Germán Jaraíz Arroyo
Universidad Pablo de Olavide
gjararr@upo.es

Auxiliadora González Portillo
Universidad Loyola Andalucía
magonzalez@uloyola.es

Fecha de recepción: 20/11/2014
Fecha de aceptación: 30/12/2014

Sumario

1. Presentación. 2. Transformaciones recientes con la crisis de fondo.
El refuerzo de las *lógicas benéficas*.
3. Renuncias previas. 4. Marco que condiciona el futuro.
5. Apuntes para un reenfoque en torno a un objeto transversal: capitalización social y relacionalidades. 6. Bibliografía.

RESUMEN

Este trabajo describe, en primer lugar, las transformaciones que han tenido lugar en torno a los Servicios Sociales Comunitarios, el nivel más básico y de proximidad de este sistema. En esta tarea descriptiva se diferencian los factores que han afectado a los mismos en el actual contexto de crisis de aquellos procesos anteriores a la misma. En un segundo momento trata de identificar los principales condicionantes que habrán de ser tenidos en cuenta para un reenfoque de estos dispositivos, deteniéndose en la revisión sobre el objeto que legitima su intervención y sobre los retos relacionales que a juicio de los autores han de ser acometidos.

Palabras clave:

Servicios Sociales, capital social, dimensión relacional, intervención social.

**ABSTRACT**

This paper describes the changes that have taken place around the Community Social Services, the most basic and proximity of this system level. In this descriptive task factors that have affected them in the current crisis of those processes before it differ. In a second step is to identify the main factors that must be taken into account for a refocusing of these devices, pausing in the review about the object that legitimizes its intervention and relational challenges the view of the authors are to be undertaken.

Key words:

Social services, social capital, relational dimension, social intervention.

1 PRESENTACIÓN

En las aproximaciones a Servicios Sociales han primado perspectivas de carácter institucional y / o normativo, atendiendo a aspectos como su regulación, a su sistema organizativo, a su objeto, al desarrollo instrumental... En el estudio de los mismos las aproximaciones desde enfoques relacionales han sido menos frecuentes, si bien es cierto que en los últimos años han emergido aportes relevantes en este sentido (García Roca, 2006. Aliena, 2005. Llobet, 2007). En este trabajo centraremos nuestra mirada en el papel relacional de los Servicios Sociales, entendiendo a los mismos como agente que con sus respuestas incide sobre los dinamismos de capital social de quienes demandan su apoyo directo y del propio territorio sobre el que despliegan la intervención social.

El análisis que realizamos en este *paper* se apoya en una premisa o hipótesis de partida: el componente relacional y su efecto sobre los capitales sociales son un elemento de primer orden para entender las situaciones de legitimación y deslegitimación que afectan a los Servicios Sociales en nuestro país. Este componente se hace más relevante cuanto más se concreta y territorializa la acción de los mismos, por ello, sin descuidar la mirada de conjunto, nos centraremos sobre todo aquí por los dinamismos relacionales-capitalizadores del nivel más básico del Sistema, los Servicios Sociales Comunitarios.

Son varios los interrogantes que guían este contraste. Nos interesa en primer lugar saber cuál es el contexto y cuáles los factores, anteriores y posteriores a la crisis, que ejercen influencia sobre los Servicios Sociales. Trataremos también de identificar el marco relacional sobre el que, a nuestro particular juicio, se dirime su devenir. En la última parte del artículo esbozamos algunas conexiones que nos parecen relevantes para establecer una agenda resignificadora del proyecto global de Servicios Sociales para el tiempo actual.

2 TRANSFORMACIONES RECIENTES CON LA CRISIS DE FONDO. EL REFUERZO DE LAS LÓGICAS BENEFICENTES

Nadie duda de que el proceso de descomposición social fruto de la crisis actual y de las políticas de austeridad desde las que la misma se viene enfrentando, han provocado intensas grietas en lo que hemos venido conociendo



como Sistema de Servicios Sociales. Tres han sido los procesos que han influido en la descomposición anunciada.

De un lado, el incremento de los riesgos sociales en forma de desempleo, desahucios, pérdida de bienes sociales... ha intensificado las demandas de ciudadanos/as sobre nuestro actor. Tomando como referencia la *Memoria del Plan Concertado de Servicios Sociales*, durante el período 2007-2012, el número de personas atendidas por los *Servicios de Información y Orientación*, la denominada *puerta de entrada al sistema*, pasó de 3,5 a 5,5 millones de personas⁽¹⁾. En una proporción similar se ha incrementado también el dramatismo desesperado de buena parte de estas demandas, diversificándose los perfiles con nuevos rostros de usuarios que jamás pensaron recurrir al este tipo de apoyos (Cáritas, 2013). En este sentido es una obviedad que los Servicios Sociales y de modo muy especial los de proximidad (los comunitarios) se han visto desbordados, este hecho se hace perceptible de modo especial en los barrios vulnerables.

Un segundo efecto tiene que ver con la imposición de criterios de recorte incondicionado sobre el conjunto del sector público. En el ámbito que nos ocupa los efectos de este retroceso en la financiación han sido desiguales según cada comunidad autónoma por estar sostenido el *Sistema* sobre los tres niveles de la AGE. Estos recortes se vienen produciendo sobre los aportes de la Administración Central desde el año 2006 de modo paulatino y acusado (excluyendo los recursos destinados a atención a la dependencia). El esfuerzo financiero de comunidades autónomas y administraciones locales ha resistido durante los primeros años de la crisis para iniciar una tendencia de retroceso hasta hoy, en el primer caso tal recesión se inicia en el ejercicio 2012, en el segundo caso en el 2011⁽²⁾.

Bien es cierto que en muchos casos las administraciones, especialmente las locales, han procurado minimizar el impacto de estos recortes sobre algunos programas de Servicios Sociales, sabedoras del papel amortiguador del malestar social que estos dispositivos han venido teniendo en etapas de crisis anteriores. Esto ha ocurrido principalmente en las partidas destinadas a la atención a *emergencias sociales*, sin embargo el impacto ha sido inapreciable por la desproporción entre nuevas demandas y recursos.

En lógica con la tendencia descrita, los datos de *Eurostat* (Informe FOESSA, 2014: 319) nos aportan una mirada sobre las restricciones presupuestarias específicas en los principales ámbitos del bienestar social (hablamos de salud,

(1) Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/MEMORIA_Plan_Concertado_2012-13.pdf (fecha de consulta 20/02/2015).

(2) Según datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales.



discapacidad, vejez, supervivencia, desempleo, familia, vivienda y exclusión social). En la mayoría de partidas detalladas se ha mantenido o incrementado ligeramente el gasto para el período 2007-2011, si bien hay que señalar dos excepciones. Por un lado, se incrementaron ampliamente las partidas dedicadas a la protección por desempleo, las razones de tal aumento son obvias. Del lado contrario decreció de modo intenso el gasto en torno a las políticas de lucha contra la exclusión social, únicas en la que se produce un retroceso explícito. Este hecho nos indica dónde se ha concentrado el impacto de la dinámica de austeridad.

El tercer efecto se está viendo con la reciente reforma de la administración local, y decimos está porque sus consecuencias más notorias se harán más visibles a medio plazo. El elemento central de la reforma, siendo muy sintéticos, se concreta en una nueva diferenciación de contenidos entre los niveles local y autonómico, que conlleva la focalización de los cometidos del primero de estos niveles en torno a funciones de *atención inmediata*, una competencia paradójicamente concreta e inespecífica al mismo tiempo. Esto intensifica el riesgo de convertir en estructural el enfoque asistencial que se ha reforzado con el actual contexto de crisis. No hemos de olvidar que las administraciones locales aportan en torno al 43% de la financiación del *Sistema*⁽³⁾. La reconfiguración de competencias entre los dos niveles inmersos en la gestión del sistema de Servicios Sociales, el autonómico y el local, está siendo utilizado ya en algunos casos como una *coartada* de algunas administraciones locales para deshacerse de competencias estratégicas de Servicios Sociales, competencias que dotaban al sistema, con todas sus contradicciones, de ciertas herramientas en línea de potenciar la acción inclusiva-normalizadora en el espacio local.

En esta inercia descapitalizadora es necesario también referirnos al debilitamiento de las organizaciones del tercer sector de acción social, especialmente las pequeñas entidades que concentraban sus programas en el ámbito local. En la práctica, muchas de las organizaciones sostenían mediante subvenciones u otras vías una parte de los programas que desarrollaban o complementaban la acción de Servicios Sociales en el territorio (programas de acompañamiento a familias, presencia en la calle con grupos en riesgo de exclusión, promoción de la autonomía personal, apoyo social a colectivos...). Mucha de esta intervención social ha desaparecido y con ella buena parte del frágil tejido de entidades dedicadas a las mismas (cuestión que merece una reflexión aparte).

En otros casos se ha producido una especie de *reconversión funcional* por la que, al tiempo que desaparecían organizaciones colaboradoras dedicadas a la

(3) Son datos de la Memoria 2012 del Plan Concertado de Servicios Sociales.



gestión de programas de *lógica inclusiva*, generalmente asentadas en el binomio voluntarios-profesionales; emergían organizaciones dedicadas principalmente a ayudas de *lógica asistencial* (económica, alimentaria...), demandas muy necesarias en el contexto presente. Estas entidades nuevas o reconvertidas se han apoyado, sobre todo, en una creciente voluntarización de sus contenidos.

La reorientación asistencial de una parte de las organizaciones colaboradoras desde el tercer sector de acción social ha sido entendida a veces como un factor causal más de la situación de los Servicios Sociales públicos. Esta es, sin embargo, una lectura incompleta a nuestro juicio. Las organizaciones sociales emergentes han ejercido aquí su papel cívico, adaptándose de modo relativamente ágil a la intenso fluir de urgencias. Han hecho, están haciendo su papel, limitado, pero necesario en el momento presente. La deriva *beneficente* de una parte del tercer sector, ni es causa, ni es fenómeno paralelo, ni es diferente a la de Servicios Sociales públicos, es sencillamente parte de un mismo proceso de reorientación funcional. El problema, a nuestro juicio, no está, por tanto, en si el tercer sector es o no una amenaza para Servicios Sociales, ya que éste es en realidad una parte de los mismos. La deriva *beneficente* ha de ser mirada de modo complejo e interrelacionado, es una deriva del *sistema-red* en su conjunto y viene determinada por un contexto de precarización social y por una orientación ideológica específica de las políticas sociales.

Los procesos, interconectados, han supuesto una especie de *tormenta perfecta* para el *Sistema*. Si bien es cierto que, como señala Manuel Aguilar (2014), el impacto de la crisis sobre el mismo es desigual y complejo, diferente según cada servicio, cada territorio y según las prestaciones concretas. Siendo esto así, es una evidencia empírica que, de modo especial en los espacios de mayor vulnerabilidad social, se ha intensificado el ya descrito proceso de reasistencialización, concentrando gran parte de la atención de los/as profesionales y de las colaboraciones en red con otros actores como el tercer sector, en intervenciones según patrones de emergencia, debilitándose con ello las energías para una intervención más orientada por criterios de acompañamiento inclusivo y normalizador. Como dice García Roca (2012), la crisis ha encarado la acción social hacia las urgencias, hasta colocar a los servicios y a los profesionales y voluntarios en pie de emergencia, aunque no siempre se encuentre la salida de emergencia. Se ha tenido que comprender la importancia de la inmediatez y del alivio sin más, de la resolución sin dilaciones. Pero la emergencia arriesga las conquistas de calidad y profesionalidad de la intervención social. En tiempos de emergencia nos inclinamos por la prestación de servicios y se abandonan los procesos largos (González, Portillo, 2014a).

3 RENUNCIAS PREVIAS

Pudiera parecer, por el panorama descrito hasta aquí, que la tesitura crítica de esa malla de protección que prende la red de Servicios Sociales es fruto exclusivo de lo acontecido desde que estalla esta maldita crisis. Este ha sido un argumento esgrimido con cierta frecuencia en algunos círculos, acompañado generalmente de demandas pidiendo el *regreso a Ítaca*, la vuelta a la senda por la que transitaban los Servicios Sociales antes de la crisis. Es lógico que esto sea así, tal vez no pueda ser de otra manera, la situación actual, respecto a la anterior, es la manifiesta imagen de una pérdida. Sin embargo, entendemos aquí que repensar los Servicios Sociales requiere también de una crítica retrospectiva que ponga sobre el tapete algunos aspectos asentados ya antes de la crisis.

De entrada hay que apuntar que están fuera de duda un buen puñado de aportaciones relevantes de Servicios Sociales. Han sido un actor clave en el despliegue de la atención a la dependencia. Han contribuido al asentamiento de una cultura de la responsabilidad social redistributiva en las administraciones locales que, frecuentemente, han ido más allá de sus propias competencias legales en sentido estricto activando programas y recursos sociales para atender las necesidades diferentes en cada territorio (actuaciones de apoyo a menores, igualdad de género, trabajo con familias), todo ello, principalmente, como se dijo ya, antes de la crisis. Han sido soporte de no pocas iniciativas que abrieron espacios de inclusión de personas y colectivos vulnerables. Se han conformado como ente de referencia en lo próximo (en los barrios, pueblos...). Han acometido, en algunos casos, no tantos como sería necesario, recurrentes procesos de intervención sociocomunitaria integral en el territorio. Han fortalecido también el acceso y la articulación de la red de recursos de atención especializada en los diversos ámbitos (equipos de tratamiento familiar, centros residenciales, recursos de atención a la discapacidad...). Estos y otros logros han de ser puesto sin duda en el haber de nuestro actor.

Pero los Servicios Sociales estaban sumidos desde tiempo atrás en ciertos debates de fondo que tocaban a su misión. Algunos de estos debates nacen casi al momento en que lo hace el propio *Sistema*. Podríamos decir que la precariedad institucional con que fueron contruidos los mismos antes de la crisis es causa no menor de su actual descomposición. Por ello nos parece relevante centrar también la mirada sobre algunas fragilidades previas, no para fundamentar la deriva que hemos aludido en el anterior epígrafe, sino para identificar cuáles son las debilidades que ya estaban antes, a razón de poder aportar cierto debate crítico sobre cuál habrá de ser la *calle* que Servicios Sociales ha de



elegir para hacer su *carrera* en un hipotético proceso de transición de un escenario de crisis a otro de cierta normalización política e institucional de *lo social*.

Si repasamos la literatura de las últimas décadas podemos apreciar como, de cuando en cuando, en el *escenario precrisis* de crecimiento y despliegue progresivo de Servicios Sociales, se alzaban algunas voces analíticas revisando el rumbo en curso. En los primeros tiempos estas voces eran oídas (también leídas), existía una *base crítica* con cierta densidad dentro del sistema. El trabajo de Manuel Aguilar, Concha Corera, Mario Gaviria y Miguel Laparra (1990)⁽⁴⁾ en el que se describía, con una pizca de perplejidad lúcida, la deriva homogeneizadora y burocratizadora y la débil cultura política del bienestar, fue una herramienta de debate en no pocos centros de Servicios Sociales, en grupos de trabajo de colegios profesionales, tuvo su impacto y ayudó a pensar... Esto era así también porque existía un capital reflexivo. Años después han ido apareciendo otros trabajos críticos, como los de Josefa Fombuena (2000) sobre la absorción del trabajo social (como método) por los Servicios Sociales (como estructura institucional), o Joaquín García Roca (2006) sobre las renunciadas del sistema a construir una cultura de dialógica de acción relacional, o el reciente trabajo de Fernando Fantova (2014), donde pone de manifiesto la falta de una definición clara y consensuada sobre la finalidad y el objeto de los servicios sociales, esto por poner algunos ejemplos. Pero, salvo excepciones⁽⁵⁾, la masa reflexiva se ha debilitando y también se ha encerrado en la *academia* (en las Escuelas de Trabajo Social que hoy son Facultades) y en los *staff* de conserjerías y ayuntamientos. El capital analítico y reflexivo ha orientado los tiempos y energías a planificar el paulatino incremento de programas, recursos y servicios, dejando en un segundo plano la mirada sobre los efectos de conjunto. Esta parálisis parece recuperar un cierto pulso reflexivo en el momento actual con la aparición de espacios en diferentes lugares que parecen revigorizar el debate. En la relectura de una buena parte de estas miradas críticas al desarrollo de Servicios Sociales identificamos tres grandes focos de interés en los análisis de Servicios Sociales: 1) su asentamiento institucional sobre una apuesta política frágil; 2) las disfunciones entre las formas organizativas y gestión del conocimiento y 3) las lógicas de relación de ayuda.

3.1. Una apuesta política frágil

Los Servicios Sociales no nacen en nuestro país en el mejor tiempo, llegan cuando el sustrato ideológico sobre el que se asientan está ya en crisis en el

(4) Aguilar, M. Corera, C. Gaviria, M. y Laparra, M. (1990) «Una docena de mitos, síndromes, límites y mistificaciones a cerca de los Servicios Sociales y al Trabajo Social». En *Documentación Social*, 79: 217-244.

(5) Como los foros promovidos por los colegios profesionales de Trabajo Social, Educación Social o Psicología, o aportes como el de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Centros de Servicios Sociales.



contexto europeo. En este sentido se da la paradoja de que el crecimiento de los mismos ha sido real, pero de segundo orden en relación a otras esfera de política pública local (urbanismo, por poner un ejemplo). Servicios Sociales era importante por dos cosas: porque trataba con problemas incómodos y porque se podían pagar (cuando las arcas del municipio y la comunidad iban bien). Pero la convicción política en torno a estos no ha llegado a ser tan incondicional como sería deseable. En realidad el precepto ideológico bajo el que hemos vivido se asentaba en la máxima de que cuando hay crecimiento todo va bien porque éste por sí solo genera sus propios cauces de reparto y cohesión social. Entre estos cauces ha estado la relativa orientación social de una parte del *vigor fiscal* de la etapa de bonanza.

Servicios Sociales ha sido más opción que prioridad, una de esas cosas que *están bien si podemos pagárnoslas*. Formalmente eran una vía que, con otras, podía contribuir a ese reequilibrio cohesionador prometido en tiempos de bonanza. Sin embargo, hoy sabemos que esa potencialidad inclusiva ha sido limitada, que la etapa de bonanza de las dos décadas anteriores ha tenido un precario impacto sobre la reducción de las desigualdades relativas (Ayala, 2014) y que los actores implicados han logrado apenas amortiguar la dinámica de exclusión. Y no lo sabemos de ahora, ya el VI Informe FOESSA (2008), en un contexto de crecimiento, alertaba sobre la fragilidad del modelo de cohesión social de nuestra sociedad y, dentro del mismo, de la fragilidad de las estructuras para el bienestar social (entre las que está Servicios Sociales).

Esta fragilidad política ha sido señalada por autores como Rodríguez Cabrero (2004), Fantova (2013) o Casado (2014) concretada en aspectos como: 1) sucesivos intentos de universalización de sus contenidos que quedan incompletos; 2) una estructuración de responsabilidades entre administraciones (local, autonómica, central) fluctuante e inestable; 3) un posicionamiento secundario de Servicios Sociales Comunitarios en los espacios en los que se dirimía el proyecto de ciudad y de sociedad (planes de urbanismo, planes de desarrollo económico local...); 4) incluso en la ausencia de un movimiento social (o en la falta de ligazones consistentes con los ya existentes). Este conjunto de factores ha contribuido a que la apuesta no haya sido tan sólida como sería deseable. Tal inconsistencia es la causa de que, tras un indudable despliegue en tiempo de bonanza, se haya producido un desmantelamiento *express* de buena parte de los programas y dispositivos que daban contenido al *Sistema*, así como de la vertiginosa reorientación asistencial en el nivel básico o comunitario.



3.2. Disfunción entre formas organizativas y dinámicas de gestión del conocimiento

La organización administrativa de los Servicios Sociales ha venido condicionada por dos dinámicas simultáneas. La primera, más frecuente en los grandes municipios (y también en los niveles autonómicos y provinciales), es a nuestro juicio, excesiva estructuración como un servicio más de la administración local, imbuido, por tanto, en los códigos y lógicas propios de la misma. Mientras que en otros sistemas como el sanitario o el educativo, sus *cuadros* son (ante todo) profesionales del sistema, aquí ha primado con frecuencia la cultura administrativa (a veces *administrativista*) sobre la concepción como profesional del bienestar. Esto tiene sus consecuencias sobre las *formas de hacer*.

En no pocas ocasiones Servicios Sociales ha ejercido de lugar de tránsito para funcionarios que, siguiendo los criterios de movilidad interna de las administraciones, promocionan hacia otras unidades. Con ello se ha dificultado la consolidación de plantillas propias y a menudo la *fuga* de profesionales que, por su capacidad de gestión o su buen hacer han terminado prestando servicio en otros *negociados*.

La propia definición de lo que es o no un buen profesional en Servicios Sociales ha venido condicionada por este exceso de cultura de lo administrativo en un espacio que, siendo administración (esto no está en duda), tiene también que ser otra cosa: un espacio que haga posible procesos de intervención social. Una profesional de un Centro de Servicios Sociales de la ciudad de Sevilla lo explica así: «¿qué es un buen profesional en Servicios Sociales? El que resuelve pronto un expediente. El alcalde, el concejal y tu jefe lo que te piden es que resuelvas pronto las demandas, no que hagas trabajo social, aquí un buen profesional es el que antes da la baja a un expediente».

La definición del espacio físico de trabajo (el Centro de Servicios Sociales), la ordenación sobre todo en despachos o unidades para el trabajo individualizado, con escasos espacios para el trabajo grupal o comunitario (cuando no nulos), el diseño de las jornadas laborales (concentradas en la mañana)... han ido de manera progresiva amoldándose a la lógica predominantemente administrativa ya descrita.

El segundo factor que contribuye a la comentada disfunción se relaciona con la irrupción de determinadas formas de *management* en la esfera de los Servicios Sociales (Ruiz, *et al* 2009). Esta no es una tendencia exclusiva de nuestro actor, la implementación de formas de gestión tomadas del entorno empresarial se ha generalizado en el conjunto de la administración pública en las dos últimas décadas. Nadie discute aquí tampoco la utilidad que pueden



tener buena parte de las mismas, lo que sí se pone en cuestión es el modo, la estrategia de adaptación al *entorno de Servicios Sociales*. No pocos profesionales perciben que, con frecuencia, en lugar de adaptarse las herramientas al contexto operativo se ha hecho justo lo contrario. Esto tiene que ver con uno de los que, a nuestro juicio, son elementos centrales en el desarrollo de Servicios Sociales, la cultura de gestión del conocimiento.

Puede apreciarse, por ejemplo, en aspectos como la creciente tendencia a una protocolización marcadamente formalizadora de la intervención social. Es perceptible sobre todo para la atención a problemáticas complejas que afectan a diferentes agencias de bienestar como puede ser, por visibilizar la idea, la intervención en casos de absentismo escolar. El *protocolo*, buena herramienta de entrada, ha delimitado la responsabilidad de cada agencia (educativa, social, cívica...) y, dentro de ello, las funciones de cada profesional. Hecha la labor de ingeniería queda ahí como una especie de *pócima mágica* en la que el trabajo de cada parte conformará el *milagro* sobre el todo. Sin embargo, la realidad se torna compleja con frecuencia y los problemas desbordan a menudo los diseños de atención fijados a priori. Cuando la aplicación no aparece acompañada de procesos de contraste cotidiano compartido, de evaluaciones de abajo-arriba, de relación cotidiana entre profesionales... el efecto integrador se torna irrelevante. Sabemos que la exclusión, *material sensible* para Servicios Sociales, es un objeto de actuación en el que el todo es superior a la suma de las partes. Pero cuesta definir métodos que aborden al mismo tiempo las partes y el todo, formas de intervenir en las que la *ingeniería* (necesaria) no relegue a segundo plano a la *artesanía* (imprescindible).

Los sistemas de información (SIUSS y derivados) son otra pieza clave en esta gestión del conocimiento. Sin embargo, dejando de lado los condicionantes técnicos y legales, la dispersión y diversificación de los procesos de gestión de la información han limitado considerablemente la utilidad de los mismos para una adecuada evaluación permanente y planificación de la intervención. Más allá de esto, con frecuencia, se ha producido una diferenciación en las organizaciones, los profesionales de base han sido, sobre todo, suministradores de datos con los que los *staff* de gestión han valorado y planificado. Sin embargo, se han debilitado los espacios de trabajo pensados para generar dialógica organizacional, los espacios de reflexión y encuentro en los que se hacía difuso el límite entre evaluación-formación-innovación han sido progresivamente sustituidos por espacios diferenciados. En definitiva, se han impuesto culturas de evaluación lineales a realidades complejas.



3.3. Las lógicas de relación de ayuda

Si los Servicios Sociales son un espacio para la intervención social, la relación de ayuda es el *lugar* en el que se produce el vínculo entre interventores e intervenidos. Es aquí donde se concentran conceptualmente la mayor parte de sus potencialidades capitalizadoras. En sus *ideas fundadoras* Servicios Sociales se proponía un proyecto de relación de ayuda concreto, consistente en la superación de *esquemas de ayuda autoritaria o paternalista, para generar modos facilitadores en los que la empatía y la participación del sujeto ejerzan de catalizadores hacia el mundo de las potencialidades* (Jaraíz, 2011: 277). Como bien plantea Damián Salcedo (1998), Servicios Sociales ha de moverse en un *juego* no siempre fácil, la consecución del bienestar (objetivo del sistema) y la promoción de las capacidades de los sujetos (condición de la intervención). Ante este dilema se hacen posibles tres posiciones: 1) la búsqueda de un equilibrio entre ambas; 2) la opción por *modelos de atención centrados en el servicio*; 3) o la adopción de *modelo de acción centrados en el sujeto*.

La realidad de Servicios Sociales permite apreciar un *decantamiento* general por modelos de *atención centrados en el servicio*. Esta visión aparece con fuerza en los discursos y percepciones de los profesionales de Servicios Sociales (Jaraíz, 2012; González Portillo, 2014). La primacía de respuestas orientadas al acceso a bienes sociales (necesario, indispensables), sobre modos de actuación que incidan en el empoderamiento, en procesos de capitalización que contribuya a que *los sujetos puedan sujetarse*, era un debate vivo antes de la crisis que se hace más necesario aún en el momento actual. De hecho, buena parte de las últimas leyes abordan el asunto de la intervención profesional redefiniendo sus contenidos en torno a criterios de acompañamiento y participación de los sujetos. Uno de los aspectos centrales en los debates que han dado lugar a estas leyes ha estado en la apuesta por figuras como el trabajador social de referencia.

Tal vez la mayor carencia de los modos de relación de ayuda esté en que las conexiones interventores-intervenidos se han soportado de modo casi exclusivo en lógicas individualizadoras centradas en ese acceso a bienes, desarrollándose así un modo de entender la intervención social anclado en el binomio necesidad-recurso. Esta dimensión, esencial en la intervención, permite el acceso a los bienes (cuando los hay, claro), sin embargo, no garantiza la participación real del sujeto, se renuncia así a la interacción social (entre interventores e intervenidos) encaminada a conseguir que la propia persona ponga en juego todos los recursos (materiales y no materiales, propios y ajenos) para lograr o mantener su inclusión social. Es cierto que en ocasiones se ha avanzado hacia modos de participación formal, pero como tendencia a

Servicios Sociales no se le ha otorgado poder (en forma de ratios de profesionales, condiciones materiales, procedimientos de trabajo más relacionales...) para trabajar sobre dinámicas de participación. Tales dinámicas requerían de otros enfoques de intervención más grupales y comunitarios, de procesos de acompañamiento asociativo, de generación de redes de apoyo. Estas cuestiones no han estado en el *core* de la cuestión.

La superación de la *lógica benéfica* requería de bienes sociales y además de método, de modos de hacer y en este sentido Servicios Sociales ha renunciado institucionalmente a la adopción de un método, como señala Josefa Fombuena, según el sistema se va consolidando, se produce un desencuentro entre el espacio institucional (Servicios Sociales) y el método de intervención (trabajo social, entendido aquí en sentido amplio). De este modo la vieja lógica preconstitucional queda remozada, pero no definitivamente superada por el poco peso que sobre mesa de trabajar y pensar tienen los relatos de los sujetos (Navarro, 2004).

4 MARCO QUE CONDICIONA EL FUTURO

Los elementos del momento actual y los heredados nos dejan ante cuatro *condicionantes* que muy probablemente conformarán el marco sustente el *lienzo* futuro de los Servicios Sociales. Dos de estos *condicionantes* son de tipo político-estructural, afectan estratégicamente a Servicios Sociales, pero forman parte de un debate más amplio:

- El primero está en cómo ha de detenerse en nuestra sociedad el proceso de descomposición social. Existen actualmente algunos frentes de debate abiertos en el terreno de las políticas sociales, como el que tiene lugar en torno a la protección económica para la atención a las necesidades básicas y la conveniencia de una política estatal de renta básica.
- El segundo condicionante está en cómo reactivar procesos de desarrollo social en los que quepan espacios para una inclusión normalizadora de *los perdedores*. La incapacidad de Servicios Sociales para fortalecer dinámicas en esta lógica no está tanto en el desborde de la demanda asistencial, como en la desaparición de los escenarios que permitían construir con los sujetos una trama inclusiva. La falta de alternativas razonables para la activación vía ocupación, la debilidad del mercado de trabajo y la intensificación de una tendencia fragmentada del mismo en la que buena parte del empleo generado no permite salir de la pobreza a los sujetos, la inexistencia alternativas que permitan la inserción de



personas y grupos sociales con capacidades y cualificaciones muy sesgadas... Es sobre estos aspectos sobre los que han de concentrarse las mejores energías de la innovación social.

Los condicionantes anteriores superan el estricto ámbito de Servicios Sociales, sin embargo el capital reflexivo que se ha gestado en torno a los mismos, en sus profesionales, asociaciones, en los colegios profesionales implicados, tiene mucho que decir. Los interrogantes que plantea el momento actual son, sin duda, un reto para el trabajo social, para la educación social, para la psicología social y, sobre todo, para el desarrollo de espacios de acción reticular.

Los *condicionantes* tercero y cuarto son de carácter interno, afectan por tanto de lleno a la re-construcción futura de Servicios Sociales, dicho de otro modo, a su hacer, su tener, su estar y, en definitiva, a su ser.

- El tercero tiene que ver con el modo en que se recomponga lo que hasta ahora hemos llamado Sistema de Servicios Sociales. Sabemos que tal Sistema ha sido un proyecto incompleto, con múltiples *goteras*, ausente de una matriz que le otorgue coherencia en los aspectos esenciales (carente por ejemplo de una ley estatal que aporte sentido al conjunto), con desarrollos legislativos desiguales (con diferencias crecientes según cada comunidad autónoma), con avances en algunos campos como la atención a la dependencia, pero con estancamientos relevantes en ámbitos como la inclusión normalizadora (Jaraíz, 2012). Sabemos también que, mirando la cosa en perspectiva, Servicios Sociales ha contribuido a los avances hacia un modelo garantía de bienes sociales en forma de derecho, para el desarrollo de espacio de autonomía social y en definitiva para amortiguar la pobreza y desigualdad que no recomponen, ni las crisis, ni las etapas de crecimiento sin redistribución (Rodríguez Carbrero, 2004).
- En esta recomposición entran en juego al menos tres factores: la capacidad que en el futuro puedan tener las políticas fiscales para promover dinámicas de redistribución que posibiliten desarrollo social y bienestar; la voluntad de articulación entre los diferentes niveles de la administración pública y, finalmente, la relevancia que se dé a las alianzas entre Servicios Sociales públicos y sociedad civil (tercer sector, economías sociales y colaborativas, mundo asociativo, comunidad).
- Servicios Sociales habrá de saberse articular desde propuesta que contemple estos factores: un proyecto pensado en claves de desarrollo social, articulado sobre bases institucionales más sólidas que las actuales y apoyado en procesos de gobernanza multiactoriales.

- El cuarto de estos *condicionantes* se refiere al objeto que legitima y el método que sostiene su intervención, atiende por tanto a sus praxis. Los Servicios Sociales se han preocupado, preferentemente, por el despliegue de unas relaciones basadas en bienes sociales concretos y normalmente tangibles, en las que su estructura operativa (sus profesionales) ordenaban procesos, bien contruidos técnicamente para, sobre todo, otorgar recursos según necesidades. La concentración de las energías interventoras en torno a este binomio *necesidad-recurso* ha sido objeto de análisis y de atención por parte de quienes han investigado sobre Servicios Sociales desde sus inicios en el arranque del proceso democrático hasta nuestros días (Aguilar *et al*, 1999; Fombuena, 2000; Jaraíz, 2010; González Portillo, 2014; Fantova, 2014). Con frecuencia se alegaba a la necesidad de superar el mismo, sin embargo, los dinamismos cotidianos, el desborde que frecuentemente trae consigo la realidad, las presiones sobre la urgencia, la propia construcción de la praxis profesional, lo han dificultado. Pensamos aquí que este modelo interventor ha tocado fondo, si antes era ya precario, el escenario actual agudiza su irrelevancia.

5 APUNTES PARA UN REENFOQUE EN TORNO A UN OBJETO TRANSVERSAL: CAPITALIZACIÓN SOCIAL Y RELACIONALIDADES

Pensamos aquí que la renovación de Servicios Sociales ha de ser mirada desde los condicionantes señalados, abordando los mismos de abajo arriba. Desde este esquema apuntamos a las cuestiones que afectan al *objeto* y al *método* como primer factor resignificador. Sobre ellas nos detenemos en la última parte del trabajo. Es cierto que la concreción de una nueva posición vendrá condicionada por el devenir futuro de las políticas públicas, los cambios en el marco de derechos, las herramientas que den forma a los sistemas de protección o las configuraciones legislativas. Pero, aun en un poco probable escenario en el que los *vientos soplen a favor*, las carencias de Servicios Sociales persistirán si no se otorga centralidad a este asunto. Luis Barriga (2012) apunta la necesidad de producir un tránsito en la idea que sustenta al *proyecto fundador*, dejar de pensar los Servicios Sociales como una *orquesta sinfónica*, para concebirlos como una *orquesta de jazz*. Esta metáfora inspira a nuestro juicio el conjunto de ideas que desarrollamos en este apartado.

Hablamos primero del *objeto*, en Servicios Sociales éste se construye sobre su relación con los sujetos, todo cambio en la situación de los segundos obliga a la repensar el primero. Esta revisión se torna en asunto clave, como nos dice Fernando Fantova —*sin objeto no hay sector y sin sector no hay sistema*—.



Tradicionalmente la definición del *objeto* en Servicios Sociales se ha conformado alrededor de tres ideas finalistas (Laparra y Aguilar, 2006; Aguilar, 2009):

- La *idea de autonomía*, que da respuesta principalmente a la responsabilidad de trazar servicios y procesos de intervención que sirvan básicamente para dos cosas: 1) Para proveer la mejora de las condiciones de personas y familias con déficit de autonomía o con situaciones de dependencia funcional y social. 2) Para prevenir y/o retrasar estas situaciones de dependencia.
- La *idea de inclusión*, preocupada por la activación integradora de personas y colectivos en condiciones de vulnerabilidad o exclusión respecto al conjunto de bienes sociales elementales (empleo, salud, vivienda, educación, ejercicio de la ciudadanía, seguridad económica).
- La *idea de protección*, orientada a situaciones de convivencia que precisan, no ya de un mero acompañamiento y apoyo social, sino de una tutela institucional efectiva que permita la garantía de unos derechos y condiciones de vida elementales.

El patrón de acción de Servicios Sociales ha consistido en identificar estos objetos para, a continuación, establecer los procedimientos y lógicas diferenciadas para atender adecuadamente a cada uno de ellos. Esta praxis razonable en el nivel especializado del sistema, ha sido también la pauta del nivel comunitario, se ha tendido a ir diferenciado los contenidos en forma de servicios/prestación que han funcionado a menudo con lógicas más paralelas que complejas. La percepción aquí es que se ha dado poca relevancia a un asunto previo, ¿qué conecta a cada uno de estos objetos?

En su quehacer cotidiano Servicios Sociales se ha construido principalmente desde lo institucional, sus gentes han pensado, desde *dentro* hacia *fuera*, qué ofrecer a la sociedad partiendo del estudio sobre necesidades detectadas. Ha costado más la incorporación de dinámica *fuera-dentro*. Este otro enfoque precisaba de un mayor contraste entre el análisis de necesidades y el relato de los sujetos, las percepciones e intersubjetividades.

El cuestionamiento no atiende, por tanto, a si estos deben ser o no objetos, es claro que deben seguir siéndolo. Sino en *cómo* se trasciende desde tales objetos a los objetivos, recursos y formas de acción, en definitiva, a los métodos de intervención social. Ajustar las lógicas del *cómo* precisa de contraste entre los dos procesos descritos (dentro-fuera y viceversa).

Hoy sabemos (VII Informe FOESSA, 2014) que, con los procesos de desprotección, dependencia y exclusión, coexisten una serie de pérdidas (comunes en

todos ellos), hablamos de: redes, vínculos personales y colectivos, confianzas, seguridades, convicciones en torno al presente y al futuro. Todas estas cuestiones se construyen, transforman o destruyen en torno a eso que hemos llamado *la comunidad*, pero entendida de un modo específico. Hablamos aquí de una mirada, a la misma, desde Servicios Sociales, no sólo como receptora de *inputs* específicos en forma de programas y recursos (a esto se han dedicado sobre todo *los comunitarios*), sino como: espacio de vida de los sujetos, lugar desde el que promover dinámicas saludables de vecindad, resorte para el impulso de iniciativas acogedoras, sujeto colectivo con capacidad de generar condiciones de proximidad activa respecto a los dinamismos cívicos y relaciones que faciliten la autonomía de conjunto, como generador de oportunidades para el desarrollo social.

Un reposicionamiento así sitúa a Servicios Sociales ante el reto de convertirse en una agencia que toma parte en las cotidianidades, donde transcurren los procesos de *capitalización social* de la comunidad, orientando su actuación al impulso de espacios de relación, empoderamiento y participación de los sujetos. Pensamos que es en el terreno de los capitales sociales diversos donde se encuentra ese objeto transversal que ejerce de conector respecto al resto.

Cuadro 1. Objeto de Servicios Sociales

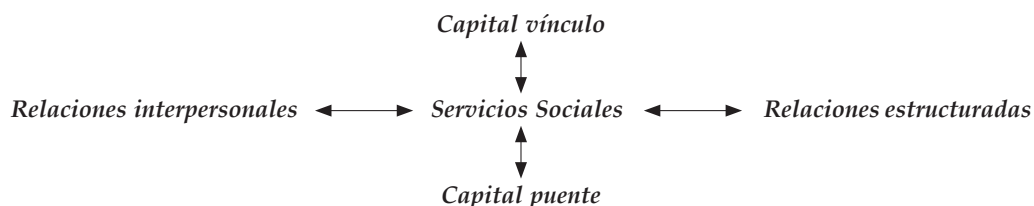
AUTONOMÍA	INCLUSIÓN	PROTECCIÓN
CAPITALIZACIÓN SOCIAL		

Fuente: Elaboración propia.

Somos conscientes de que el recurso a la idea de *capital social* encierra sus dificultades. Son muchas y muy diferentes las concepciones en torno al mismo (Hawkins y Meurer, 2012). Unas aproximaciones han entendido la capitalización social como mejora de las capacidades de los sujetos (Coleman, 1998), otras se han mirado hacia las redes y espacios formalizados (Putnam, 2000), o los vínculos informales (Linn, 2001). Son apreciables incluso enfoques diferentes, así Bourdieu presta atención al potencial simultáneamente constructor y estructurante del capital social, mientras que Szreter y Woolcock (2004) lo conciben desde su dinamismo generador de vínculos que pueden ser cerrados (entre grupos de iguales) o abiertos.

El valor que tiene Servicios Sociales como espacio institucional local es precisamente la capacidad, por su arraigo en el territorio, de convertirse en un agente dotado para la conexión de distintas fuentes, lógicas y espacios

generadores de capital. Este potencial de conexión puede convertirse en un recurso útil para activar prácticas en clave de desarrollo social. La posición de Servicios Sociales en relación al capital social podría expresarse del siguiente modo:



Fuente: Elaboración propia.

Este enfoque obligaría, por poner un ejemplo, a planificar la gestión del Servicio de Ayuda a Domicilio (objeto autonomía), además de como una prestación técnica específica de Servicios Sociales que se concreta en el apoyo domiciliario profesional a un usuario. Como un recurso no convencional con potencialidades para: reforzar relaciones entre sujetos que comparten problemas (re-vinculaciones entre sujetos que comparten realidades comunes), como un espacio para la colaboración y el encuentro intergeneracional (generación de procesos puente que conectan diferentes grupos), como un elemento de trabajo relacional interpersonal desde lo informal (familias, vecinos...) y como espacio de colaboración de diferentes agencias públicas y del tercer sector implicadas en el trabajo con personas mayores y/o discapacitadas del entorno.

Este reenfoque obliga a una reorientación de la agenda interventora, priorizando cuestiones que con frecuencia no han sido centrales. Hablamos de aspectos como: la salud de conjunto de las relaciones familiares y vecinales, la mejora de las condiciones de participación, el dinamismo asociativo, el uso y gestión del espacio público, la conexión entre sujetos individuales con problemáticas o intereses colectivos, la relación con espacios de ayuda autónoma, el impulso de la innovación social en sentido amplio...

Todas estas prioridades determinan la necesidad de dotar a Servicios Sociales de un nuevo rol relacional que pensamos se ordena sobre cuatro dimensiones básicas:

Relacionalidades en la esfera política

Nos referimos al papel de la política de Servicios Sociales en el escenario de las políticas públicas y, de forma más concreta, de las políticas sociales. Con frecuencia Servicios Sociales ha sido situado como una especie de *política*

auxiliar respecto a otras (sanidad, empleo, educación...). En esta posición persiste en el territorio respecto a otras políticas locales (urbanismo, desarrollo local, etc.). En ello han influido diversos factores, como la primacía de lógicas de especialización creciente en el diseño de políticas públicas (Subirats, 2007), o la diferenciación en esferas administrativas (la sanidad local o la educación local competencia de niveles autonómicos, los Servicios Sociales locales competencia de niveles municipales).

Sin embargo, este patrón de diseño político viene siendo cuestionado en las dos últimas décadas. No se pone el debate aquí sobre el valor de la especialización, reiteramos que es obvia la necesidad de la misma, sino sobre la primacía de diseños altamente diferenciados y con espacios de conexión frágiles que se concretan con frecuencia en meras coordinaciones formales. La crítica se centra aquí en la ineficiencia de estos patrones para el abordaje de fenómenos complejos, multicausales y multiproblemáticos, en los que confluyen en torno a comunidades, familias y sujetos, problemáticas de diversa índole (social, educativa, ocupacional, sanitaria...).

El tiempo futuro de las políticas sociales requerirá de diseños que integren lo sectorial, lo intersectorial y lo transversal. En este enfoque Servicios Sociales tiene cierto camino hecho, acumula algunas experiencias, vivencias, conocimiento al fin y al cabo, con potencial para aportar enseñanza y praxis sobre el difícil arte del domino de lo integrado. Este espacio, el de las políticas integradas supone a nuestro juicio un *niche relacional* cargado de potencialidades.

Relacionalidad entre actores

La relación entre los dispositivos públicos prestadores de Servicios Sociales, especialmente en este caso el Centro de SS.SS. y el tejido de actores no públicos contiene elementos claramente viciados. Formalmente la participación ciudadana y la colaboración con el tercer sector y con el mundo del voluntariado eran un contenido específico, incluso un precepto recogido en las diferentes legislaciones sobre Servicios Sociales.

Sin embargo, la praxis relacional ha sido bastante limitada, en unos casos unos y otros (los públicos y los de tercer sector) han mantenido una cierta coordinación formal. En otros casos se han establecido algunos mecanismos de relación basados en la colaboración táctica por la que, los públicos necesitan la ayuda auxiliar de las ONGs para determinados trabajos y apoyan a las mismas mediante diferentes vías, preferentemente mediante subvenciones. En no pocos casos una y otra esfera ha vivido casi de espaldas, generando intervenciones duplicadas, poco conectadas, incluso con modelos de acción confrontados que han llegado a generar efectos perversos...



En esta frágil dinámica ha incidido también la visión de *unos frente a otros*. Para los públicos, la gente de las ONGs son voluntaristas y discrecionales. Para el tejido asociativo de lo social los públicos son burócratas y lentos.

En nuestra experiencia de acompañamiento a entidades de Servicios Sociales públicos y de agencias del tercer sector casi siempre emerge un discurso paradójico. Unos y otros se erigen, con diferentes lenguajes, en defensores de la responsabilidad pública y del bien común. Para unos, los otros erosionan lo público porque la administración otorga recursos a entidades externas, mermando con ello el ya débil Estado del Bienestar. Para otros, lo público queda cuestionado por un burocratismo que no resuelve problemas. A pesar de que con frecuencia ambas esferas defienden un proyecto político e interventor con un gran terreno de encuentro⁽⁶⁾, apenas se han construido espacios de reflexión y relación compartida para sustentar colectivamente lo común. En similar lógica se han desplegado las formas de intervención. Apenas existen espacios para poner en común la innovación en intervención que unas y otras esferas producen.

Los planes y programas verticales tienen una muy limitada capacidad de incidencia eficiente sobre los problemas del tiempo presente. Por ello la relacionalidad entre actores requiere de un re-conocimiento horizontal entre tejido de entidades y servicios públicos concretado en espacios comunes para: el análisis, la planificación y la evaluación de la intervención. También de lugares compartidos para la formación, la transferencia de prácticas y la innovación. El reto se concretar en lograr dinámicas de co-gestión en las que, sin perder el rol esencial de cada actor y sin desajustar el principio de responsabilidad pública, se puedan articular procesos de intervención compartidos.

Relacionalidades desde el territorio

El territorio, la comunidad local, es el tercer espacio relacional al que atendemos. Este espacio tiene, como no puede ser de otra manera, una intensa conexión con los dos anteriores, ya que si algo ha definido a Servicios Sociales ha sido su capacidad operativa en lo local, es en esta dimensión local dónde más fácilmente se hacen efectivas las capacidades de liderazgo político y las alianzas con otros actores.

En los años 70 (Jaraíz, 2012 bis) las primeras experiencias de Servicios Sociales comunitarios se consolidan sobre una capacidad básica, la de articular

(6) Si analizamos, por ejemplo, los últimos informes de organizaciones del tercer sector (Informe sobre Pobreza Infantil de UNICEF, VII Informe FOESSA), podemos constatar como una de las recomendaciones centrales de los mismos está en el incremento de inversiones y de servicios públicos de bienestar.



y promover iniciativas de desarrollo social local. Eran procesos relacionales en los que los primeros centros de Servicios Sociales adquieren la capacidad de liderar espacios de diálogo y mediación en el territorio. Estos procesos, soportados en lógicas participativas, dan lugar a una variada ingeniería de desarrollo local (planes de desarrollo comunitario, planes de desarrollo local...). En algunos de estos espacios Servicios Sociales ha mantenido en el tiempo esa capacidad de liderazgo, si bien es cierto que lo más frecuente ha sido que nuestro actor haya ido perdiendo peso, una veces porque estas dinámicas se desactivaron políticamente, otras porque aparecen nuevos actores públicos (como las agencias de desarrollo local) que reconvierten a criterios económicos reduciendo la intervención sobre el binomio desarrollo (social)/empleo, en muchos casos el alejamiento viene porque Servicios Sociales se retrae a su parcela y se dedica al despliegue de sus programas básicos descuidando el quehacer sobre lo territorial o incluso *encerrando* el trabajo con la comunidad en un programa especializado, el de cooperación social, lo cual parece una contradicción en origen, y reduciendo tal cooperación a la colaboración del Centro de Servicios Sociales con un puñado de ONGs con las que comparten interés táctico.

La regeneración de Servicios Sociales precisa de la recuperación del territorio y con ello del trabajo comunitario en sentido amplio como uno de los sustentos esenciales de su intervención. En esta recuperación del territorio se hace importante, no sólo la conexión entre las diversas agencias de política social pública con presencia local y con las diversas organizaciones del tercer sector con capacidad de intervención, también la implicación del entorno asociativo vecinal formal y no formal, la generación de espacios de comunicación con los vecinos...

Relacionalidad con los sujetos individuales y colectivos

La relacionalidad para con los sujetos directos de la intervención de Servicios Sociales se ha concentrado, como ya se ha dicho, en formas predominantemente individuales, basadas en la oferta los programas y servicios, enfocadas principalmente al acceso a bienes sociales concretos. En estas dinámicas los sujetos son, básicamente, receptores de los comentados bienes.

La revisión de las relaciones con los sujetos es sin duda el principal reto para Servicios Sociales. Por una parte es necesario avanzar en la reflexión crítica de cómo se está llevando a cabo esa intervención individual, qué modelo de relación de intervención, de relación de ayuda se establece entre intervenor e intervenido y hasta qué punto más que sujetos, los usuarios de servicios sociales no han sido tratados como objetos de la intervención (sin opinión, valoración y por supuesto, sin capacidad de decisión).



Y, por otra parte, entendemos necesario un refuerzo de enfoques de intervención colectiva, sin perjuicio del trabajo individual. El abordaje de modos de intervención grupales ha quedado como un reducto, aunque sabemos que encierra potencialidades especialmente útiles en un momento como el actual en el que muchos de los nuevos perfiles de usuarios/as de Servicios Sociales son personas con potencialidades y con relatos vitales esencialmente contruidos desde el territorio de la normalización.

En este contexto toma especial importancia la adopción de modelos de intervención orientados a activar resiliencias individuales y colectivas, energías que posibiliten dinámicas de autonomía social y de empoderamiento. En estas formas prima con frecuencia la acción recíproca mediante la que los sujetos aportan y reciben en una especie de dinámica de autoayuda, sobre formas de actuación pensadas con lógicas de don, en las que el sujeto es un mero receptor de bienes en forma de recurso. Iniciativas como los bancos de tiempo, las monedas sociales, las redes de intercambio local... son ejemplo de estos modos de hacer. Entendemos aquí que se hace necesario un acercamiento de Servicios Sociales como actor con capacidad de promoción, acompañamiento y apoyo de este tipo de prácticas. El terreno de lo recíproco emerge como el gran espacio de innovación en la intervención social.

6 BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, M. (2014): «Apuntes para un replanteamiento de los Servicios Sociales en España» en Lorenzo, F. (Coord.): *VII Informe FOESSA Sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*, Madrid: Fundación FOESSA.
- (2009): «Servicios Sociales. Las tribulaciones de un sector emergente» en MORENO, L. (ed.). *Reformas de las políticas de Bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI, pp. 171-205.
- AGUILAR, M.; GAVIRIA, M.; LAPARRA, M. (1993): «Una docena de síndromes, límites y mistificaciones acerca de los Servicios Sociales y el Trabajo Social» en *Documentación Social*, nº 109, pp. 217-244.
- ALIENA, R. (2005): *Descenso a periferia. Asistencia y condición humana en el territorio de lo social*. Valencia: Nau Llibres.
- AYALA, L. (2014): «Desigualdad y pobreza en España en el largo plazo. La continuidad de un modelo» en Lorenzo, F. (Coord.): *VII Informe FOESSA Sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*, Madrid: Fundación FOESSA.

- BARRIGA, L.A. (2012): «Integración de los Servicios Administrativos para unos Servicios Sociales de calidad. De la orquesta sinfónica a la orquesta de jazz» en *Actas del II Congreso Nacional de Planificación en Servicios Sociales*, pp. 85-98, Gobierno de La Rioja.
- CASADO, D. (2014): «Los Servicios Sociales Públicos» en Lorenzo, F. (Coord.): *VII Informe FOESSA Sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*, Madrid: Fundación FOESSA.
- COLEMAN, J. (1988): «*Social capital in the creation human capital*». *American Journal of Sociology*.
- FANTOVA, F. (2014): *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*, Madrid: CCS.
- (2013): «Construyendo una agenda en políticas sociales». En *Documentación social*, nº 171, pp. 37-59.
- FOMBUENA, J. (2000): «Pureza y mestizaje en Trabajo Social» en *Revista de Treball Social*, nº 158, pp. 8-33.
- GARCÍA, G. et al (2013): *El valor de la proximidad. Servicios Sociales y Ayuntamientos*. Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales.
- GARCIA, J. (2012): *Reinvención de la exclusión social en tiempos de crisis*, Madrid: Fundación FOESSA.
- (2006): «Memorias silenciadas en la construcción de Servicios Sociales» en *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 19, pp. 197-212.
- GONZÁLEZ, A. (2014): *Sujetos en la intervención social*, Madrid: Cáritas Española.
- (2014b): «El voluntariado como sujeto en la intervención social» en GONZÁLEZ, A. y JARAÍZ, G. (ed.): *Encrucijadas en la acción voluntaria. Incertidumbres y retos*, Sevilla: UNIA.
- HAWKINS, R. L. y MAURER, K. (2012): «Unravelling Social Capital: Disentangling» en *British Journal of Social Work*, nº 52, pp. 353-370.
- JARAÍZ, G. (2012): *Intervención, barrio y Servicios Sociales Comunitarios*. Madrid: Fundación FOESSA.
- (2012): «La dimensión comunitaria en Servicios Sociales» en *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 25, pp. 113-124.
- LAPARRA, M.; AGUILAR, M. (1997): «Intervención social y exclusión» en *Políticas Sociales Contra la Exclusión*, Madrid: Cáritas Española.



- LIN, N. (2001): *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- LLOBET, M. (2004): «El trabajo social y comunitario como una oportunidad y una estrategia para poder re-pensar, trans-formar, co-construir la organización de la atención primaria en Servicios Sociales» en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, nº 66, pp. 63-76.
- NAVARRO, S. (2004): *Redes sociales y construcción comunitaria. Creando (con) textos para una acción social ecológica*, Madrid: CCS.
- PUTNAM, R. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
- RODRÍGUEZ, G. (2004): «Modernización, cobertura, efectividad y reformas pendientes» en *El Estado de Bienestar en España. Debates, desarrollos y retos*, Madrid: Fundamentos.
- RUIZ, E.; JARAÍZ, G.; CORDERO, G. (2009): «Gestión del conocimiento en Servicios Sociales» en *Sociología del Trabajo*, nº 66, pp. 3-30.
- SALCEDO, D. (1999): *Los valores en la práctica del trabajo social*, Madrid: Narcea.
- SZRETER, S.; WOOLCOCK, M. (2004): «Health by association? Social capital, social theory and the political economy of public health» en *International Journal of Epidemiology*, 33(4), pp. 650-670.
- SUBIRATS, J. (dir.) (2007): *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*, Madrid: MTAS.



Situación y transformaciones en los Servicios Sociales en Italia

Annamaria Campanini

Profesora en Trabajo social – Universidad de Milán Bicocca - Italia
annamaria.campanini@unimib.it

Marilena Dellavalle

Investigadora y profesora adjunta en Trabajo social – Universidad de Turín - Italia
marilena.dellavalle@unito.it

Fecha de recepción: 20/11/2014

Fecha de aceptación: 20/12/2014

Sumario

1. Introducción.
2. El período posterior a la Segunda Guerra Mundial.
3. Las transformaciones desde los años setenta hasta los noventa.
4. El sistema integrado de servicios e intervenciones sociales.
5. Conclusiones: los desafíos de la crisis.
6. Bibliografía.

RESUMEN

Este trabajo describe, en primer lugar, las transformaciones que han tenido lugar en torno a los Servicios Sociales Comunitarios, el nivel más básico y de proximidad de este sistema. En esta tarea descriptiva se diferencian los factores que han afectado a los mismos en el actual contexto de crisis de aquellos procesos anteriores a la misma. En un segundo momento trata de identificar los principales condicionantes que habrán de ser tenidos en cuenta para un reenfoque de estos dispositivos, deteniéndose en la revisión sobre el objeto que legitima su intervención y sobre los retos relacionales que a juicio de los autores han de ser acometidos.

Palabras clave:

Servicios Sociales, capital social, dimensión relacional, intervención social.

**ABSTRACT**

This paper describes the changes that have taken place around the Community Social Services, the most basic and proximity of this system level. In this descriptive task factors that have affected them in the current crisis of those processes before it differ. In a second step is to identify the main factors that must be taken into account for a refocusing of these devices, pausing in the review about the object that legitimizes its intervention and relational challenges the view of the authors are to be undertaken.

Key words:

Social services, social capital, relational dimension, social intervention.

1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo se realizará un análisis del proceso evolutivo que vio el nacimiento y la transformación del sistema de servicios sociales en Italia, tomando en cuenta la situación de uno de los profesionales involucrados, el trabajador social. Esta profesión ha desempeñado y sigue desempeñando un papel importante, a pesar de los problemas que han acompañado al proceso de profesionalización.

El análisis se realizará a partir de una periodización que distingue cuatro fases:

1. el período posterior a la Segunda Guerra Mundial (desde 1945 a los años sesenta), que se caracteriza por la reconstrucción y el proceso de democratización y que también involucra al sector de la asistencia a pesar de la resistencia y la inercia, ambas de carácter político;
2. el período después del año 1968 (años setenta-ochenta), marcado por los movimientos de protesta estudiantiles y obreros y las reformas posteriores, que ve el nacimiento y el desarrollo de los servicios sociales territoriales, hasta los cambios relacionados a la crisis de el *welfare*;
3. el sistema integrado de intervenciones y servicios sociales (Ley 328/2000) y el advenimiento del gerencialismo;
4. la actualidad y los desafíos de la crisis.

2 EL PERÍODO POSTERIOR A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

El sistema de servicios sociales en esta fase se heredó del fascismo y se caracterizaba por innumerables instituciones nacionales benéficas que se ocupaban de determinadas categorías de usuarios, en una lógica altamente paternalista. Las trabajadoras sociales, formadas en la escuela femenina fascista de S. Gregorio al Celio (1928-1942) única del país, intervinieron principalmente en estas instituciones.

A partir del año 1945 se sitúa el establecimiento de las nuevas escuelas de trabajo social —a instancias de representantes de la Resistencia, de la



filantropía política (feminismo práctico) y de destacados académicos— en las que se inscriben mujeres que con frecuencia ya poseen formación universitaria y que participan en la vida política y social y en el proceso de reconstrucción democrática (Dellavalle, 2008). Las escuelas están ubicadas fuera del ámbito universitario, que no se considera adecuado para impartir una formación profesional, y son gestionadas por diversas organizaciones de inspiración tanto secular cuanto religiosa. Incluso en ausencia de una legislación que las reglamente y reconozca, llevan a cabo una formación cualificada e inspirada en los principios democráticos y solidarios que son la base del Trabajo Social (Neve, 2008).

Este es un período caracterizado por la transformación radical de las instituciones políticas, debido a la caída del régimen del partido fascista y al establecimiento de la República. El trabajo de reconstrucción del país se une a la renovación democrática y ambas labores, junto con la cooperación de la ayuda internacional, fomentan el desarrollo de nuevas iniciativas en el campo de lo social. Un momento muy importante es el de la reunión celebrada en Tremezzo en 1946 (Stefani, 2012), que tuvo como objetivo innovar el sistema de bienestar social y asignar al trabajador social nuevas tareas de humanización de los servicios y respeto de la singularidad y la dignidad de la persona.

Sin embargo, este impulso democrático no logra cambiar la estructura de los servicios, los cuales se caracterizan por la superposición, las categorizaciones, la burocracia y la ineficiencia y además incurren en acciones irrespetuosas con la persona, como se destaca en el *Informe de la Comisión de Investigación sobre la miseria* de 1953. Aunque la Constitución aprobada el 27 diciembre de 1947 establece una sociedad capaz de promover el desarrollo del potencial humano (art. 3) y responsable para hacer frente a los problemas sociales (arts. 30, 31), la lógica de las organizaciones de bienestar continúa siendo exclusivamente reparadora. Las intervenciones prevalentes durante este período consisten básicamente en subsidios económicos e internamientos en instituciones, en donde se mantienen recluidos por mucho tiempo a niños, ancianos, discapacitados y enfermos mentales.

Los resultados de una investigación realizada en 1964 por Florea (1966, 102) con una muestra representativa de los trabajadores sociales de las autoridades italianas, revelan la distribución de los procedimientos llevados a cabo por las siguientes áreas de intervención: protección de la infancia y de la juventud, el 25,4%; fábrica, el 17,7%; cuidado de la salud / hospitales, el 8,9%; asistencia general (en particular, las agencias municipales de asistencia), el 10%; poder judicial, el 4,9%. La mayoría de los trabajadores sociales (el 66,9%) desempeñan sus funciones en organizaciones que tratan los casos de forma individualizada.

La presencia de trabajadores sociales en las organizaciones no constituye, por tanto, una fuerza motriz para el cambio institucional, en los términos tal vez ilusamente concebidos en Tremezzo, y su actitud no muestra una oposición a las políticas de las instituciones, que se caracterizan por una cierta neutralidad que pretende ser inherente a la dimensión técnica de la intervención (Neve, 2008: 114). Sin embargo, hay que destacar, por otra parte, que en este período tiene lugar un animado debate que aborda temas culturales y notas metodológicas, y además se llevan a cabo experimentos interesantes, como el trabajo social de la escuela y nuevas formas alternativas de intervención, como la acogida familiar.

La concepción del Trabajo social tiende a centrarse en los recursos del asistido y su emancipación. Como dice Signorelli D'Ayala, el trabajo social se ha comprometido a:

«Eliminar las formas cristalizadas y arraigadas de la asistencia, luchando a nivel tanto psicológico como económico contra la dependencia de los necesitados de los que cuida. Por último, por su esfuerzo para atacar la situación de necesidad desde el punto de vista de una etiología no sólo sintomática, contiene [...] las semillas de una crítica de las deficiencias del sistema» (Signorelli D'Ayala, 1971: 10).

No faltan importantes experiencias innovadoras, como las del trabajo comunitario (Ferrario, Gottardi, 1987), iniciadas inmediatamente después del final de la guerra en áreas rurales, urbanas y administrativas y promovidas por organizaciones públicas, privadas y voluntarias. Sus propósitos son promover el desarrollo de recursos en zonas atrasadas y mejorar la capacidad de las comunidades para reconocer y abordar los problemas a través de la participación activa de sus miembros. En muchas de estas experiencias, el Trabajo social desempeña un papel de liderazgo y opera como investigador y procesador de perspectivas metodológicas para promover no sólo los recursos, sino también la participación ciudadana en la vida comunitaria.

A finales de los años sesenta, la presión de los movimientos de protesta estudiantiles y obreros introducen un profundo cambio cultural y político que afecta también a los sectores de bienestar social y de salud, con una crítica violenta, no sólo a las instituciones totales, sino también a los órganos políticos sectoriales y centralizados.

El trabajo social experimenta además una situación de crisis, entendida en términos de perturbación violenta, aunque portadora también de un cambio evolutivo. Su papel, acusado de ser funcional en la búsqueda del consenso y de la conservación, se somete a duras críticas e incluso es negado. Al mismo tiempo «[...] el análisis severo de su papel y sus funciones» (Diomedede



Canevini, 2013: 681) lleva a buscar nuevos significados, incluso a expurgar sus referencias teóricas y culturales entonces capitalizadas, principalmente como deriva de las elaboraciones científicas de los Estados Unidos. El rechazo de los métodos y de las técnicas profesionales, considerados manipuladores, es acompañado por la interrupción de los intercambios internacionales y de la transmisión de la historia del servicio social.

3 LAS TRANSFORMACIONES DESDE LOS AÑOS SETENTA HASTA LOS NOVENTA

Desde la segunda mitad de los años setenta, comienza un período que se califica como la temporada de los movimientos y de las reformas. Se realizan grandes cambios en diversos ámbitos (cultural, político y social), institucionalizados por una legislación profundamente innovadora que abarca sea los campos de intervención de los servicios sociales (familia, cuidado de niños, salud mental y sistema penitenciario, por citar unos pocos), sea el entorno institucional. Desde este punto de vista, un paso crítico es la eliminación de las organizaciones benéficas, cuyas competencias son transferidas a las autoridades locales⁽¹⁾. La idea clave es intervenir en el «territorio» (Guerrini, 2013), lugar de recomposición de las necesidades y de los recursos, otorgando a la comunidad un papel activo en la gestión de los nuevos problemas y de sus respuestas. Así, los servicios descentralizados en el entorno local no sólo resultan más accesibles, sino que además pretenden ser un lugar para el debate y la participación en la construcción de nuevas respuestas más adecuadas a las necesidades de los diferentes ámbitos territoriales.

Los puntos de referencia son los emergentes servicios sociales y de salud básicos que se organizan en áreas geográficas bien definidas (distritos, barrios, comunidades de montaña) con el objetivo de responder a las necesidades generales de los ciudadanos en los diferentes grupos de edad. La revolución producida por el movimiento de Franco Basaglia conduce al proceso de cierre de los manicomios y de establecimiento de los servicios territoriales de salud mental⁽²⁾; de igual modo nacen los servicios terapéuticos y de rehabilitación para niños y adolescentes, que han constituido un apoyo en el proceso de educación inclusiva y en el empleo de las personas con discapacidad.

En este período se implementan, por tanto, aquellos servicios innovadores que antes habían sido objeto de experimentos, tales como los servicios

(1) Decreto Presidencial 24 de julio 1977, n. 616.

(2) Ley 13 de mayo 1978, n. 180 *Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori*.

domiciliarios para los mayores, las iniciativas de acogida familiar para los niños o las viviendas comunitarias para los pacientes psiquiátricos, siempre como alternativa a la institucionalización.

Todos estos servicios que se acercan al contexto de la vida de las personas son guiados por algunos principios básicos como son la participación, la prevención y la integración.

El principio de la participación implica no sólo a los ciudadanos, sino también a los actores involucrados en el proceso de establecimiento de nuevos servicios locales, principalmente dentro de las administraciones públicas que intervienen en el clima de renovación.

El concepto de prevención tiene como objetivos reducir y contrarrestar los factores que causan el malestar social, detectar precozmente situaciones de riesgo y evitar formas de malestar crónico.

La integración es una opción de carácter político que se revela como una estrategia vinculada al desarrollo de intervenciones eficaces, pero sobre todo es también un requisito que surge de una concepción precisa de la persona como un todo indivisible con un proyecto de vida, como señaló Guiducci (1988: 115) «[...] global y unitaria: global porque está ligada a distintas dimensiones del sujeto; unitaria, ya que es la misma persona la que realiza en sí misma la unidad de su ser». Por ello, la integración es una fórmula necesaria en los servicios sociales para realizar el derecho a la salud⁽³⁾ como un fenómeno multidimensional que se amplía y trasciende las fronteras del organismo individual para incluir tanto un aspecto subjetivo de bienestar como un aspecto social.

En este contexto, asistimos a una presencia más masiva de algunas profesiones anteriormente menos utilizadas, como son la de psicólogo y la de educador, y a la intensificación de la relación entre los diferentes servicios y los distintos operadores. En consecuencia, el escenario que se presenta, tras una primera fase caracterizada por una superposición de competencias que había superado las diferencias entre los distintos roles profesionales, lleva a los trabajadores sociales a cuestionar su identidad y su legitimidad. A principios de los años ochenta, la comunidad profesional reanuda, a través del de la AssNAS (Asociación Nacional de Trabajadores Sociales), la batalla por el reconocimiento del título, y a partir de entonces comenzarán a recuperarse, cada vez más, los límites de los roles de las distintas figuras y el proceso de integración de sus correspondientes conocimientos y habilidades.

(3) La Organización Mundial de la Salud, en 1948, había adoptado una definición de salud definitivamente innovadora, identificándola como «un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades».



Es durante estos años cuando realmente se comienza a abandonar la idea de Trabajo Social inspirado en un modelo médico reparador para llegar a una definición de Trabajador Social como agente de cambio en el marco de una política orientada a la seguridad social (Dellavalle, 2013). Podría decirse que fue la época dorada, en la que los servicios sociales se diseñaron como universalistas, organizados a nivel de la comunidad y con una actitud de servicio a la no discriminación. El trabajo social territorial está llamado a intervenir en nombre de la persona, mediante el trabajo conjunto con los grupos, la comunidad, las redes de solidaridad, las instituciones, y todos los sujetos del entorno social en el que los sujetos viven.

Desde una primera fase caracterizada por el cierre de los hospitales psiquiátricos y de las instituciones para niños o para personas con discapacidad, la innovación y la creación de nuevas intervenciones para mantener el mayor tiempo posible de personas en su entorno de vida, se ha venido produciendo la consolidación de nuevos servicios sociales con una importante movilización de recursos humanos y materiales y con los esfuerzos de integración entre lo social y la salud.

A finales de los años ochenta, habiendo cambiado el marco institucional debido a la crisis del Estado de bienestar, empieza poco a poco un cambio que modificará la organización de los servicios sociales con la reducción del tamaño del enfoque universalista y del vínculo con el territorio. Especialmente en el ámbito de los servicios de salud, hay un proceso de corporativización que introduce una lógica gerencial y en este contexto el aspecto social ya no juega un papel muy importante. Los años noventa se caracterizan por la introducción del principio de subsidiariedad vertical, para lo cual se otorgan cada vez más competencias a las regiones en el plano social y de la salud.

El trabajo social en este último período continúa su evolución, con tres hitos de particular relevancia para el proceso de profesionalización: el reconocimiento del título en 1987 y la inclusión de la formación exclusivamente en la universidad; la constitución de la Orden y del Registro profesional en 1993; y la promulgación del código ético en 1998.

4 EL SISTEMA INTEGRADO DE SERVICIOS E INTERVENCIONES SOCIALES

En el año 2000, el Parlamento estableció el marco general para el sistema integrado de intervención e servicios sociales⁽⁴⁾. Esta ley, que para entonces se

(4) L. 328/2000, *Legge quadro del Sistema integrato di interventi e Servizi sociali*.

esperaba desde hacía más de 100 años, reconoce a la labor del trabajador social un «papel clave» para la construcción de una red integrada de servicios (Campanini, Fortunato, 2008).

El plantenamiento derivado de este marco legislativo se centra fuertemente en la evaluación de las redes familiares y de apoyo, y en los proyectos individuales para ayudar a las personas necesitadas. Se hace especial hincapié en la importancia de la prevención, que lleva a los trabajadores sociales no sólo a abordar los problemas, sino también a crear intervenciones dirigidas a mejorar el bienestar y la calidad de vida y a fomentar la participación de los actores sociales en la determinación de la organización de los servicios sociales y en las actividades de evaluación (Gori, 2004).

Esta legislación crea un nuevo equilibrio y supera «la dualidad entre el Estado y el mercado» (Ascoli, 1999: 19), promoviendo el desarrollo de sujetos colectivos (por ejemplo, grupos de voluntarios, cooperativas sociales, fundaciones, organizaciones sin ánimo de lucro con fines sociales —*Organismi non lucrativi di utilità sociale* ONLUS— grupos de autoayuda y asociaciones sociales), que constituyen lo que se conoce como el tercer sector. Las organizaciones que surgen en este ámbito se basan en la reciprocidad, la solidaridad y la «producción de relación y sociabilidad» (Ascoli, 1999: 14).

El progresivo reconocimiento de la presencia de una pluralidad de actores en diversas áreas, incluida la sociedad civil, que abarcan diferentes responsabilidades, ha ayudado a definir una estructura diferente del Estado de bienestar. El crecimiento del tercer sector y de las organizaciones sin ánimo de lucro ha estado acompañado de importantes avances en las relaciones entre estas organizaciones y el sector público, con una disminución gradual de la intervención del Estado y un aumento significativo de la cantidad de tareas confiadas a la esfera social privada. Existen medidas de *outsourcing* que permiten a los municipios delegar muchos servicios al tercer sector o a las organizaciones de mercado, en virtud de contratos específicos con agencias sujetas a un proceso de acreditación.

En un análisis más detallado, este modelo ha sido definido como un modelo de negociación (Pavolini, 2003) o «mercado de los servicios sociales, sobre la base de una carga financiera reducida del Estado y su capacidad para identificar las necesidades de servicios a las familias para guiarlas en la oferta privada de las organizaciones acreditadas, cada vez más estructuradas y formalizadas, en competencia unos con otros» (Paci, 2005: 140).

Este proceso de liberalización de los servicios sociales, mediante la introducción de criterios de gestión en la organización de los servicios sociales, es común a muchos países europeos, si bien en Italia presenta algunas



características distintivas que se relacionan con las peculiaridades históricas y culturales del tercer sector en nuestro país. En primer lugar, la cultura italiana está profundamente orientada a la solidaridad social, y en este sentido las familias en Italia están jugando un papel clave como cuidadores primarios (Naldini, 2006). En segundo lugar, la naturaleza específica de los servicios sociales (con baja productividad y mano de obra) no los hace suficientemente rentables para que los empresarios privados inviertan en este área.

Con el fin de ofrecer una visión general de la situación actual, es necesario destacar que los servicios sociales en Italia son gestionados a nivel territorial por los municipio o formas de unión de las mismas directamente, y también de forma indirecta a través de acuerdos con los organismos del tercer sector. Los trabajadores sociales dentro de estos servicios se ocupan de la acogida, del análisis de la demanda y la orientación, y se hacen cargo de las situaciones a través del proceso de ayuda y la activación de intervenciones en relación a diferentes situaciones.

El número de estos servicios tiene una distribución muy desigual en el territorio nacional, lo que confirma las diferencias entre el Centro-Norte y el Sur del país, en detrimento de este último.

El sistema de intervenciones se estructura en dos niveles: domiciliario, con servicios diseñados para apoyar el mantenimiento de las personas en su propio entorno; residencial para proporcionar una atención adecuada que no se puede proveer en el hogar, tanto por la complejidad de los problemas, cuanto por la fragilidad de las personas o por la falta de cuidadores. En ciertos casos, se pide un aporte económico a los interesados y sus familias, en función de sus ingresos. Algunos servicios integran respuestas sanitarias y sociales —a través de acuerdos institucionales entre las empresas sanitarias locales⁽⁵⁾ y los órganos de gestión de los servicios sociales— y requieren la cooperación, a nivel operativo, entre los diferentes profesionales.

A continuación se detallan los servicios dirigidos a los diferentes grupos de edad y condiciones de vida.

En el marco de la atención domiciliaria para las personas mayores, podemos encontrar diferentes medidas: intervenciones relacionadas con el cuidado de la persona y de la casa: comidas a domicilio, teleasistencia, subvenciones financieras (*Assegni di cura* y *voucher*) para comprar servicios en el mercado, cuya cuantía se calcula en función de los ingresos de la familia, y permisos de trabajo para los que cuidan a sus familiares (Naldini, 2006).

(5) ASL—Aziende Sanitarie Locali.

Para las personas con patologías graves, no autosuficientes o con enfermedad terminal, el Servicio de Atención Domiciliaria Integrada⁽⁶⁾ tiene la tarea de ofrecer atención sanitaria, rehabilitación y cuidados en el hogar; esta asistencia es proporcionada por varios profesionales bajo la responsabilidad del médico y con la ayuda de familiares o voluntarios. En situaciones con problemas crónicos se proveen «asistencias domiciliarias de larga duración»⁽⁷⁾ donde la intervención es fundamental para favorecer la recuperación de las capacidades de autonomía y de relaciones, mejorar la calidad de vida y evitar la hospitalización o internamiento de los pacientes. En estos casos, también, es fundamental la integración entre los servicios sociales y de salud.

A nivel residencial, encontramos las «residencias asistenciales flexibles»⁽⁸⁾ destinadas a adultos y personas mayores en condiciones de autosuficiencia total o parcial, que ofrecen servicios hoteleros y de apoyo. Las «residencias sanitarias asistenciales»⁽⁹⁾ son, en cambio, una combinación de atención médica y cuidados en situación de alojamiento temporal o definitivo para las personas con una necesidad sanitaria media o alta de protección.

En el marco de estos servicios, concurren también limitadas experiencias de centros (ya sea diurnos o residenciales) de atención especializada a pacientes con un diagnóstico de demencia o de Alzheimer, que sufren de trastornos de conducta y problemas de salud que requieren tratamiento y rehabilitación.

El progresivo envejecimiento que caracteriza la población italiana y el aumento significativo de las edades más avanzadas y de los «muy viejos» (ISTAT, 2014) produce una demanda de servicios mayor que la oferta, lo que provoca tiempos de espera muy largos. Por esta razón se ha incrementado en los últimos años el uso de formas privadas de asistencia y en este sentido debe tenerse en cuenta el empleo de los cuidadores familiares, que a menudo son mujeres procedentes de los países de Europa del Este, con contribuciones parciales o totales de las familias; además, este tipo de «mercado de la atención» aún no está regulado por la ley y puede caer en el ámbito de la economía sumergida.

En el contexto de la protección de los niños y del apoyo a los padres, se han conseguido servicios administrados por las autoridades locales, que trabajan en colaboración con los psicólogos de los organismos de salud y que interactúan con los tribunales de menores. El apoyo social y educativo, a las familias y a los menores, es proporcionado por trabajadores sociales y educadores que, además de la relación de ayuda y educativa, coordinan medidas como

(6) ADI—Servizio di Assistenza Domiciliare Integrata.

(7) Cure Domiciliari di Lunga assistenza.

(8) RAF—Residenze Assistenziali Flessibili.

(9) RSA—Residenze Sanitarie Assistenziali.



la acogida familiar durante el día o los centros de día para la socialización, el entretenimiento y el soporte escolar o las casas de acogida madre/niños y activan beneficios, tales como asistencia económica y domiciliaria, facilitación del acceso a la vivienda y a la educación. Son también muy interesantes servicios innovadores como los centros para la familia, en los que se pueden encontrar iniciativas de carácter preventivo, de mediación familiar, de socialización y redes de ayuda entre familias.

Italia no posee una ley orgánica que rija las intervenciones a favor de los niños que necesitan protección pero, sin embargo, prevalece una forma predominante de funcionamiento. El proceso de ayuda se pone en marcha en dos escenarios diferentes: el primero tiene carácter voluntario y se produce como respuesta a una demanda de la familia o a una petición realizada por la escuela u otras entidades; el segundo se da en un contexto judicial, tras una investigación que evalúa la existencia de un peligro para el niño, establece el tipo de intervención que se requiere, el nivel de protección necesario y, en su caso, la limitación de la patria potestad. El trabajador social tiene un papel de valoración de la situación y de construcción y actuación de un proyecto de ayuda, ya sea en el ámbito asistencial o en el judicial (Bertotti, Campanini 2012).

En lo que se refiere a las intervenciones para los niños maltratados y sus familias, se destacan experiencias de equipos multiprofesionales especializados, tanto del sector público, como procedentes de experiencias en centros privados acreditados. Cuando las intervenciones en favor de la familia no son suficientes para proteger al niño y es necesaria una separación de sus progenitores con propósitos de protección, los servicios deben estar orientados hacia las decisiones requeridas por la ley de 28 de marzo de 2001 n. 149, que suprime los orfelinatos, en favor de otras fórmulas como la acogida familiar en primera instancia, las casas de acogida de tipo familiar para niños.

Con respecto a los servicios a favor de los discapacitados, tanto para niños cuanto para adultos, las responsabilidades se distribuyen entre el servicio de salud y las autoridades locales. Las intervenciones, como se describe en los párrafos anteriores, se orientan a apoyar el mantenimiento de la persona en su entorno, la socialización y la inclusión en la escuela y en el trabajo. Sin embargo, hay servicios residenciales que atienden en situaciones en las que la familia ya no es capaz de proporcionar el cuidado necesario a los discapacitados. Especial atención, en los últimos años, ha sido atribuida por el tercer sector a la etapa denominada el «después de nosotros», para servir a los discapacitados a la muerte de los miembros de su familia.

En consonancia con el concepto global de salud, la atención a la dimensión social está también presente en los servicios de las empresas de salud locales,

debido a la presencia trabajadores sociales en estos centros, que en el pasado suponía garantía de una atención profesional. Sin embargo, en los últimos años esta presencia se ha ido reduciendo.

Las Empresas de Salud Locales proveen servicios especializados como consultorios familiares, centros de salud mental y de adicciones.

Los consultorios familiares, nacidos en un modelo social de salud con atención a las diferencias de género y con una lógica preventiva, en un escenario dominado por el gerencialismo, se arriesgan a perder estas características favoreciendo una lógica puramente sanitaria.

Los centros de salud mental nacen con la mencionada reforma de 1980, y están dirigidos a personas con enfermedades agudas y crónicas, mediante la fórmula del centro de salud mental local, de centros de día y de centros residenciales. El servicio psiquiátrico, para el diagnóstico y el tratamiento en el hospital, se lleva a cabo tanto en el tratamiento voluntario como el obligatorio (TSO) por períodos limitados.

En cuanto a los problemas de adicción al alcohol y las drogas, los servicios ambulatorios y residenciales, están dirigidos al diagnóstico, al tratamiento y a la rehabilitación, pero también han desarrollado actividades de prevención, especialmente en las escuelas, y de trabajo con grupos de usuarios y familias. En los últimos años, estos servicios han ampliado el alcance de la intervención para hacer frente, además, al creciente fenómeno de la ludopatía.

A todos los servicios descritos anteriormente pueden acceder los inmigrantes con permiso de residencia, si bien no se puede negar la existencia de problemas o barreras de entrada que nacen de las escasas competencias interculturales de los operadores y de la insuficiente difusión del papel del mediador cultural. Otra situación anómala que cabe destacar es el fenómeno de los desembarcos de inmigrantes ilegales en la costa sur del país, que genera una serie de problemas específicos que son apenas solucionados mediante un enfoque de emergencia.

Existe otro sector de intervención en el entorno de la justicia penal, donde la presencia de los servicios sociales está dedicada a personas adultas con sanción definitiva y la *probation*, desde la aprobación de la última ley de 28 de abril de 2014, n. 67. También se encuentran, integradas dentro del Ministerio de la Justicia, las oficinas de trabajo social para los menores que cometen delitos. En ambos servicios de asistencia a adultos y menores, el papel que desempeña el trabajador social, junto con otros profesionales, tiene como objetivo favorecer la reinserción en la sociedad y la prevención de la reincidencia.



Por último, se subrayan iniciativas lanzadas por el tercer sector con el apoyo de las autoridades locales, que abordan temas emergentes —tales como los servicios de apoyo psicosocial y el asesoramiento jurídico dedicado específicamente a los casos de violencia de género— o proporcionan respuestas innovadoras a las necesidades sociales, como «viviendas solidarias» para promover la cohesión social y combatir la extendida sensación de aislamiento.

5 CONCLUSIONES: LOS DESAFÍOS DE LA CRISIS

Inmediatamente después de la Ley de Reforma 328/2000, el clima político cambia debido a la transición de un gobierno de centro-izquierda hacia el largo período caracterizado por el gobierno de centro-derecha liderado por Silvio Berlusconi (junio 2001-mayo 2006; mayo 2008-noviembre 2011), que no ha completado el proceso iniciado por esta reforma. Asimismo, se aprueba la reforma del Título V de la Constitución (L. C. 18 de octubre n. 3) que, por un lado, está orientada a permitir una mayor autonomía a los gobiernos regionales para responder a las necesidades de los ciudadanos, y por otro, en ausencia de niveles mínimos nacionales de asistencia (LEAS), introduce la posibilidad de tratamientos diferentes en relación al lugar de residencia de los ciudadanos.

La orientación universal que inspiraron las reformas de las décadas precedentes, ha pasado a ser cada vez más marginal y la lógica empresarial ha superado el enfoque de la ciudadanía.

Desde el año 2006, se ha reducido significativamente la financiación del Fondo Nacional para la Política Social, además de otros fondos, como aquellos para los sujetos dependientes. La profesión de trabajador social no sólo ha sufrido una reducción de las oportunidades de empleo, sino también un aumento del trabajo precario y la rotación, con consecuencias negativas en términos de calidad de la actuación (Fiore, Puccio, 2010).

El advenimiento de la crisis mundial —con un riesgo de persistencia de la pobreza que en 2012 para Italia es 13,1% frente al 9,7% de Europa (ISTAT, 2014: 152)— y las directrices gerencialistas impulsadas por el neoliberalismo exacerban estos límites y conducen a la falta de una relación directa entre la prestación de servicios y el compromiso del Estado (Lorenz, 2006). El gerencialismo —que sin duda conduce a una mejor información sobre el uso de recursos y parece ofrecer a los ciudadanos una mayor libertad de elección— no ha sido capaz de recuperar los recursos para satisfacer mejor las necesidades de la comunidad (Dominelli, 2004).



Lo que también parece faltar ahora en los servicios sociales es el papel de acogida, de escucha, de guía y acompañamiento en una relación orientada a empoderar al cliente a través de la creación de proyectos individuales (Dal Pra, 2010). La situación crítica de bajo dimensionamiento de plantas orgánicas debido a las restricciones financieras, y al mismo tiempo las crecientes demandas de los ciudadanos, han producido una condición de exceso de trabajo para los profesionales que tienen que responder a las emergencias. Esto también dificulta la atención de los trabajadores sociales de acuerdo a un enfoque trifocal (Gui, 2013), que no se limita a trabajar con el caso individual, sino que se amplía para el estudio de los fenómenos y problemas del entorno, el diseño de nuevas intervenciones y la promoción de los recursos institucionales y sociales capaces de aumentar la participación de las personas.

Los controles administrativos en algunos departamentos parecen determinar las líneas de acción, en contraste con la complejidad de las situaciones que requieren un análisis y una evaluación muy cuidadosos. Una vez más, la lógica que quiere centrarse en la libertad de elección de los ciudadanos a través del *voucher*, corre el riesgo de dejar a la persona sola para resolver situaciones problemáticas. Si bien cada una o más personas juntas pueden ser capaces de conocer las necesidades de la comunidad y satisfacerlas (Brugnoli Vittadini, 2008), también es cierto que este potencial no siempre es fácil de materializar, sobre todo sin el apoyo adecuado en una sociedad como la actual, cada vez más caracterizada por un sentimiento de soledad y aislamiento (Baumann, 2001). En estas circunstancias, el uso de los trabajadores sociales como mero instrumento administrativo para la asignación de paquetes de servicios predeterminados parece ser una política de corto plazo y perdedora (Campaini, 2011).

El mismo uso del concepto de «empoderamiento», ya sea individual o comunitario, en una óptica gerencialista puede llegar a ser muy peligroso y obedecer a una política económica orientada al ahorro. La libertad de elección y la participación de las redes familiares y comunitarias pueden ocultar una delegación de los deberes a las familias, y en especial a las mujeres, sin el aporte de ayuda significativa por parte del sistema organizado de los servicios sociales.

Esto amenaza con aplastar las profesiones sociales, relegándolas a una dimensión de la intervención social irrespetuosa de su misión y autonomía profesional y más inclinada, en efecto, a proporcionar beneficios sociales estandarizados que a empeñarse en un proceso de ayuda y apoyo a la persona, de modo que su esfuerzo pueda ser útil para que ésta supere las dificultades y vuelva a dibujar su propia vida. El valor de la promoción de la persona



se encuentra en peligro de agotamiento frente a un sistema con una creciente escasez de fondos, una mayor necesidad de controles, un aumento en los procedimientos y el fomento de un enfoque de control en las políticas sociales especialmente en el ámbito de las desviaciones (Cellini, 2013).

A pesar de que hay propuestas muy importantes en el código de ética, a nivel general, los trabajadores sociales en Italia no han tomado una posición clara frente a estas condiciones. En una investigación realizada a mil profesionales (Facchini, 2010) se puede ver que los trabajadores sociales asignan una importancia muy especial al trabajo directo con los clientes (8,5 puntos en una escala de 1 a 10), pero le dan poca importancia a otras dimensiones de su trabajo, como la intervención comunitaria y la acción política para cambiar las estructuras sociales (Campanini, Facchini, 2012). El análisis de la literatura profesional también muestra que el debate sobre la participación de los trabajadores sociales en la política social de hoy no está muy presente en Italia, a pesar del hecho de que la dimensión política ha sido uno de los elementos fundamentales para la institución de la profesión (Dellavalle, 2008) y durante el período radical de los años setenta, y además ha determinado la creación de servicios sociales innovadores.

Encontramos, sin embargo, posiciones enérgicas adoptadas por Colegio Nacional en relación con los acontecimientos y las decisiones tomadas por el Gobierno, contrarias a los principios y valores del trabajo social. Concretamente, el Colegio Nacional ha publicado comentarios (Dente, 2008; CNOAS, 2009) sobre la política social y las directrices emitidas por el Gobierno (MLSPS, 2009) sobre el futuro del modelo de Estado de bienestar italiano, en los cuales destaca la contradicción entre las declaraciones políticas que amplían el valor de la persona, la familia y la comunidad, y las políticas adoptadas en realidad. A pesar de esto, no ha habido un debate en la comunidad profesional que pueda conducir a la activación en el ámbito local o a una movilización como la *Marea Naranja* de los trabajadores sociales españoles (CGTS), sino que existe el riesgo de encerrarse en su propia concha y adaptarse a las demandas de la organización.

La Carta abierta *Il servizio sociale ai tempi della crisi* (CNOAS et al., 2014) publicada por los órganos de representación de la profesión puede significar un paso adelante hacia una renovada participación en la responsabilidad de evaluar las políticas y su significado. En ella, no sólo consideran la reducción de los recursos y la creciente inseguridad laboral, sino que también critican la introducción de determinadas prestaciones —como la «tarjeta social» (Saraceno, 2012)— y en este sentido alertan del riesgo de ofrecer dispositivos ilusorios que además neutralizan las capacidades relacionales de la ayuda. Si los profesionales no quieren abdicar de su misión y convertirse en «ángeles infieles»

(Specht, Courtney, 1994), entonces deben ciertamente descubrir nuevos vínculos entre la política y los servicios sociales, entre la dimensión global y local, y participar en acciones políticas, y en la creación de alianzas con los diversos actores sociales y usuarios, para desarrollar la justicia social y los derechos humanos.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ASCOLI, U. (1999): *Il welfare futuro*, Roma: Carocci.
- BAUMANN, Z. (2001): *Voglia di comunità*, Laterza: Bari.
- BERTOTTI, T.; CAMPANINI, A. (2012): «Italy» en WELBOURNE, P.; DIXON, J.: *Child Protection and Child Welfare: A Global Appraisal of Cultures, Policy and Practice*, London: Jessica Kingsley Publisher.
- BRUGNOLI, A.; VITTADINI, G. (coord.) (2008): *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Milano: Guerini e associati.
- CAMPANINI, A. (Coord.): *Nuovo Dizionario di servizio sociale*, Roma: Carocci.
- CAMPANINI, A.; FACCHINI, C. (2012): «Social Work and Social Policy - The Italian case» en *Journal of US-China Public Administration*, vol. 9, n° 3, pp. 257-67.
- CAMPANINI, A.; FORTUNATO, V. (2008): «The role of the social work in the light of the Italian Welfare Reform», en FORTUNATO V.; FRISENHAHN, G.; KANTOWICZ, E.: *Social Work in Restructured European Welfare Systems*, Roma: Carocci.
- CELLINI, G. (2013): *Controllo sociale, servizio sociale e professioni di aiuto, Una ricerca nel sistema penitenziario*, Milano: Ledizioni.
- CGTS (2014): Consejo General del Trabajo Social, *Marea Naranja* (en línea), http://www.cgtrabajosocial.es/marea_naranja, acceso 30 de septiembre 2014.
- CNOAS-Consiglio Nazionale dell'Ordine Nazionale degli Assistenti Sociali (2014): Commissione Politiche sociali et al. (2014): *Il servizio sociale ai tempi della crisi*, Lettera aperta inviata al Governo e al Parlamento italiani (en línea) <http://www.cnoas.it/files/000001/00000140.pdf>, acceso 30 de septiembre 2014.
- CNOAS (2009): Commissione Politiche sociali (a cura di), «Osservazioni al Libro Bianco sul futuro del modello sociale» in *Assistente sociale. La professione*



in Italia, pp. 45-48 (en línea), http://www.cnoas.info/cgibin/cnoas/out.pdf?i=WWMWQWYWAWPWBW_DWEWLPII&e=.pdf&t=notiziari_allegato (acceso 30 de septiembre 2014).

DAL PRA, M. (2010): *Nuove prospettive per il servizio sociale*, Roma: Carocci.

DELLAVALLE, M. (2008): *Le radici del servizio sociale. L'azione delle donne: dalla filantropia politica all'impegno nella Resistenza*, Torino: Celid.

DELLAVALLE, M. (2013): «Assistente sociale», en CAMPANINI, A. (Coord.) (2013): *Nuovo Dizionario di servizio sociale*, Roma: Carocci, pp. 64-73.

DENTE, F. (2008): «Contributo dell'Ordine Nazionale degli Assistenti Sociali sul Libro Verde del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali Una "Speranza" per la garanzia dei Diritti Sociali in Italia», en *Assistente sociale*. cit., pp. 20-23 (en línea), <http://www.cnoas.info/cgibin/cnoas/out.pdf?i=KKBKLKXKXHXHKIKUKMKQIIG&e=.pdf&t=normazione>, (acceso 30 de septiembre 2014).

DIOMEDE, M. (2013): «Storia del servizio sociale», en CAMPANINI, A. (Coord.): (2013): *Nuovo Dizionario di servizio sociale*, Roma: Carocci, pp. 676-684.

DOMINELLI, L. (2004): *Social Work: Theory and practice for a changing profession*, Cambridge: Polity Press.

FACCHINI, C. (Coord.) (2010): *Tra impegno e professione. Gli assistenti sociali come soggetti del welfare*, Bologna: Il Mulino.

FERRARO, F.; GOTTARDI, G. (1987): *Territorio e servizio sociale*, Milano: Unicopli.

IORE, B.; PUCCIO, R. (2010): «Quanto vale una professione altruista? I mutamenti nella regolazione dei rapporti di lavoro» en FACCHINI, C. (Coord.) (2010): *Tra impegno e professione. Gli assistenti sociali come soggetti del welfare*, Bologna: Il Mulino.

FLOREA, A. (1966): *L'assistente sociale: analisi di una professione*, Roma: ISTISS.

GORI, C. (Coord.) (2004): *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Roma, Carocci.

FLOREA, A. (1966): *L'assistente sociale: analisi di una professione*, Roma: ISTISS.

GORI, C. (Coord.) (2004): *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Roma, Carocci.

GUERRINI, M. R. (2013): «Territorio», en Campanini A. (Coord.) (2013): *Nuovo Dizionario di servizio sociale*, Roma: Carocci, pp. 714-717.

GUI, L. (2013): «Trifocalità» en Campanini (Coord.) (2013): *Nuovo Dizionario di servizio sociale*, Roma: Carocci, pp. 731-735.

- GUERZONI, L. (2007): *Le politiche di sostegno alle famiglie con i figli*, Bologna: il Mulino.
- GUIDUCCI, P. I. (1988): *Persona e relazionalità fra desiderio e incontro*, Milano: FrancoAngeli.
- ISTAT (2014): «Tendenze demografiche e trasformazioni sociali. Nuove sfide per il sistema di welfare» en *Rapporto Annuale 2014*, Roma (en línea), <http://www.istat.it/it/files/2014/05/cap4.pdf>, acceso 30 de septiembre 2014.
- LORENZ, W. (2006): *Perspectives on European Social Work—From the Birth of the Nation State to the Impact of Globalisation*, Leverkusen / Opladen: Barbara Budrich.
- MLSPS (2009): Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Governo Italiano (Coord.) (2009): *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma (en línea), <http://adapt.it/adapt-indice-a-z/ministero-del-lavoro-della-salute-e-delle-politiche-sociali-maggio-2009-libro-bianco-sul-futuro-del-modello-sociale-la-vita-buona-nella-societa-attiva/>, (acceso 30 de septiembre 2014).
- NALDINI, M. (2006): *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Roma: Carocci.
- NEVE, E. (2008): *Il servizio sociale. Principi e fondamenti di una professione*, Roma: Carocci.
- PACI, M. (2005): *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Bologna: Il Mulino.
- PAVOLINI, E. (2003): *Le nuove politiche sociali*, Bologna: Il Mulino.
- SARACENO, C. (2012): *Cittadini a metà: Come hanno rubato i diritti degli italiani*, Bologna: Rizzoli.
- SIGNORELLI D'AYALA, A. (1971): «Contenuti culturali e strutture di potere di una politica dei servizi sociali», en *La Rivista di Servizio Sociale*, n°, pp. 5-12.
- SPECHT, H.; COURTNEY, M.E. (1994): *Unfaithful angels: how social work has abandoned its mission*, New York: Free Press.
- STEFANI, M. (Coord.) (2012): *Le origini del servizio sociale in Italia. Un evento fondativo del 1946*, Roma: Viella.



Crisis y transformaciones en los servicios de bienestar en Portugal. Una mirada al Sistema de la Seguridad Social

Orlando Petiz Pereira

Dpto. Economía. Escola de Economia e Gestao. Universidade do Minho
orlandop@eeg.uminho.pt

Manuela Coutinho

Facultades de Ciencias Humanas e Sociais. Universidade Fernando Pessoa
manuelac@ufp.edu.pt

Fecha de recepción: 20/11/2014

Fecha de aceptación: 20/12/2014

Sumario

1. Políticas sociales y bienestar: principios de acotamiento.
2. Perspectiva evolutiva de las políticas de bienestar.
3. Definición de un sistema de Seguridad Social con la apertura de Portugal hacia Europa.
4. La Seguridad Social en la sociedad contemporánea.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

RESUMEN

En Portugal, las políticas de bienestar social han ido surgiendo como respuesta a los fenómenos coyunturales de desarrollo de la sociedad. De ahí su carácter discontinuo, eventual y no estratégico. Con tal telón de fondo, el presente artículo pretende esbozar un análisis sobre el proceso de implementación de los esquemas de bienestar, los cuales siempre han estado acompañados de crisis económicas, sociales, políticas, desde los llamados esquemas de previsión, a finales de los años 30, hasta la actual Seguridad Social portuguesa. A lo largo de estos últimos 80 años se han ido ampliando los esquemas de protección, sin embargo, hoy asistimos a una pobre relevancia de los programas dirigidos a los grupos considerados más necesitados, lo que sugiere una reforma conjunta y estratégica de todos ellos, de forma que se produzca un mayor grado de convergencia para la cohesión social. Se defiende la necesidad de una mayor implicación de las políticas públicas, para que respondan a los principios orientadores de las políticas de bienestar, en la lucha contra la pobreza y la exclusión.

Palabras clave:

Previsión social, Seguridad Social, políticas de bienestar, pobreza, inclusión.



ABSTRACT

Social Welfare policies in Portugal have emerged as a response to events incidental to society's development. Hence its intermittent, detached and non-strategic character. Given this background, this article aims to outline an analysis of the application process of Welfare systems, which have always been followed by political, social and economic crisis, from the self-styled welfare programmes, in the late 1930s, up to the current Portuguese Social Security. Throughout these past 80 years, the protection schemes have been enlarged, resulting in a tendency towards their universalism since the 1980's. However, we witness today a weakening of significance of programmes directed at the more vulnerable groups, a decline supported by the data that advises for a combined and strategic reform of the whole system in order to achieve a greater degree of convergence towards social cohesion. Therefore, the need for a greater commitment of public policies is argued here, so that they meet the guiding principles of welfare policies in their fight against poverty and exclusion.

Key words:

Social Care, Social Security, Welfare Policies, Poverty, Inclusion.

1 **POLÍTICAS SOCIALES Y BIENESTAR: PRINCIPIOS DE ACOTAMIENTO**

Las políticas sociales se traducen en acciones que tratan de mejorar el bienestar social de la población. Son instrumentos para la promoción del desarrollo (Ferreira, 2009) y se diseñan para proteger y apoyar a los ciudadanos, en especial los más desfavorecidos, ya sea en relación al mercado laboral, o al acceso a la enseñanza, la formación, la salud, la vivienda, la cultura y la protección en caso de enfermedad, de vejez y en situaciones coyunturales emergentes, como sucede en el caso del desempleo. De acuerdo con la ley y con el espíritu de la Constitución de la República Portuguesa (CRP), las Políticas Sociales son uno de los *pulmones* de la calidad de vida de los ciudadanos, que dan incluso soporte, estructuran e impulsan las políticas de vocación económica. Por ello, las Políticas Sociales son instrumentos estratégicos de productividad, de competitividad y de cohesión social.

Aunque presentan distintas formas, tanto en su globalidad, como en el tipo de programas existentes, las políticas de bienestar han ido surgiendo ante nuestra mirada como esquemas que se establecen de arriba hacia abajo, desde el poder central hacia la sociedad civil. El Estado, al recurrir a políticas sociales específicas, ha ido creando condiciones que mejoran y estructuran el estado de bienestar de los ciudadanos. Esta perspectiva de visión unilateral entorpece y atenúa los esfuerzos que surgen en la sociedad, a la hora de crear espacios en los que se observa la actuación de una economía privada, con objetivos sociales y en donde los intereses particulares los promueven asociaciones privadas, que están caracterizadas por un orden social horizontal. Esta es una orientación retomada por la nueva economía, en donde el Sector Terciario se va implantando como una vía alternativa para la organización de la sociedad, con unos objetivos de bienestar colectivos e inclusivos.

En opinión de Leal (1985: 925), *las políticas sociales son fundamentalmente acciones públicas, aunque no es correcto verlas como si fuesen exclusivamente actividades estatales*, hecho que pone de manifiesto la importancia de las instituciones del Sector Terciario, como vía de acceso alternativa para el desarrollo y la armonía de la sociedad en general y de cada uno de los ciudadanos en particular. Éstas se encuentran incluso orientadas a la integración global del ciudadano, lo que vislumbra el desarrollo armonioso, sólido y sostenible del individuo, de los grupos y de la sociedad, tal como se dice en el artículo 90º de la CRP:

Los planes de desarrollo económico y social tienen como objetivo promover el crecimiento económico, el desarrollo armonioso e integrado de sectores y regiones, un reparto individual y regional del producto nacional que sea justo, la coordinación de la política económica con las políticas sociales, educativa y cultural, la defensa del mundo rural, la preservación del equilibrio ecológico, la defensa del medio ambiente y la calidad de vida del pueblo portugués.

Siguiendo esta línea de reflexión, la política social se nos presenta como integradora de una *matriz* específica, compuesta por tres aristas, de la que forman parte (Coutinho: 2003):

- a) las orientaciones políticas y económicas, apoyadas en sistemas sociales;
- b) una base social de apoyo referente a las organizaciones públicas (el sistema público administrativo) y/o privadas (empresas privadas con ánimo de lucro y empresas sin ánimo de lucro y no privadas);
- c) objetivos y medidas de carácter social, económico, institucional y político que en cada momento tienen un impacto sobre el consumo, la inversión, la seguridad, la participación, la libertad y la dignidad de los pueblos.

Pero dentro de las políticas sociales se podrán presentar de manera explícita, aunque con rastros de interdependencia los siguientes tipos: política global de la población, política del empleo, política del trabajo, política de la seguridad social, política para la protección de la salud, política de la vivienda, política medioambiental, política educativa, política de formación a lo largo de la vida, política de ocio, política, política de desarrollo del atractivo de las localidades, política de protección social (todas están dentro del espíritu de la CRP, aunque, de forma explícita, puedan surgir las políticas de trabajo y de empleo). Pero en esencia, ¿cuáles son los principios y los objetivos de las políticas sociales?

De hecho, en la actualidad, es preciso volver a calcular y redireccionar las políticas sociales, habida cuenta de las modificaciones estructurales de la sociedad, como es el caso del envejecimiento de la población a consecuencia de la disminución de la tasa de natalidad y del aumento de la longevidad en la población. No obstante, durante los últimos años, se ha puesto manifiesto un nuevo fenómeno sobre el cual es preciso reflexionar de nuevo dadas las repercusiones que presenta sobre el tejido económico y social, con consecuencias directas sobre el bienestar de la población: se trata de la «exportación gratuita» de la mano de obra joven y cualificada que se está produciendo en Portugal. Efectivamente, Portugal invierte amplios recursos en la educación y la formación de sus jóvenes. Pero, debido al éxodo de los mismos, motivado por el



déficit estructural de la economía portuguesa, se trata de una inversión sin retorno para Portugal, ya que sus beneficios los capturan los países de acogida de dicho factor de producción por excelencia. A pesar de ello, las implicaciones son mucho más amplias, porque las externalidades negativas que generan dichos acontecimientos se extienden a la distribución geográfica de la población, lo que contribuye a desertificar algunas zonas geográficas e impidiendo, por otro lado, que la creatividad y el espíritu emprendedor surjan con naturalidad para mejorar los procesos productivos. Esta realidad está asfixiando la sostenibilidad del desarrollo económico y social y modificando las fuerzas de los mercados, lo que hace que la mayor parte de la población se haya vuelto más frágil y se den aumentos significativos en la pauperización de su calidad de vida.

Pero hacer el inventario de las políticas sociales no es un proceso sencillo, dada la amplitud de las actuaciones de los ministerios sociales, especialmente en un contexto civilizado y desarrollado. De manera simultánea, la especificidad de cada política social invade en ocasiones el campo de actuación de otras políticas sociales, lo que dificulta el análisis y la reflexión sobre las mismas. Como ejemplos podemos apuntar las políticas de empleo y las políticas de trabajo, pasando por la política del trabajo social; las políticas educativas y las políticas de formación y de formación a lo largo de la vida; las políticas educativas y las políticas del conocimiento y la tecnología, relacionadas con las políticas industriales; las políticas de crecimiento económico con las políticas de protección social, entre otras.

Tomando como base la preocupación por el bienestar de la población y sus políticas, lo que pretendemos con este artículo es arrojar alguna luz sobre la evolución y los efectos en el bienestar de la población en general.

El artículo se organiza en torno a 3 ejes. Empieza con una perspectiva cronológica del sistema de Previsión Social, con el objetivo de captar cómo ha ido haciendo frente el Estado portugués a los problemas sociales y organizando las estructuras de protección, desde los albores del siglo XX. Este enfoque se desarrolla hasta llegar a la década de 1990, período durante el cual se realizan enormes esfuerzos por promocionar de manera efectiva las políticas de bienestar para la población. A continuación, volveremos a centrar nuestra atención en la Seguridad Social en la sociedad contemporánea. Aquí se pondrá en evidencia el proceso de la creciente tendencia a la globalización y sus efectos sobre las políticas de bienestar, recurriendo a datos secundarios proporcionados por el INE-PORDATA (2014) y por el MSSS-II,IP (2012).

2 PERSPECTIVA EVOLUTIVA DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR

El concepto de política social no es un concepto pacífico, es decir, el concepto de las variables que deben incluirse o excluirse y las relaciones que le dan cuerpo cuando pretendemos alcanzar una perspectiva a partir de los actores y de los resultados y los valores que, forma implícita o explícita, las valida. Aun así, la diversidad de las intervenciones que caracterizan dichas medidas y que, en función de los distintos casos y períodos históricos, se van clasificando o se reclaman contra la pobreza y la exclusión, todas ellas mantienen desde un punto de vista ideológico, la preocupación por establecer formas de cooperación y de articulación de recursos, de modo que puedan generarse beneficios para la población. A este propósito, la Declaración Universal de los Derechos Humanos exige que se garantice el reconocimiento y la aplicación de los derechos que se expresan en la misma. De acuerdo con esta idea, el reto que se les plantea a las distintas políticas sociales es la metodología que deben utilizar en la operacionalización de sus objetivos que, según Coutinho (2003):

- i. valora en ocasiones acciones pasivas, de naturaleza pecuniaria;
- ii. en otras ocasiones es reactiva, de naturaleza caritativa y asistencialista;
- iii. y en otras, mantiene una postura activa, cooperante, solidaria, productiva.

Esas son tres perspectivas diferentes a la hora de abordar el mismo problema. De ese modo, no son vías alternativas porque presentan objetivos y ofrecen resultados diferentes, a pesar de ser instrumentos estratégicos para la productividad y la competitividad. No obstante, tal y como considera Leal (1985), en la CRP la política social está estrictamente relacionada con la política educativa y cultural, lo que podría constituir zonas grises, dada la sobreposición de las orientaciones y de los objetivos de cada uno de las ramas de la política social. Por ello, es explícita en el plano teórico-doctrinal, pero implícita en términos de autonomía y tratamiento. Pero, la Ley Fundamental de Portugal, la Constitución de la República Portuguesa (CRP), a imagen de las leyes internacionales, deja transparentar fuertes preocupaciones en relación con el bienestar de la población, tal y como se dice en el punto d) del artículo 9º sobre las tareas fundamentales del Estado, que pasan por *«promover el bienestar y la calidad de vida del pueblo y la equidad real entre los portugueses, así como la aplicación efectiva de los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales, a través de la transformación y la modernización de las estructuras económicas y sociales»*. A pesar de ello, en el artículo 81 de la misma norma se dice que es incumbencia prioritaria del Estado el ámbito económico y social:



- a) Promover el incremento del bienestar social y económico y de la calidad de vida de las personas, en especial de las más desfavorecidas, en el marco de una estrategia de desarrollo sostenible;
- b) Promover la justicia social, garantizar la igualdad de oportunidades e introducir las correcciones necesarias de las desigualdades en la distribución de la riqueza y de las rentas, especialmente a través de la política fiscal;

Frente a dichas preocupaciones y centrándonos en los inicios del siglo XX, pasamos a sistematizar algunos de los marcos que consideramos de referencia, en la constitución del Estado de Bienestar.

En Portugal, en opinión de Rodrigues (2010), los primeros pasos institucionales para la creación de una asistencia pública se dieron en el año 1835. Fue, no obstante, a raíz de la República Portuguesa, y tras la promulgación de la Constitución de 1911, cuando se consagran algunos derechos fundamentales, como son el *derecho a la libertad, a la seguridad, a la propiedad y a la igualdad social* (Rodrigues, 2010: 203). Incluso, y también según el mismo autor, se defendía la lucha contra la mendicidad, a través de una asistencia pública adecuada y no a través de medidas represoras, orientaciones que se volvieron a definir en la Constitución de 1933, en la que se instauró un nuevo seguro social obligatorio. Posteriormente, con la Constitución de 1976, se abrió a la universalización de los derechos y a la ampliación de los derechos sociales (Rodrigues, 2010), habiendo bebido del espíritu de una protección social universal que se generalizó a partir de la Revolución de los Claveles (1974).

Tras la Primera Guerra Mundial surgió un período social caracterizado por nuevas ideas económicas, nuevos escenarios políticos y nuevos programas sociales que ya habían sido protagonizados por Bismarck. El fundamento de la nueva economía era el Estado del bienestar y el Estado debía involucrarse en la financiación y la administración de las estructuras de seguridad social (Briggs, 2000: 26). Las primeras iniciativas se remontan, por consiguiente, al período que precedió al régimen del *Estado Novo*, tanto por el desarrollo mutualista como por la creación de innumerables entidades con vocación social, como la División de Beneficencia y el Consejo Superior de Beneficencia Pública, aún durante la Monarquía, que data del año 1901. El período de la Primera República estuvo marcado por los Seguros Sociales Obligatorios por enfermedad, accidentes laborales y pensiones de invalidez, vejez y supervivencia, del año 1919 (Cardoso y Rocha, 2007). Debido a la necesidad de reformas sociales que estabilizasen el ambiente social y el régimen republicano, perturbado por convulsiones sociales procedentes de la población obrera y por los efectos de la Primera Guerra Mundial, fue necesaria la aprobación de un amplio conjunto de normas. El Instituto de Seguros Sociales Obligatorios y de Previsión Social, creado en aquella época, seguiría existiendo hasta su extinción, durante el *Estado Novo*, que se declaró

en 1933, año en el que se creó el Instituto Nacional del Trabajo y la Previsión (INTP). Marcada por la misma debilidad que se manifestaba en otros sectores de la organización corporativa, el sistema de Previsión Social Corporativa (Lucena, 1976: 153), no incorporaba aún una visión universalista, sino que se aplicaban antes estrategias compensatorias que institucionalizasen las estructuras de previsión social. A partir de 1926 el *Estado Novo* asume como misión *restaurar el orden en Portugal*. En términos de política social, la defensa de la familia era el objetivo fundamental, caracterizándose por ser un período en el que la seguridad de los pobres venía de las redes familiares y de las corporaciones. En cierta forma, se vivió en Portugal la ecuación gramsciana (Cox, 1999: 455): Estado + sociedad política + sociedad civil. Fue un estado de emergencia de la sociedad civil con el Estado como forma de corporativismo.

Los cimientos de la protección social fueron las instituciones de previsión social de 1935, que se remontan al período del *Estado Novo*, en la secuencia de la constitución del sistema de Previsión Social, como alternativa a los Seguros Sociales instituidos durante la Primera República, cuya aplicación había quedado mucho más limitada de lo que se preveía, siendo éste un sistema que podría considerarse como la base del sistema de seguridad social (Carolo, 2006), cuya cronología y características fundamentales se sintetizan en la Tabla 1:

Tabla 1. Evolución del Sistema de Previsión Social en Portugal – 1933-1969

	Cronología	Características esenciales
1933	Constitución de la República Portuguesa – Decreto Ley núm. 23048, en el que se establece el Estatuto Nacional de los Trabajadores. – Decreto Ley núm. 23051, que instaura las Casas del Pueblo (<i>Casas do Povo</i>).	Las bases del sistema de seguridad y atención social pueden sintetizarse en dos principios: • el de la obligatoriedad; • el de coparticipación de entidades patronales en los ingresos de las instituciones.
1935	Ley núm. 884, que instaura el Instituto Nacional del Trabajo; establece las normas de organización y de gestión del sistema de previsión social.	Pasan a existir 4 categorías de Instituciones:
1944	Ley núm. 1998, que instaura el Estatuto de Asistencia Social.	1. Instituciones de Previsión Social de Organismos Corporativos;
1962	Ley núm. 2115 – <i>Integración de los objetivos del sistema de previsión social en otras vertientes de la política social</i> ; se instaura la Caja Nacional de Seguros para Enfermedades Profesionales.	2. Cajas de Jubilación o de Previdencia;
1963	Decreto núm. 2120, que instaura el Estatuto de Salud y Asistencia.	3. Asociaciones de Socorros Mutuos;
1965	Se crea la Caja Nacional de Pensiones (<i>Caixa Nacional de Pensões</i>).	4. Instituciones de Previsión Social para los Funcionarios del Estado y de los Cuerpos Administrativos.
		Se establecen las bases de la reforma del Sistema de Previsión Social.

Fuente: Elaboración propia.

De manera gradual, el Estado empezó a responsabilizarse (tomando parte como financiador) de la protección social, sobre todo en materia de sanidad y de asistencia social. Se crearon diversas Instituciones, que se dividían en cuatro categorías (véase la Tabla 2).

Tabla 2. Instituciones de Previsión Social – años de la década de 1930

Categoría	Descripción
1ª Categoría	Instituciones de previsión social de los organismos corporativos: creadas a iniciativa de los Gremios y Sindicatos Nacionales, a través de acuerdos o en virtud de convenios colectivos laborales, que cubren riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y desempleo, basándose su financiación (régimen de capitalización) exclusivamente en contribuciones de las entidades patronales y de los trabajadores, sin coparticipación financiera del Estado; cajas de previsión social de las <i>Casas do Povo</i> que, a partir de 1940, pasan a aglutinar, mediante la inscripción obligatoria, a todos los trabajadores rurales y a los productores agrícolas en situación similar a la de los trabajadores; <i>Casas dos Pescadores</i> , que engloban obligatoriamente a los trabajadores del mar.
2ª Categoría	Cajas de Jubilación o de Previsión Social: instituciones de naturaleza no corporativa, creadas a iniciativa de los interesados o por iniciativa del gobierno, de inscripción obligatoria, que cubren los riesgos de enfermedad, invalidez y vejez, basándose su financiación (régimen de capitalización) exclusivamente en las contribuciones patronales y en las de los trabajadores.
3ª Categoría	Asociaciones de Ayuda Mutua: instituciones de inscripción facultativa.
4ª Categoría	Instituciones de Previsión Social de los Funcionarios del Estado y de los Cuerpos Administrativos.

Fuente: Elaboración propia.

Durante los años 40 se crean nuevas cajas de previsión social con el objetivo de integrar algunas actividades profesionales que no se habían integrado aún en el sistema. A partir de 1945 el gobierno establece el principio de la progresiva integración del abono de familia en la estructura de las instituciones de previsión social.

Con fecha del 4 de noviembre de 1950, se firma la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Empieza a surgir un campo de afirmación efectiva de los derechos fundamentales del ser humano, como es la vida, la dignidad, la integridad física o la libertad, entre otros.

Los años de la década de 1960 vienen marcados por la reforma del sistema de Previsión Social de 1962, realizada por la Ley núm. 2115, de 18 de junio de 1962 (Carolo, 2006). Esta Ley vino a introducir modificaciones significativas



en la organización institucional del sistema de previsión social, contribuyendo en la ampliación del sistema, expandiendo su campo de aplicación material y personal y favoreciendo el desarrollo de un Régimen General de la Seguridad Social.

Durante el período que siguió al año 1969 se colmaron algunas lagunas que estaban presentes en el sistema de protección social, que se debían al hecho de que algunas franjas poblacionales no participaban en el mercado de trabajo (destacando especialmente el caso de los trabajadores rurales), o bien de la no inclusión en el sistema de previsión social de algunas profesiones específicas (peluqueras, jornaleros y especialmente, asistentes de hogar). Las prestaciones sociales para la cobertura de riesgos eran fundamentalmente las siguientes: pensiones por invalidez y vejez, supervivencia, subsidios de defunción/funerales y, más tarde, el abono de familia con prestaciones complementarias (subsidio de matrimonio, nacimiento, lactancia, funeral y otros).

Tabla 3. Sistema de Previsión Social (1969-1973)

1969-1973	La Previsión Social se mantiene integrada en la organización corporativa.	
1971	Decreto Ley núm. 417/71	Reorganiza los servicios de Salud y de Asistencia; instaura el Instituto de la Familia y la Acción Social (IFAS).
1973	Decreto Ley núm. 584/73	Instaura el Ministerio de Corporaciones y de Seguridad Social y el Ministerio de Salud y Asistencia (reorganizando los que ya existían).

Fuente: Elaboración propia.

3 DEFINICIÓN DE UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL CON LA APERTURA DE PORTUGAL HACIA EUROPA

En el período comprendido entre los años 1965 y 1974, la apertura de Portugal hacia Europa aumenta las interdependencias y la consciencia de las diferencias interregionales. Los pilares fundamentales del Estado del bienestar empezaron a dar señales de ruptura, debido a las limitaciones de los sistemas económicos y a la incapacidad de ser flexibles y de adaptarse para satisfacer los objetivos para los que inicialmente se habían planteado. El Estado portugués se ve obligado a definir un sistema de seguridad social como un derecho generalizado y universal. De este modo, en el intento de combatir el subdesarrollo y avanzar mediante estrategias de promoción de la economía, en mayo de 1974 el Programa del Gobierno Provisional (Decreto Ley núm. 203/74, de 15 de mayo) establece, entre otras medidas, la intensificación de la inversión

pública en el campo de los equipos colectivos en materia económica, social y educativa. Se crea el régimen no contributivo y se instituye una pensión social que engloba a personas que no estaban incluidas en los regímenes de previsión social, que en aquel entonces se encontraban inscritas en instituciones asistenciales (Decreto Ley núm. 217/74, de 27 de mayo). Una vez que se crea la pensión social (Decreto Ley núm. 217/74, de 27 de mayo), dirigida a individuos con 65 o más años o que se encuentran en situación de invalidez, que no estaban incluidos en ninguna esquema estructura de previsión social y que cobraban subsidios asistenciales, se lanzan las bases para la institucionalización de un régimen no contributivo.

Entre los años 1974 y 1980 se registraron importantes progresos en la configuración de un Estado providencial, a través de una configuración política de las prestaciones como reconocimiento de unos derechos. La política social en esta época se tradujo también en el desarrollo, desde una perspectiva material, del subsidio de desempleo (1975) y del establecimiento de las Pensiones Sociales no contributivas (1977). En 1979 se consagra formalmente la estructura mínima de protección social en Portugal, con el Decreto Ley núm. 513/79, de 26 de diciembre, en el que se incluían la pensión social, el suplemento de pensión a grandes dependientes, la pensión de orfandad, el abono de familia, el subsidio mensual para menores discapacitados y el equipamiento social.

Desde 1980 y hasta la actualidad las tendencias en el campo del Bienestar apelan a la concreción de los derechos universales, como forma de alcanzar los objetivos de mejora en las condiciones de vida de las poblaciones, del empleo y de la capacidad para el trabajo, conforme se detalla en la tabla 4.

Tabla 4. Seguridad Social 1977-1997: principales marcos de referencia

1977	Decreto Ley núm. 259/77 – instauro el régimen de protección social para los desposeídos;
	Decreto Ley núm. 549/77 – estructura orgánicamente la Seguridad Social;
	Decreto Ministerial núm. 115/77 – establece, con carácter provisional un régimen de previsión social para los trabajadores independientes.
1978	Decreto Ley 180-C/78, de 15 de julio–integra al personal del servicio doméstico en el régimen general de la Seguridad Social.
1980	Decreto Ley núm. 160/80 – instauro el régimen no contributivo, englobando a todos los ciudadanos que reúnan ciertas condiciones en cuanto a recursos;
	Decreto Ley núm. 170/80 – los beneficios en el ámbito de la protección a la infancia, la juventud y la familia se extienden a la totalidad de los regímenes contributivos de la Seguridad Social.
1982	Instaurado el régimen del Seguro Social Voluntario para ciudadanos nacionales mayores de 18 años.



1984	Ley núm. 28/84–nueva Ley de Bases de la Seguridad Social
1985	Decreto Ley núm. 20/85 – se instituye el Seguro de Desempleo, integrado en el régimen general de la Seguridad Social.
1986	Decreto Ley núm. 401/86 – amplía el ámbito del régimen general de la Seguridad Social a los trabajadores de actividades agrícolas.
1987	Decreto Ley núm. 35/87 – instaura una estructura no contributiva de protección a jóvenes candidatos al primer empleo;
	Decreto Reglamentario núm. 52/81 – integración plena de los habitantes de zonas rurales en la seguridad social.
1988	Ley núm. 50/88 – instaura el subsidio de inserción de los jóvenes en la vida activa.
1996	Resolución del Consejo de Ministros núm. 104/96 – instaura el Mercado Social de Empleo.
1997	Ley núm. 19-A/96–instaura la Renta Mínima Garantizada – En el mes de diciembre de 1997 se firma el Pacto de Cooperación para la Solidaridad Social.

Fuente: Elaboración propia.

Un elemento importante en la nueva ecuación de la política de intervención económica y social fue el desarrollo de proyectos destinados a combatir la pobreza en 1986, que surgieron como una oportunidad para establecer un nuevo modo de hacer frente a los problemas generados por la pobreza y la exclusión social. Paralelamente, la expectativa creada mediante la integración europea justifica, *refuerza y legitima una visión más convergente (aunque no armonizada) de los problemas sociales* (Rodrigues, 1999: 127). Pero a partir de los años 80, debido al impacto de los cambios económicos y sociales, los programas tradicionales de seguridad social quedaron superados. Su cobertura se hizo cada vez menos universal y su significado, como sistema de mantenimiento de la renta se deshizo, al no conseguir adaptarse a los nuevos patrones de participación dentro del mercado de trabajo, a los cambios que se produjeron dentro de las familias y al envejecimiento demográfico. La estrategia que aplicaron diversos gobiernos se impuso de forma gradual, tendiendo hacia un nuevo mercado de productos de seguridad y a una gran racionalidad en el gasto público. Algunas estructuras arrojan beneficios en metálico, pero la mayor parte de los programas de seguridad social se basa en la provisión de rentas para personas que no tienen trabajo.

4 LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA

A partir de los años 90 la situación se acentúa con una creciente tendencia hacia la globalización económica: inserción de cada economía dentro del sistema mundial en términos de comercio, inversión, créditos y flujos financieros globales, el cambio tecnológico y el envejecimiento de la población. Surge una nueva matriz estructural de la Seguridad Social, caracterizada por los siguientes elementos (Rodrigues, 2010:194):

- Discriminación positiva
- Definición de las prestaciones a partir de las necesidades sociales
- Tratamiento transversal de los problemas sociales detectados por una misma persona
- Asociación regida contractualmente con todos los actores presentes
- «Administración de misión» (y no de gestión)
- Descentralización y territorialización
- Marco local / territorial
- Estructura reticular (y no piramidal)
- Interinstitucionalidad
- Contrato de inserción
- *Learnfare/ Workfare*
- Derechos (y no caridad)

Un elemento clave de la agenda política y social fue el desarrollo de Comisiones Locales de Seguimiento (CLA) (Coutinho, 1998), que en cada territorio (a escala del concejo) se encargan de coordinar los programas de inserción social a través de equipos (en donde hay representantes de diversas entidades – organismos del Estado central, IPSS, gobiernos locales, asociaciones empresariales, sindicatos), con responsabilidad colectiva para gestionar los recursos a la hora de prevenir el analfabetismo, de promover la mejora de los niveles educativos y profesionales y de crear empresas sociales o espacios de trabajo alternativos al mercado laboral tradicional, etc.

Es por esta razón por la que la Acción Social, desde los años 90, ha sido objeto de muchos esfuerzos por parte de los servicios públicos responsables de la Acción Social, para el desarrollo de metodologías y de servicios de atención



integrada. A escala nacional existen 278 CLAs que se encargan de impulsar [...] «el desarrollo de la acción social [...], en el ámbito de la intervención local, mediante el establecimiento de asociaciones, en especial a través de la red social, y aglutinando la participación y la colaboración de los diversos organismos de la administración central, de los gobiernos locales, de las entidades públicas y de las entidades particulares de solidaridad social, así como de otras entidades privadas de reconocido interés público» (punto núm. 6 del artículo 31 de la Ley de Bases de la Seguridad Social, Ley núm. 4/2007, de 16 de enero).

Además de los cambios que se detectaron a partir de los años 90 en el mercado laboral y en la estructura de las familias, el surgimiento de nuevos riesgos pone en tela de juicio la seguridad social como forma de protección social. Aquellos que se encuentran en los márgenes del mercado laboral son más vulnerables, lo que implica un aumento de los fenómenos de exclusión social y de la solidaridad, como subraya Santos *et alra* (1998: 21), teniendo que transponer el círculo restringido del mundo laboral para abarcar a toda la sociedad. Pero dentro de esta atmósfera deberíamos preguntarnos lo siguiente: la preocupación que se vive dentro de la sociedad contemporánea por intensificar la flexibilización de los mercados, y en especial la del mercado del trabajo y del empleo, ¿responderá a los objetivos de un Portugal moderno, desarrollado y equitativo o, por el contrario, responderá a las necesidades de las fuerzas del poder, independientemente de sus efectos sobre las políticas redistributivas y de los índices de bienestar poblacional? En este sentido, podríamos preguntarnos también lo siguiente: ¿se orientarán las políticas sociales en función de las dimensiones económicas y sociales o se orientarán en función de dimensiones ideológicas y conceptuales? Ahora bien, como los derechos sociales están flanqueados por la justicia social, por la política de distribución de las rentas y por la protección de los más vulnerables, de acuerdo con los principios de solidaridad, fraternidad e igualdad (Rodrigues, 2010), la ciudadanía social y económica podría entonces hacerse más visible cuando queden garantizados los derechos sociales y económicos. Pero en Portugal, la evolución de las políticas sociales se han visto siempre condicionadas por la intervención y la orientación del estado (Rodrigues, 2010). Este autor añade que en Europa, y con especial incidencia en el caso de Francia, han surgido mecanismos estatales para responder a los retos y a las necesidades sociales. A pesar de todo, el proceso en Portugal ha sido mucho más tímido, lo que lo ha convertido en uno de los países europeos menos evolucionados en cuestiones sociales. En este sentido, podríamos añadir la siguiente pregunta: ¿está Portugal orientándose de acuerdo con los principios de responsabilidad solidaria, en el que todos los agentes económicos contribuyen de forma equitativa al bienestar global? ¿Acaso no están los gobernantes actuales aplicando políticas



discriminatorias, imponiendo a algunos ciudadanos la obligatoriedad de contribuir y a otros el derecho a no contribuir? A este respecto y en un escenario de «sacrificio nacional», ¿cómo hacer frente, por ejemplo, a la figura del régimen de excepcionalidad en la contribución de la que gozan algunos, mientras que los ciudadanos incluidos en dicho régimen tienen acceso a mayores niveles de renta? Ante los hechos de la vida real, ¿cuál será el sentimiento de «(in)justicia» generado por tales medidas y percibido así por el ciudadano medio?

Ahora bien, todos los sectores, aunque posean una ley de bases, no podrán analizarse de manera aislada, habida cuenta de los efectos colaterales que tienen sobre los demás sectores. De ahí la necesidad de crear un verdadero sistema nacional de innovación para Portugal, que contemple las políticas de índole social, porque éstas son el rostro de las políticas económicas. Urge por ello crear de forma consciente y responsable, mecanismos de cohesión social. Es preciso (re)crear un modelo de protección social que ofrezca respuestas sociales efectivas y que proteja a los más vulnerables, porque crear la excelencia puntual sacrificando a la población en general, lo que es tan del agrado de la economía liberal, no será un modelo de cariz social, sino quizá un modelo de insensibilidad y de autismo social. A tal propósito, Rodrigues *at al.* (1999) consideran que en Portugal las políticas sociales son discontinuas, fragmentadas, dispersas y sectoriales.

Como instrumentos de (re)equilibrio de la sociedad y de apoyo a los más vulnerables, las políticas sociales deben orientarse a la creación y el fomento de nuevas alternativas para la empleabilidad de los recursos de ocio, con una especial incidencia para el capital humano, porque las políticas sociales son políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social y se basan en la integración y la cohesión sociales. Pero en las actuales sociedades, uno de los flagelos sociales es la *nueva pobreza*, que está relacionada con los nuevos patrones societarios y con los nuevos perfiles de comportamiento de los agentes económicos. Éstos están relacionados con la difusión y la aplicación del conocimiento, lo que provoca un efecto contagio sobre los diferentes tipos de innovación del entramado empresarial, con efectos inmediatos sobre los mercados del empleo y del trabajo. De hecho, dichos efectos desequilibran las fuerzas de la demanda y la búsqueda de empleo, con implicaciones en relación a las rentas, la distribución y la redistribución. Pero el problema de la pobreza y de la exclusión no sólo se ciñe a los aspectos materiales. Incide de un modo muy negativo en los aspectos relacionados con lo inmaterial y deja desprovistas a las personas de valores dinámicos que actúan como imanes de la felicidad y del bienestar, lo que hace que queden maltrechas la dignidad humana y su dinámica social. Por ello, según Alvino-Borba & Mata-Lima (2011), los factores de exclusión son, entre otros, la pobreza, el desempleo estructural,



la precarización del trabajo, la descalificación social, la desafección identitaria, la deshumanización, las personas sin hogar, el hambre, la violencia, la falta de acceso a los bienes y servicios fundamentales, lo que se traduce en una denegación de capacidades, en la violación de la justicia social, en el debilitamiento estructural de la solidaridad, en múltiples carencias y en la negación de derechos. Por su parte, los factores de inclusión social son los siguientes: programas de inclusión social, justicia social y solidaridad, seguridad y protección social, derechos e igualdad de oportunidades. No obstante, todas las acciones de inclusión social requieren de una estructura adecuada de políticas sociales, hecho que nos lleva a responsabilizar a cualquier Estado de la puesta en marcha de programas orientados hacia la inclusión social (Alvino-Borba & Mata-Lima, 2011).

De este modo, las políticas sociales deberán impregnarse del espíritu de la inclusión social. Por eso, el aumento de las políticas públicas no orientadas a la inclusión social va en contra del espíritu humanizante de la actuación de los gobiernos, con una especial incidencia para los más evolucionados, porque una sociedad evolucionada no es egoísta ni individualista. No se vanagloria con el aumento de las necesidades no satisfechas de la población más expuesta, pero sí con el aumento de la equidad y de la justicia social. Con respecto a esto, podríamos preguntarnos lo siguiente: ¿a quién le interesa un Portugal con un alto nivel de riqueza, cuando la desviación de su distribución aumenta de forma significativa? De hecho, una sociedad evolucionada no se regocija solamente con el aumento global de su Riqueza, pero sí con la mejora de la equidad en su redistribución.

Pero las políticas sociales deben enfrentarse además a los problemas derivados de las sociedades que conducen a la exclusión social (Alvino-Borba & Mata-Lima (2011). Estas políticas sociales deberían estar en la agenda de cualquier país, dado que la pobreza y la exclusión social no conocen fronteras y son un volcán dormido estén donde estén, que pueden despertarse en cualquier momento y hacer que se estremezcan las estructuras sociales. Según Tsugumi (2006), el proceso de exclusión social podría ser algo perverso, porque condiciona los movimientos de reequilibrio de los excluidos, sobre todo a través del mercado de trabajo informal o de la ilegalidad. ¿No están acaso los actuales gobiernos empujando estratégicamente a la población hacia una economía paralela, al tiempo que le impide que busque su autosubsistencia y empeora su situación social al adoptar medidas coercitivas y punitivas que, en numerosas ocasiones, protegen a la clase dominante y a los grupos de presión? De hecho, según Lesbaupin (2000), las políticas neoliberales y la globalización están dilatando el fenómeno de la exclusión social. Aunque las políticas sociales sean políticas de inclusión, no siempre las políticas de inclusión son suficientes y/o

adecuadas para hacer frente a las preocupaciones y a los dilemas de las sociedades contemporáneas (Alvino-Borba & Mata-Lima, 2011). De hecho, Portugal se encuentra en una encrucijada política y social que se manifiesta adversa a la realidad existente, como se ha podido constatar entre los años 2001 y 2013. En dicho intervalo de tiempo, de tan sólo 13 años, se ha comprobado que el índice de crecimiento de la población residente ha rondado el 0,9% (véase la tabla 5) y que éste se ha visto acompañado por:

- una disminución del 1,5% de la población en edad activa, es decir, entre los 15 y los 64 años (véanse los datos de la Tabla 6);
- un aumento del 20% de la población de ancianos (con más de 64 años) (véanse los datos de la Tabla 6);
- un aumento del 310% de la población desempleada (véanse los datos de la Tabla 5), habiendo pasado del 4,0% al 16,3% (véase la Tabla 7);
- un aumento de 31,9 puntos en cuanto al porcentaje de envejecimiento (véanse los datos de la Tabla 6);
- un aumento del 111,8% en el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo (véanse los datos de la Tabla 7).

Tabla 5. Población desempleada en Portugal: total y por franjas de edad (u.m: miles)

Años	Total	Franjas de Edad		
		<25 años	[25-54]	[55-64]
1974	66,5	44,5	14,0	0,0
1980	330,0	212,0	104,5	3,0
1990	231,1	103,7	114,8	12,6
2001	212,8	63,6	131,0	18,8
2011	703,2	133,5	494,7	75,0
2013	872,6	147,6	627,5	97,5

Fuente: INE, PORDATA, 2014.

**Tabla 6. Datos demográficos entre los años 1970 y 2013**

	1970	1981	1991	2001	2011	2013
Población residente (u.m.: miles)	8.680,3	9.851,3	9.960,2	10.362,7	10.557,3	10.457,3
Jóvenes (< 15 años) (u.m: unidades)	-	2.493.763	1.959.671	1.679.191	1.584.037	1.536.028
Población en edad activa (15-64 años) (u.m: unidades)	-	6.224.924	6.282.021	6.978.257	6.981.489	6.870.043
Ancianos (u.m: unidades)	-	1.132.638	1.372.543	1.705.274	1.992.034	2.051.225
Índice de envejecimiento (Ancianos por cada 100 jóvenes)	32,9	45,4	70,0	101,6	125,8	133,5

Fuente: INE, PORDATA, 2014.

Tabla 7. Actividad y situación ante el empleo, entre los años 1981 y 2013

	1981	1991	2001	2011	2013
Porcentaje de actividad (%) (Población activa por cada 100 individuos con 15 o más años)	-	63,8	61,3	61,8	60,4
Índice de empleo (%) (Población empleada por cada 100, con 15 o más años)	-	60,7	58,9	53,9	50,6
Índice de desempleo (%) (Población desempleada por cada 100 activos)	-	4,1	4,0	12,7	16,3
Nº de Beneficiarios de subsidios por desempleo (u.m: unidades)	58.869	93.830	177.100	316.085	375.057

Fuente: INE, PORDATA, 2014.

Los datos expuestos ponen de manifiesto una realidad preocupante frente a los movimientos de signo puesto entre la capacidad de financiación de las políticas de bienestar y el número de beneficiarios, que sobrepasan en gran medida los de la Tabla 7, porque en ésta tan sólo se contabilizan los beneficiarios de hecho y no todos los que sufren carencias. A tal efecto, podemos comprobar que el número de beneficiarios de la renta social de inserción, entre

los años 2005 y 2011, presenta dos fases distintas de progresión: hasta 2010 ese número de beneficiarios presenta un índice de crecimiento positivo muy fuerte en todas las franjas de edad, alcanzando un porcentaje del 169,72% en el escalafón comprendido entre los 50 y los 59 años. Por su parte, de 2010 a 2011, asistimos a una inversión en la progresión de dicho porcentaje, que pasa de positivo a negativo, con porcentajes relativamente elevados (véase la Tabla 8).

Tabla 8. Renta Social de Inserción/Núm. de beneficiarios con prestaciones abonadas por franjas de edad

Escalafón	Años			Índice de crecimiento	
	2005 (u.m:unidades)	2010 (u.m:unidades)	2011 (u.m:unidades)	de 2005 para 2010	de 2010 para 2011
< 30 años	17177	38666	30808	125,10	-20,32
30 - 39 años	23844	53381	45990	123,88	-13,85
40 - 49 años	41021	92047	76798	124,39	-16,57
50 - 59 años	15622	42136	37678	169,72	-10,58
> 60 años	14858	19400	14317	30,57	-26,20

Fuente: MSSS-II, IP, 2012, *Gabinete de Estratégia e de Planeamento, Equipa de Estudos e Políticas de Segurança Social*, Informe 2005-2011.

Asimismo, el complemento solidario para ancianos, por escalafón de franjas de edad, presenta un comportamiento similar al de la renta social de inserción. De hecho, entre 2006 y 2010, el índice de crecimiento de los beneficiarios del complemento solidario para ancianos resultó ser elevadísimo, arrojando índices de crecimiento iguales o superiores al 250%, tal y como se revela en la Tabla 9. No obstante, de 2010 a 2011, aunque los índices de crecimiento sigan siendo positivos, son muy modestos, ya que han caído vertiginosamente hasta alcanzar valores que rondan como media el 2% en todos los escalafones de franjas de edad, a excepción del escalafón comprendido entre los 65 y los 69 años cuyo porcentaje alcanza el 11,71%.

En relación a la pensión social por invalidez, decrece hasta los 39 años, en los dos períodos analizados. A partir de los 40 años invierte su sentido de evolución, pasando a crecer hasta alcanzar porcentajes positivos. No obstante, durante el período comprendido entre los años 2005 y 2010, el índice de crecimiento es significativo, pasando a índices mucho más modestos, aunque de igual signo, entre los años 2010 y 2011 (véase la Tabla 10).

Tabla 9. Complemento Solidario para ancianos/Núm. de beneficiarios con prestaciones abonadas por franjas de edad

Escala-fón	Años			Índice de crecimiento	
	2006 (u.m:unidades)	2010 (u.m:unidades)	2011 (u.m:unidades)	de 2006 a 2010	de 2010 a 2011
65 - 69 años	-	65424	73083	---	11,71
70 - 79 años	-	62287	63667	---	2,22
80 - 84 años	12 309	44259	45067	259,57	1,83
85 - 89 años	4 588	22934	23342	399,87	1,78
90 - 94 años	1 367	7027	7152	414,05	1,78
> 95 años	280	1917	1950	584,64	1,72

Fuente: MSSS-II, IP, 2012, *Gabinete de Estratégia e de Planejamento, Equipa de Estudos e Políticas de Segurança Social*, Informe 2005-2011.

Tabla 10. Pensión Social por Invalidez/Núm. de beneficiarios con prestaciones abonadas por franjas de edad

Escala-fón	Años			Índice de crecimiento	
	2005 (u.m:unidades)	2010 (u.m:unidades)	2011 (u.m:unidades)	de 2005 a 2010	de 2010 a 2011
< 20 años	433	365	323	-15,70	-11,51
20 - 29 años	8728	7642	7415	-12,44	-2,97
30 - 39 años	14898	13284	12861	-10,83	-3,18
40 - 49 años	13160	15373	15573	16,82	1,30
50 - 59 años	6528	8959	9655	37,24	7,77
60 - 64 años	2512	2930	2964	16,64	1,16

Fuente: MSSS-II, IP, 2012, *Gabinete de Estratégia e de Planejamento, Equipa de Estudos e Políticas de Segurança Social*, Informe 2005-2011.

Por su parte, el número de beneficiarios con derecho a pensiones sociales de vejez crece de manera moderada hasta los 69 años, en los dos períodos analizados. Para el resto de los escalafones, hasta los 84 años y en los dos períodos analizados, el índice de crecimiento es negativo, detectándose el mayor esfuerzo de contracción durante el período comprendido entre 2005 y 2010 (véase la Tabla 11).

Tabla 11. Pensión Social por Vejez/Núm. de beneficiarios con prestaciones abonadas por franjas de edad

Escala-fón	Años			Índice de crecimiento	
	2005 (u.m:unidades)	2010 (u.m:unidades)	2011 (u.m:unidades)	de 2005 para 2010	de 2010 para 2011
Até 69 años	4754	5201	5380	9,40	3,44
70 - 74 años	6420	5788	5541	-9,84	-4,27
75 - 79 años	6663	5597	5434	-16,00	-2,91
80 - 84 años	5685	4859	4620	-14,53	-4,92
> 85 años	5380	5219	5278	-2,99	1,13

Fuente: MSSS-II, IP, 2012, *Gabinete de Estratégia e de Planeamento, Equipa de Estudos e Políticas de Segurança Social*, Informe 2005-2011.

Aquella realidad refleja el espíritu de la cita de Rodrigues *et al.* (1999) al considerar que la exclusión social es un fenómeno multidimensional que se traduce en un conjunto de fenómenos interconectados, que se afronta como un *producto de un déficit de cohesión social global* (Rodrigues *et al.*, 1999: 65) y que se entrelaza con rupturas que se producen entre las personas, lo que potencia de forma multiplicativa los desencuentros y las divergencias dentro de la sociedad. Este proceso hace que se propague la desintegración social, que podría verse como la suma de las distintas integraciones, como es el caso de la integración familiar, la relacional o la de vecindad, entre otras. Efectivamente, la exclusión social es un fenómeno global y un proceso persistente y dinámico en la creación de fuertes economías externas negativas, que repercute directamente en el ámbito social. Por ello, según Alvino-Borba & Mata-Lima (2011), los factores de exclusión son, entre otros: la pobreza, el desempleo estructural, la precarización del trabajo, la descualificación social, la desafección identitaria, la deshumanización, la población sin hogar, el hambre, la violencia, la falta de acceso a los bienes y a los servicios fundamentales, lo cual se traduce en negación de capacidades, en la violación de la justicia social, en el debilitamiento estructural de la solidaridad, en múltiples carencias y en negación de derechos. Por su parte, los factores de inclusión social son: los programas de inclusión social, la justicia social y la solidaridad, la seguridad y la protección social, los derechos y la igualdad de oportunidades. Por ello, todas las acciones de inclusión social requieren de una estructura adecuada en cuanto a políticas sociales, hecho que lleva a responsabilizar a cualquier Estado de la puesta en marcha de programas orientados hacia la inclusión social (Alvino-Borba & Mata-Lima, 2011).



5 CONCLUSIONES

Cuando comparamos los objetivos de las políticas de bienestar en Portugal con los datos facilitados por el INE-PORDATA (2014) y el MSSS-II (2012), podemos comprobar que hasta el año 2010 las políticas de bienestar se caracterizaban por objetivos universales y de inclusión. El esfuerzo que se hace por abarcar al mayor número de beneficiarios con esas políticas es perfectamente evidente en los datos estadísticos. No obstante, a partir de los años 2010 y 2011, se invierte dicha tendencia y el número de beneficiarios cae en picado, a pesar de darse una pauperización en las condiciones de vida de la población, principalmente de la más vulnerable y la más expuesta a las vicisitudes de la sociedad, lo que guarda una relación directa con el aumento del índice de desempleo. Dicha constatación viene a decirnos que las políticas de corte neoliberal corroe las políticas de índole social y las desnudan de significado. Debido a este hecho, entendemos que estas políticas, tan del agrado de las economías llamadas de mercado, apuntan a una perversión de los resultados, ya que:

- i. los objetivos de cohesión social pasan a convertirse en objetivos de desintegración social;
- ii. los objetivos de universalidad se están convirtiendo en objetos de individualidad y de grupos restringidos;
- iii. los objetivos de equidad están dando lugar a objetivos de desviación de la equidad;
- iv. los objetivos de justicia social están dando lugar a objetivos de injusticia social;
- v. las orientaciones de las políticas de inclusión están dando lugar a orientaciones dirigidas a políticas de exclusión.

Frente a este tipo de constataciones, resulta urgente interiorizar los efectos de las políticas públicas en las economías conocidas como «economías de mercado», porque los objetivos individuales suplantando a los colectivos, la asimetría en la distribución de las rentas tiende a aumentar y la injusticia social es tendencialmente más poderosa, todo ello instaurando una relación que viene a favorecer de hecho el comportamiento del agente económico. Por todo ello, en la actualidad, no existen auténticas políticas de bienestar, aunque sí de pobreza y de exclusión, lo que viola todos los principios que orientan a las auténticas políticas de bienestar.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ALVINO-BORBA, A.; MATA-LIMA, H. (2011): *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, nº 106, pp. 219-240, abril-Junho.
- BRIGGS, A. (2000): «The Welfare State in historical perspective» en PIERSON, C.; CASTLES, F.G. (ed.) (2000): *The Welfare State – a Reader*, Cambridge: Polity Press, pp. 18-31.
- CARDOSO, J.L.; ROCHA, M.M. (2007): *The compulsory social insurance system in Portugal (1919-1928): scope and significance of State intervention*. APHES, 27th Conference, pp. 16-17, November 2007.
- CAROLO, D.F. (2006): *A Reforma da Previdência Social de 1962 na institucionalização do Estado-Providência em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Economia e Política Social, ISEG/UTL.
- COUTINHO, M. (1998): «Guaranteed Minimum Income and Social Projects in Portugal» en *Social Services Research*, nº 2, pp. 1-10.
- COUTINHO, M. (1999): *Assistência Social em Portugal. 1965/1971 um período charneira*, Lisboa: Vulgata.
- COUTINHO, M. (2003): *Economia Social em Portugal. Emergência do Terceiro Setor na Política Social*, Lisboa: APSS/CPIHTS.
- COX, R.W. (1999): «Civil society at the turn of the Millenium: prospects for an alternative world order» en Higgott, 2000, pp. 451-476.
- FERREIRA, S. (2009): «Políticas Sociais, Parcerias e Redes: Instrumentos de Promoção do desenvolvimento e sua relação com o serviço social» en CAEIRO, J. M. Croca (Coord) (2009): *Economia e Política Social: contributos para a intervenção social no século, XXI* Lisboa: Editora Universidade Lusíada de Lisboa, pp. 103-144.
- INE, PORDATA (2014): *População residente do sexo feminino, estimativas a 31 de Dezembro: total e por grupo etário (en línea)*, [http://www.pordata.pt/Portugal/Populacao+desempregada+total+e+por+grupo+etario+\(R\)-40](http://www.pordata.pt/Portugal/Populacao+desempregada+total+e+por+grupo+etario+(R)-40), acceso 2014-08-15.
- LEAL, A.S. (1985): *As políticas Sociais no Portugal de Hoje, Análise Social*, Vol XXI (87-88-89), (3º, 4º, 5º), pp. 925-943.
- LESBAUPIN, I. (2006): *Poder Local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*, Petrópolis: Editora Vozes.



- LUCENA, M. (1976): *A Evolução do Sistema Corporativo Português – O Marcelismo*, volume II, Lisboa: Perspetivas e Realidades.
- MSSS-II, IP (2012): *Gabinete de Estratégia e de Planeamento, Equipa de Estudos e Políticas de Segurança Social, Relatório 2005-201*, (en línea) <http://www.gep.msess.gov.pt/estudos/solidariedade.pdf>, acceso 2014-08-15.
- PIERSON, C.; CASTELS, F.G. (ed.) (2000): *The Welfare State – a Reader*, Cambridge: Polity Press.
- RODRIGUES, E.V. (2010): «O Estado e as políticas Sociais em Portugal», en *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, Vol. XX, pp. 191-230.
- RODRIGUES, F. (1999): *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*, ISSS, Lisboa: CPIHTS.
- SANTOS, B.S. et al (1998): *Uma visão solidária da reforma da Segurança Social*, Coimbra: União das Mutualidades Portuguesas, CES, FEUP.
- TSUGUMI, N.Y. (2006): *Inclusão Social no mercado de trabalho e hospitalidade. Dissertação de Mestrado*, São Paulo: Universidade Anhembi Morumbi.



Tribuna Abierta

- 1** **Violencia de género en relaciones de pareja y procesos de exclusión social: Intersección entre diferentes estructuras de desigualdad que actúan simultáneamente.**
Paola Damonti **203**
- 2** **Aproximación a la medición de la exclusión residencial: el caso de la ciudad de Zaragoza.**
Jaime Minguijón Pablo, Saúl Pérez Martínez, Eva Tomás del Río y David Pac Salas **227**
- 3** **La violencia en Honduras, una explicación desde el patriarcado y la construcción social de la masculinidad.**
Mario Fanjul **249**



Violencia de género en relaciones de pareja y procesos de exclusión social: Intersección entre diferentes estructuras de desigualdad que actúan simultáneamente

Paola Damonti

*Investigadora predoctoral en el Dpto. de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.
Investigadora de la Cátedra para la Igualdad e Integración social de la misma universidad.
paola.damonti@unavarra.es*

Fecha de recepción: 15/10/2014

Fecha de aceptación: 20/11/2014

Sumario

1. Introducción. 2. Aproximación teórica. 3. Metodología.
4. Violencia y exclusión: dos fenómenos interrelacionados. 5. Una interrelación compleja.
6. Conclusiones. 7. Anexo. 8. Bibliografía.

RESUMEN

El presente artículo se propone cuantificar la incidencia de la violencia de género en relaciones de pareja en situaciones de integración y de exclusión social, y comprender los mecanismos que dan cuenta de una mayor presencia del maltrato en el segundo caso. Para ello se ha utilizado una metodología combinada cuantitativa-cualitativa: la primera resulta imprescindible para dimensionar el fenómeno objeto de estudio y tiene mayor capacidad demostrativa; la segunda permite ahondar en las causas del mismo. Más concretamente, se han analizado los microdatos de dos encuestas existentes y se han entrevistado once mujeres que experimentan o han experimentado violencia. Si la metodología cuantitativa prueba que en contextos de exclusión social la probabilidad de experimentar violencia es mayor y su intensidad más elevada, el análisis cualitativo muestra que no existe una dirección de causalidad unívoca entre violencia y exclusión, sino que ambas pueden actuar como causas y como efectos, retroalimentándose recíprocamente.

Palabras clave:

Género, Pobreza, Malos tratos, Interseccionalidad.

**ABSTRACT**

In this paper I want to quantify the presence of gender-based violence in intimate relationships in the situations of social integration or exclusion, and understand the reasons for the higher levels of violence in the second case. Therefore I have used a combined quantitative-qualitative methodology: the first is essential to measure the phenomenon and it is able to demonstrate a relationship among variables, while the second lets us delve into its causes. More specifically, I have analyzed the data-bases of two already existing surveys and I have interviewed eleven women who are or were experiencing violence from the partner. If the qualitative methodology proves that in social exclusion women have higher probabilities of experiencing violence, the quantitative analysis shows that there is no unique causal relation between violence and exclusion, on the contrary both can act as causes and effects, strengthening each other.

Keywords:

Gender, Poorness, Intimate Partner Violence, Interseccionalidad.

1

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas el fenómeno de la violencia de género ha sido objeto, a nivel tanto estatal como internacional, de un creciente interés científico y ha dado lugar a una producción teórica muy extensa y diversa. En este panorama, sin embargo, no se encuentran prácticamente estudios que analicen la interrelación entre violencia de género y procesos de exclusión social, y menos que lo hagan con perspectiva de género.

La literatura existente, de hecho, puede ser agrupada en dos grandes corrientes: por un lado, se encuentran estudios sin perspectiva de género, que consideran la violencia como un problema causado por situaciones de marginalidad social o trastornos psicológicos y, por tanto, la circunscriben a un reducido sector de población con dificultades específicas, ignorando por completo la existencia de factores estructurales. Por otro, se hallan aquellos estudios que, desde una perspectiva opuesta, subrayan que la violencia de género no es un problema individual, sino un producto de la estructura social patriarcal que, como tal, afecta a todas las mujeres, sin distinción de clase social, origen étnico u otra. Estas investigaciones, sin embargo, olvidan que, aunque la violencia es un fenómeno transversal no es, sin embargo, un fenómeno *homogéneo* en toda la sociedad ni en todas las sociedades (Aldarondo y Castro-Fernández 2011). Resumiendo, unos estudios no explican por qué la propensión a agredir es tan mayoritariamente masculina y los blancos de tales agresiones son tan a menudo mujeres; otros, al contrario, no consiguen explicar cuáles son los factores que hacen que, en algunos casos, las desigualdades de género cristalicen en violencia, mientras que, en otros, esta escalada no tiene lugar (Casado y García Selgas 2010). Se podría objetar que hay modelos (como la interseccionalidad y el marco ecológico) que sí intentan dar cuenta de la interrelación entre género y otros elementos. Dichos marcos, sin embargo, no estudian específicamente la relación entre violencia y exclusión y presentan también otras limitaciones, como escaso desarrollo en España o relativa ausencia de perspectiva de género.

En este contexto se sitúa y cobra interés la presente investigación, la cual, sin olvidar que las desigualdades de género constituyen el primer causante de la violencia, pretende analizar como el sistema patriarcal se interrelaciona con otras variables, y en particular con las situaciones de integración y exclusión



social, para dar lugar a un fenómeno que, aun siendo universal, difiere en difusión, intensidad y modalidades en función de las situaciones sociales consideradas. Es éste un tema especialmente relevante en el contexto social y económico en el que nos encontramos, en el que las tasas de pobreza y exclusión social han aumentado de forma espectacular en España.

2 APROXIMACIÓN TEÓRICA

Antes de adentrarnos en el análisis de la interrelación entre violencia y exclusión, definimos los conceptos que nos ocupan. Con respecto a la violencia de género, en primer lugar es importante comprender que ésta es un producto de las desigualdades de género y la cultura patriarcal (Moreno, Sastre y Hernández 2003; De Miguel 2005; Vives 2011; Marugán 2012). Es «la máxima expresión de la dominación sexista» (Delgado *et al.* 2007 p. 188) y existe porque «el patriarcado ha puesto en mano de los hombres un enorme poder simbólico, y también material, del que ha desposeído a las mujeres» (Gimeno y Barrientos 2009 p. 40). Varios estudios confirman tales afirmaciones: a nivel macro, por ejemplo, Levinson (1989) y Jewkes (2002) muestran que, en sociedades donde las desigualdades de género son más acentuadas, la prevalencia de la violencia es mayor; a nivel micro, el esquema se repite, y el hecho de que un varón muestre actitudes conservadoras acerca del estatus de las mujeres es un claro factor de riesgo (Jewkes 2002; Jewkes *et al.* 2002).

Con respecto al segundo elemento de nuestro análisis, la exclusión social, recordamos que este concepto fue llevado al éxito por las instituciones comunitarias que, a final de los Ochenta, lo adoptaron para sustituir la idea de pobreza, criticada por su orientación exclusivamente economicista (Subirats 2004; Laparra *et al.* 2007). Desde entonces, su utilización se ha generalizado; su propio éxito, sin embargo, ha dificultado la construcción de un consenso acerca de su significado. Por ello es tan relevante el acuerdo al que han llegado diferentes grupos de investigación a nivel estatal, al definir la exclusión como «un proceso social de pérdida de integración que incluye no sólo la falta de ingresos y el alejamiento del mercado de trabajo, sino también un descenso en la participación social y, por tanto, una pérdida de derechos sociales» (Laparra *et al.* 2007: 25). Esta noción de exclusión implica la existencia de tres aspectos fundamentales de las situaciones de dificultad: origen estructural, carácter multidimensional y naturaleza procesual (Laparra, Zugasti y García 2014).

Tabla 1. Las dimensiones de la exclusión social

Ejes	Dimensiones	Aspectos
Económico	Participación en la producción	Exclusión de la relación salarial normalizada
	Participación en el consumo	Pobreza económica Privación
Político	Ciudadanía política	Acceso efectivo a los derechos políticos Abstencionismo y pasividad política
	Ciudadanía social	Acceso limitado a los sistemas de protección social: sanidad, vivienda y educación
Social (relacional)	Ausencia de lazos sociales	Aislamiento social, falta de apoyos sociales
	Relaciones sociales perversas	Integración en redes sociales «desviadas» Conflictividad social (conductas anómicas) y familiar (violencia doméstica)

Fuente: Laparra, Zugasti y García Lautre 2014.

Una vez definidos los conceptos de violencia de género y exclusión social que se manejarán en este artículo, podemos estudiar los mecanismos por medio de los cuales ambos procesos se interrelacionan, aumentando el riesgo de experimentar violencia por parte de mujeres en situación de vulnerabilidad o exclusión.

Como ya se ha aclarado, no hay investigaciones que se ocupen específicamente de la relación entre violencia y exclusión, y menos que lo hagan desde una perspectiva de género. Para poder proceder en este análisis, entonces, tenemos que remitirnos a unos marcos que, si bien no analizan directamente esta relación, nos ofrecen las herramientas necesarias para acercarnos a ella: nos referimos a los estudios sobre interseccionalidad, al marco ecológico y a los estudios sobre factores de riesgo. La interseccionalidad nos dice que el género no afecta a todas las mujeres de la misma manera (Collins 1990) y que la violencia de género no tiene lugar en un vacío social, sino en un contexto social y situacional específico (Hampton, Oliver y Magarian 2003), que influye tanto en el riesgo de vivirla (Bograd 2005; Richie 2000) como en la experiencia de la misma y en sus posibles consecuencias (Bograd 2005; Sokoloff y Dupont 2005). El modelo ecológico se sitúa en un nivel de abstracción menor y nos muestra que la violencia de género es el resultado de la interacción entre factores de diferente nivel, desde el más micro hasta el más macro (ej. Heise 1998; Aldarondo y Castro-Fernández 2011; Campbell *et al.* 2011; Stöckl, Heise y Watts 2011; Barrett, Habibov y Chernyak 2012; Nóblega 2012). Los estudios sobre factores de riesgo, finalmente, ofrecen información acerca de qué situaciones



(muchas de ellas relacionadas con procesos de exclusión) presentan mayores probabilidades de verse asociadas con violencia de género (White, Koss y Kazdin 2011) y plantean una serie de explicaciones para dar cuenta de la relación encontrada.

Entre estas explicaciones, algunas hipotetizan que las mujeres en situación de dificultad social, al no disponer de los recursos necesarios para poner fin a la relación violenta, permanecen más tiempo en ella (Walby y Allen 2004). Otras ponen el acento en el estrés y en los conflictos que se acompañan a las situaciones de pobreza y desempleo (Jewkes 2002; Walby y Allen 2004). Otras remiten a los efectos de estas circunstancias sobre la identidad masculina: la incapacidad de cumplir con el rol de proveedor, en este sentido, se acompañaría a una sensación de emasculación (Hochschild 1991), crisis de identidad (Fodor 2006), sensación de pérdida de poder (Jewkes 2002; Walby y Allen 2004; Peralta, Tuttle y Steele 2010) y redefinición de la masculinidad en términos anómicos (Jewkes 2002), todos elementos que pueden actuar como detonantes para la violencia. Un último grupo, finalmente, se focaliza en el nivel educativo y sugiere que éste es un factor de riesgo porque la falta de formación se relaciona con creencias más tradicionales acerca de los roles de género (Messerschmidt 1993; Ahmad *et al.* 2004; Flood y Please 2009; Hunnicutt 2009). Son estas explicaciones interesantes, pero parciales, ya que no logran aclarar por qué el estrés y la crisis resultantes de la situación de dificultad social se relacionan con un incremento de las agresiones en el caso de los varones, pero no en el de las mujeres. Se trata de una limitación importante que, sin embargo, no debe llevarnos a rechazar por completo dichos planteamientos, sino a reinterpretarlos desde una perspectiva de género, es decir: considerando la posición desigual que hombres y mujeres ocupan en la estructura social y el hecho de que la violencia es un elemento central en la estructuración de la identidad masculina (Kimmel 2001; Bonino 2002; Cortés 2004; Hernández *et al.* 2007).

Analizados conjuntamente, estos elementos permiten comprender que, aunque la violencia de género en relaciones de pareja es un fenómeno transversal, en determinadas circunstancias, y la exclusión social es una de ellas, el riesgo de experimentarla se ve incrementado (Salomon, Bassuk y Huntington 2002; Hambi 2005; Mechanic y Pole 2012; Trygged, Hedlund y Kåreholt 2013).

3 METODOLOGÍA

Para conseguir los objetivos que nos hemos propuesto, utilizaremos una metodología combinada cuantitativa-cualitativa: la primera resulta imprescindible

para dimensionar el fenómeno objeto de estudio y establecer relaciones entre variables; la segunda es indispensable para comprender las dinámicas de dichas relaciones.

En primer lugar, entonces, se han analizado los microdatos de la Encuesta de la Fundación FOESSA sobre Integración Social y Necesidades Sociales de 2013 y la Macroencuesta de Violencia de Género de 2011. Ambas fuentes constituyen instrumentos de análisis muy valiosos: las primeras representan el estudio más completo sobre exclusión social a nivel estatal y la segunda ha sido específicamente diseñada para conocer el fenómeno de la violencia. Como limitación, señalamos que la Macroencuesta no permite identificar un espacio de exclusión propiamente dicho. Por ello, se ha preferido sustituir este concepto por el de vulnerabilidad (Castel 1995), que no hace referencia a situaciones reales de exclusión, sino que identifica un grupo social en el que es más probable que éstas se den⁽¹⁾.

Tanto en el caso de la Macroencuesta de Violencia de Género como en el de las Encuestas FOESSA, nuestro trabajo aporta elementos novedosos. En el primer caso, de hecho, todavía no se ha publicado un análisis exhaustivo de la encuesta, mientras que en el segundo, aun existiendo un estudio profundizado de la misma, el análisis no descende al fenómeno de la violencia de género. A esto se añade que ni en la Encuesta FOESSA ni en la Macroencuesta se han interrelacionado las variables de violencia y exclusión.

En segundo lugar, para profundizar en el estudio de las dinámicas que caracterizan la relación entre violencia y exclusión, se han realizado entrevistas (semiestructuradas) a mujeres que enfrentan o han enfrentado violencia de género por parte de la pareja, tanto excluidas como integradas, estas últimas con función de control. Para que la muestra de mujeres excluidas fuese lo más variada posible, se tuvieron en cuenta una serie de variables, y más concretamente se procuró que estuviesen representadas mujeres de diferentes edades y niveles educativos; pluriempleadas, subempleadas y desempleadas de larga duración; autóctonas y de origen extranjero; mujeres del grupo étnico mayoritario y pertenecientes a minorías étnicas (gitanas); que pueden contar con cierto apoyo por parte de las redes familiares y que se encuentran totalmente desamparadas desde ese punto de vista; y mujeres que han sido madres adolescentes. Para reducir el sesgo de selección, los contactos se realizaron desde diferentes recursos, y más concretamente: Servicio Municipal de Atención a la Mujer, Cruz Roja, el Área de Mujer e Igualdad del Ayuntamiento de Estella, el Servicio Social de la misma ciudad y la Asociación pro derechos de la

(1) Para una explicación exhaustiva de la construcción de las variables «exclusión» y «vulnerabilidad», se remite al Anexo.

mujer maltratada. Entre enero y abril de 2013 se realizó así un total de once entrevistas.

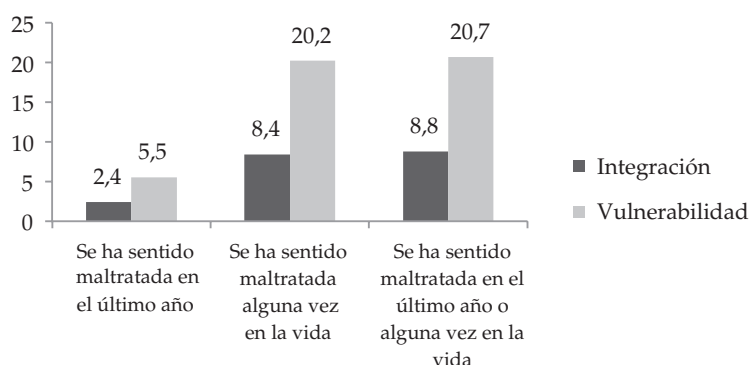
4 VIOLENCIA Y EXCLUSIÓN: DOS FENÓMENOS INTERRELACIONADOS

4.1. Violencia declarada y técnica

Ante todo, es necesario aclarar que, a lo largo de este trabajo, se diferenciará entre violencia declarada y violencia técnica. Mientras que la primera identifica exclusivamente aquellas situaciones de violencia donde la mujer reconoce estar enfrentando malos tratos, la segunda se deduce a partir de la respuesta afirmativa a una serie de ítems que reflejan hechos concretos constitutivos de violencia de género y son más fácilmente identificables por el sujeto⁽²⁾.

Relativamente a la violencia declarada, la Macroencuesta de Violencia de Género 2011 muestra que el porcentaje de mujeres que declara haber sufrido maltrato, tanto en el último año como alguna vez en la vida, es mayor entre aquellas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad social.

Gráfico 1. Incidencia de los malos tratos según la situación de vulnerabilidad social (%)



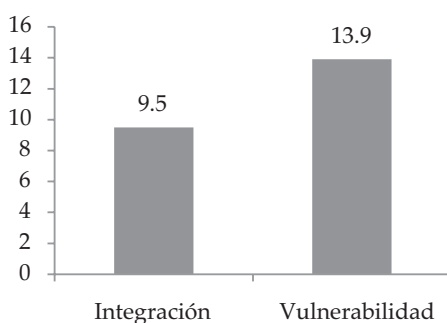
Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de la Macroencuesta de Violencia de Género 2011.

Estos datos informan del grado de violencia percibida, pero no son concluyentes en lo referente al nivel de difusión de la violencia en la sociedad, ya

(2) Para una explicación exhaustiva de la construcción de las variables de «violencia técnica», se remite al Anexo.

que se ven influenciados por la capacidad de reconocer la violencia por parte de las mujeres entrevistadas. Por ello resulta de inestimable interés cuantificar la violencia técnica: en este caso también se evidencia un mayor riesgo de experimentar maltrato por parte de las mujeres en situación de vulnerabilidad (Gráfico 3).

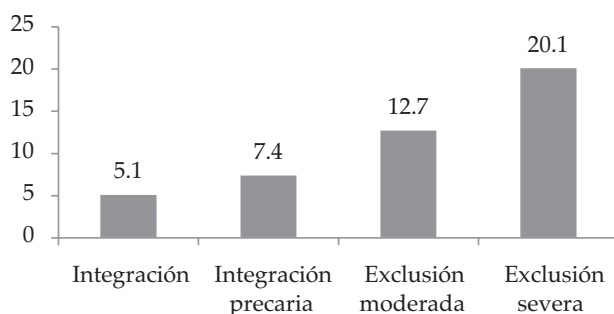
Gráfico 2. Violencia técnica en función de la situación de integración/vulnerabilidad social (%)



Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de la Macroencuesta de Violencia de Género 2011.

La existencia de una relación entre violencia y situaciones de dificultad social se ve confirmada por la Encuesta FOESSA 2013, que muestra que el riesgo de enfrentar violencia técnica se incrementa progresivamente al alejarse de la zona de integración, siendo en exclusión severa 4 veces mayor que en integración plena.

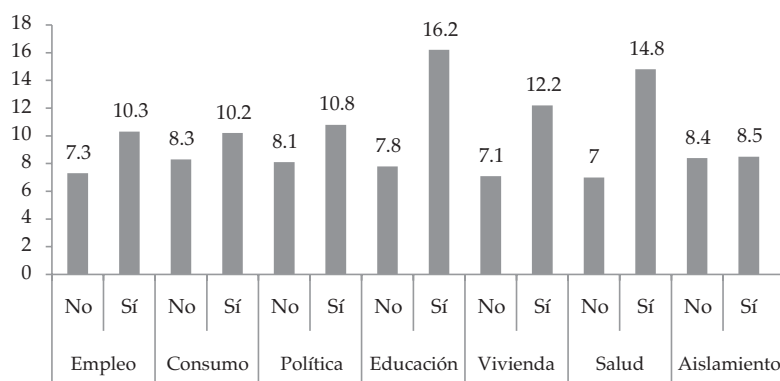
Gráfico 3. Violencia técnica en las cuatro zonas de integración, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa (%)



Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de la Encuestas FOESSA 2013.

Llegados a este punto, profundizamos en el análisis y observamos cómo los procesos de violencia de género se interrelacionan con las *distintas dimensiones* de la exclusión. Tal y como se puede observar en el gráfico que aparece a continuación, en este caso también se mantiene la existencia de una relación entre violencia y exclusión (aunque diferente en función de la dimensión considerada). Su intensidad, sin embargo, es claramente más reducida: por un lado, esto podría indicar que los datos presentados en la tabla anterior adolecen de cierta sobreestimación⁽³⁾; por otro, sin embargo, también intervienen cuestiones de otro tipo que obligan a matizar la anterior afirmación. Si la variable de exclusión social antes analizada, de hecho, otorga gran importancia al elemento acumulativo, éste desaparece en el análisis por dimensiones, viniendo así a faltar un elemento clave de los procesos de exclusión. En suma, se trata de dos aproximaciones diferentes, y el mejor análisis deriva precisamente de la combinación de ambas.

Gráfico 4. Incidencia de la violencia en las diferentes dimensiones de la exclusión social



Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de la Encuestas FOESSA 2013.

4.2. Factores que inciden en la probabilidad de experimentar violencia técnica

Después de haber presentado esta primera fotografía con carácter descriptivo, realizamos un análisis multivariante, que permite controlar una serie de elementos que pueden estar influyendo en el riesgo de enfrentar violencia.

(3) La presencia de exclusión se mide a partir de 35 indicadores, uno de los cuales hace referencia a la presencia de malos tratos en el hogar. Es posible que, en este análisis, la relación entre violencia y exclusión se vea parcialmente intensificada por ello, pero el hecho de que se trate de un solo indicador entre 35 hace que de ninguna manera su peso pueda ser considerado decisivo.

Para ello, se ha recurrido a la Macroencuesta de Violencia de Género de 2011 (donde la violencia técnica se detecta con mayor precisión).

En la Tabla 2 se recogen tres diferentes modelos: el primero considera las características de la mujer y del hogar; el segundo las de su pareja masculina; el tercero, finalmente, incluye la variable de vulnerabilidad social, así como aquellas características de la mujer y del varón que ofrecen información no incluida en la noción de vulnerabilidad.

El primer modelo muestra que el riesgo de enfrentar violencia se incrementa entre mujeres:

- De entre 25 y 64 años.
- Con estudios primarios o inferiores.
- Originarias de otros países europeos, África o Asia.
- Con empleo precario o desempleadas.
- Que viven con la pareja, con menores o con personas mayores de 64 años.

El segundo modelo muestra que el riesgo de que el varón ejerza violencia se incrementa cuando éste:

- Tiene 65 o más años.
- Tiene estudios primarios o inferiores.
- Está desempleado.
- Es de origen extranjero.

Finalmente, el tercer modelo muestra que:

- La situación de vulnerabilidad social acrecienta en un 46% la probabilidad de enfrentar violencia de género.
- Con las variables que ahora se han incluido, aparece ligeramente incrementado el peso del nivel educativo del varón.
- Se reduce el peso del lugar de origen: en el caso de las mujeres, permanece sólo entre las originarias de otros países europeos; en el caso de los varones, persiste solamente entre aquellos que son originarios de África.
- Ya no son significativas las variables relativas a composición del hogar.

**Tabla 2. Relación entre distintas variables con la probabilidad de experimentar violencia técnica. Regresión logística**

		Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
		Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)
Ella	Edad (ref. Menores de 25)	,000				,012	
	De 25 a 44	,000	2,257			,065	1,592
	De 45 a 64	,000	2,177			,014	1,892
	Mayores de 64	,093	1,541			,002	2,552
	Nivel educativo (ref. Primarios o inferiores)	,000					
	Secundarios 1ª etapa	,023	,767				
	Secundarios 2ª etapa	,000	,582				
	Superiores	,000	,416				
	Lugar de origen (ref. España)	,000				,014	
	Europa	,000	2,225			,001	2,824
	América	,325	1,183			,757	,918
	África y Asia	,011	2,001			,905	1,061
	Situación laboral (ref. Empleo estable)	,020					
	Empleo precario	,010	1,417				
	Parada	,008	1,366				
	Inactiva	,080	1,242				
Hogar	Tamaño de lugar de residencia (ref. Más de 50.000 habitantes)	0,017				,045	
	Hasta 2.000	0,007	0,569			,022	,604
	De 2.001 a 10.000	0,267	1,138			,236	1,160
	De 10.001 a 50.000	0,628	1,045			,928	,991
	Tamaño del hogar (ref. Más de 5 personas)	0,107				,130	
	Vive sola	0,077	0,557			,120	2,091
	2 personas	0,986	1,004			,409	,807
	De 3 a 5 personas	0,692	0,921			,550	,872
	Hay alguien menor de 18 (ref. no hay)	0,005	1,390			,143	1,206
	Hay alguien de 65 o más años (ref. no hay)	0,031	1,285			,433	1,119
	Vive con la pareja (ref. no vive)	0,000	1,637			,076	1,467

		Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
		Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)
Él	Edad (ref. Menores de 25)			,006			
	De 25 a 44			,007	2,115		
	De 45 a 64			,004	2,228		
	Mayores de 64			,000	3,006		
	Nivel educativo (ref. Primarios o inferiores)			,000		,000	
	Secundarios o FP			,000	,628	,000	,647
	Superiores			,000	,509	,000	,527
	Lugar de origen (ref. España)			,000		,036	
	Europa			,001	2,031	,648	,850
	América			,020	1,612	,068	1,730
	África y Asia			,000	3,227	,026	2,747
	Situación laboral (ref. Empleado)			,013			
	Parado			,003	1,480		
	Inactivo			,507	1,125		
Vulnerabilidad social	Vulnerabilidad social (ref. Integración)					,002	1,462
Datos técnicos	Constante	,000	,040			,000	,063
	n	7.247		5.355			
	2 log de la verosimilitud	4431,020a		3764,350a		3731,962a	
	R cuadrado de Cox y Snell	0,033		,021		,026	
	R cuadrado de Nagelkerke	0,069		,042		,050	

Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de la Macroencuesta de Violencia de Género 2011.

4.3. Intensidad de la violencia

La noción de violencia técnica también permite medir la intensidad de los malos tratos, a partir por un lado del número de comportamientos constitutivos de violencia que se dan en la pareja, y por otro de la frecuencia con la cual cada uno de ellos se verifica⁽⁴⁾.

Se descubre así que, en promedio, entre las mujeres que experimentan violencia, aquellas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad viven un maltrato 16 puntos porcentuales más intenso que las integradas.

Estos datos pueden reflejar dos realidades diferentes, pero no incompatibles. Por un lado, la situación de vulnerabilidad podría ser preexistente al

(4) Para una explicación exhaustiva de la construcción de esta escala de intensidad se remite al Anexo.

maltrato: esto indicaría que las mujeres en situación de vulnerabilidad no solamente están expuestas a un mayor riesgo de experimentar malos tratos, sino que además, cuando los enfrentan, éstos son más intensos. Por otro, la vulnerabilidad podría ser consecuencia del maltrato: en otras palabras, esto indicaría que cuanto más intenso el maltrato, mayores sus consecuencias en términos de vulnerabilidad social.

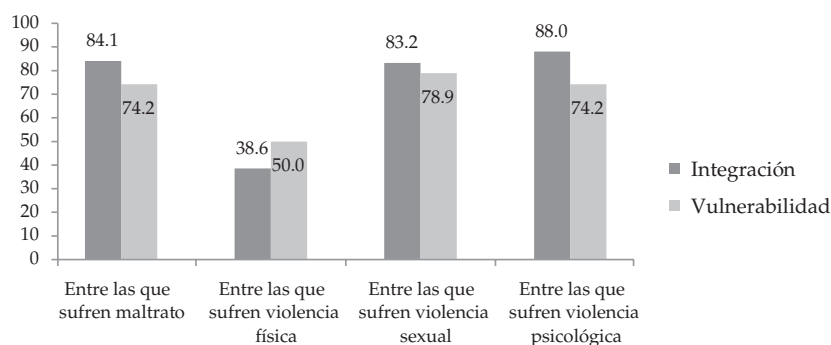
4.4. Violencia no reconocida

Las grandísimas distancias descubiertas entre los niveles de violencia declarada y técnica han llevado a plantear un nuevo indicador: el porcentaje de mujeres que experimenta violencia y no lo reconoce.

Los niveles de no reconocimiento del maltrato experimentado son muy elevados, alcanzan el 84,1% de las mujeres integradas y el 74,2% de las que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Si diferenciamos en función del tipo de violencia, el panorama presentado se mantiene, con la única excepción de la violencia física, donde se invierte.

Para comprender estos datos, en primer lugar hay que considerar que las mujeres en situación de integración, al alejarse mayormente del estereotipo social de «mujer maltratada», tienen mayores dificultades para reconocerse a sí mismas como objeto de violencia. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que las integradas experimentan una violencia menos intensa que las vulnerables, lo cual dificulta aún más su detección. Este segundo elemento parece confirmado por el hecho de que, si consideramos la violencia física, las mujeres integradas vuelven a encontrarse en una posición de «ventaja» de cara a su reconocimiento.

Gráfico 5. Porcentaje de mujeres que experimentan maltrato y no reconocen o admiten estar viviéndolo



Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de la Macroencuesta de Violencia de Género 2011.

5 UNA INTERRELACIÓN COMPLEJA

En los apartados anteriores se ha cuantificado el fenómeno de la violencia de género, demostrando que existe una relación entre ésta y la exclusión social, pero no se ha podido aclarar la naturaleza de tal interacción, ya que las encuestas analizadas tienen carácter transversal y no permiten establecer si la exclusión es preexistente al maltrato, o una consecuencia del mismo. En este apartado trataremos de mostrar cómo ambas rutas son posibles.

5.1. De la violencia a la exclusión

Por un lado, los relatos de las mujeres entrevistadas muestran de forma inequívoca que la violencia de género puede precipitar procesos de exclusión. De hecho, si consideramos que la exclusión social es un fenómeno multidimensional, observamos que el hecho de enfrentar o haber enfrentado malos tratos por parte de la pareja puede incidir en todas las dimensiones.

En primer lugar, la violencia vivida puede incidir en la esfera económica, bajo la forma de exclusión del mercado laboral o de privación económica (es decir, la imposibilidad de acceder a bienes considerados básicos por la mayoría de la población). Relativamente a la primera, los relatos de las mujeres entrevistadas muestran que una consecuencia típica de la violencia es la exclusión del mercado de trabajo de la mujer que la experimenta. Durante la relación dicha exclusión puede ser el resultado de una prohibición explícita de la pareja, como relata Daniela: «Yo no, no podía trabajar, yo no podía salir de casa sin él» (Daniela, 32 años, nº 4), o de su comportamiento concreto, que impide a la mujer seguir desarrollando su trabajo. El fin de la relación, sin embargo, no siempre coincide con la reinserción de la mujer en el mercado laboral, ya que para mujeres con cargas familiares, que llevan años ausentes del mercado y presentan profundas secuelas psicológicas por el maltrato vivido, la búsqueda de un empleo es muy compleja, y más en un contexto de altísimos niveles de desempleo como el actual:

«No somos personas que yo, no tengo carrera, no tengo estudios (llora), enseguida empecé a tener hijos, y ¿qué experiencia, qué experiencia puedo tener yo cara a un trabajo? ¿Qué experiencia puedo tener? No tengo salidas de trabajo. No la tengo» (Elena, 31 años).

Relativamente a la segunda, las mujeres relatan haber vivido privación, tanto durante la relación como una vez que ésta ha finalizado. En el primer caso ésta se configura como parte de un maltrato económico extremo:



«Por entonces ganaba bien (...). Y, no nos daba ni para comer a mí y a mi hija (...) no nos daba dinero... no podíamos cocinar...» (Elena, 31 años).

En el segundo caso representa la consecuencia, por un lado de la anterior dependencia económica de la mujer, y por otro de un mercado de trabajo caracterizado por sueldos bajos y un Estado de Bienestar incompleto:

Y, me dejó sin dinero, con la hija, sin dinero para pagar... alquiler, comprar comida (...) Y... tenía problemas de, trabajo, que no me encontraba... he trabajado, cuatro meses en ----, en una tienda de, de ropa, un horario de tarde, de cuatro horas, y me pagaban poco, 390, y de eso debía pagar alquiler, comida, y también pagar una chica para cuidar de mi hija por la tarde, cuando salía de, colegio. Y a mí, me, yo no me quedaba con, nada. Y así que he pedido, con, comida, de la parroquia... y, así, he aguantado» (Federica, 31 años).

En segundo lugar, la violencia vivida también llega a incidir en el acceso efectivo a los derechos sociales de las mujeres que la experimentan, y más concretamente en el acceso a una vivienda digna. Son numerosos los casos donde esto sucede, pero emblemático al respecto es el de Gabriela, una mujer autóctona de 46 años que, a raíz de la separación de la pareja maltratadora, se encontró sin vivienda ni empleo, y acabó viviendo literalmente debajo de un puente durante dos años.

En tercer lugar, la violencia también incide en la dimensión relacional de la exclusión, ya que el aislamiento de la mujer se configura como una práctica constante en todas las relaciones con maltrato:

«Cuando estás con un maltratador, te quiere aislar, evidentemente, para que no tengas ayuda externa, sino que estés en, estés continuamente... con él, a todas horas...» (Ángela, 49 años).

Si bien el control directo sobre las relaciones familiares y de amistad termina con el fin de la relación, no necesariamente lo hace también el aislamiento que este control ha ocasionado. De hecho, si los esfuerzos para retomar antiguas relaciones o entablar otras nuevas pueden resultar sobrecogedores para cualquiera, resultan aún más arduos para mujeres que se encuentran física y psicológicamente debilitadas por la violencia vivida:

«Eeh, es que tampoco hago mucha vida, social. Mmh, hace poco hice un curso, en, ANAFE, y, y, al principio bien, pero luego, o sea, me cuesta, me cuesta... estar, con más gente...» (Blanca, 37 años).

Finalmente, una vez aclarado que la violencia de género puede derivar en procesos de exclusión social, es necesario recordar que ésta es una ruta

posible, pero no inevitable: muy al contrario, si no se suman a otros factores de vulnerabilidad, es improbable que los malos tratos conduzcan a la exclusión social de la mujer que los vive o ha vivido.

5.2. De la exclusión a la violencia

Antes se han mostrado los diferentes mecanismos por medio de los cuales una situación de violencia de género puede derivar en un proceso de exclusión. En sentido contrario, ahora se estudiará cómo una situación de exclusión preexistente puede precipitar un proceso de violencia de género.

En algunos casos, la situación de exclusión previa está relacionada con la violencia porque es el factor que explica el inicio de la relación afectiva, como es el caso de Maribel, una mujer de 37 años de etnia gitana, analfabeta, que a la edad de 14 años fue casada, en contra de su voluntad, con un hombre de 22, que desde entonces la maltrata. La situación de exclusión extrema en que se encontraba la familia de Maribel es, en sus propias palabras, la razón de la boda:

«Catorce semos. (...) Entonces, tú me dirás. Mi madre, cada año tenía uno, y no lo criaba ella, lo criábamos, nosotras. (...) Entonces no nos mandaba a la escuela. Y de allí, en cuanto que te hacías un poco moza, que te salían un poquito las tetas, y un poquito... a casadas. Pa' quitarte, yo pienso que era pa' quitárselas de encima.» (Maribel, 37 años).

El itinerario de Gabriela (46 años) también resulta esclarecedor de cómo el hecho de encontrarse en una situación de profunda exclusión puede acrecentar el riesgo de que la mujer se vea atrapada en relaciones con maltrato. Gabriela, como ya hemos visto, a raíz de la separación con un marido violento acabó viviendo en la calle. Allí empezó una relación con un hombre que también carecía de hogar. La situación de profunda desesperación en la que se encontraba, y la necesidad de afecto y apoyo, fueron, en sus propias palabras, las razones de que iniciara esta relación con un hombre que también acabó maltratándola.

«Yo ya te digo que no era yo, la que era, en un principio... Yo había cambiado mucho, mi cabeza, pues psicológicamente no estaba bien... pero era lo único que me daba cariño» (Gabriela, 46 años).

En otros casos, podemos afirmar que la exclusión preexistente se configura como un factor de riesgo de violencia porque es el elemento que desencadena los malos tratos, como relata Daniela:

«Una por una, que él, que a él no le faltara pa' consumir [cocaína]. (...) y mismo yo no me permitía que a él le faltara a él pa' consumir, porque sabía



yo lo que iba a pasar. Es que, día que no consumía, palizón que llevabas» (Daniela, 32 años).

6 CONCLUSIONES

El trabajo de análisis aquí realizado nos obliga a tomar conciencia de que la estructura patriarcal, aun siendo causa primigenia de la violencia, no se da en el vacío, sino en una sociedad que es atravesada por múltiples desigualdades, que influyen tanto en el riesgo de experimentar violencia (Richie 2000; Bograd 2005) como en sus posibles consecuencias (Sokoloff y Dupont 2005; Bograd 2005).

En el caso de la exclusión social, estas intersecciones tienen múltiples manifestaciones. Por un lado, la violencia puede desencadenar procesos de exclusión social; por otro, los procesos de exclusión pueden llegar a precipitar situaciones de violencia de género y a intensificarlas. En un contexto como el actual, en el que el espacio de la exclusión se ha agrandado enormemente (Laparra 2014), estas reflexiones resultan de gran actualidad y no pueden ser ignoradas.

Los efectos de la intersección entre desigualdades de género y procesos de exclusión, sin embargo, no se limitan al riesgo de vivir violencia, sino que atañen también a otros elementos, como la capacidad de reconocer el maltrato, donde son las mujeres integradas a encontrarse desaventajadas. Estas ambivalencias muestran que la relación entre violencia y exclusión es compleja y escapa a conclusiones simplificadas.

7 ANEXO

En este apartado se explica cómo se han construido las variables utilizadas en el análisis cuantitativo.

El índice de exclusión (i) utilizado en el análisis de las Encuestas FOESSA se ha calculado atribuyendo a cada indicador de exclusión un peso inversamente proporcional a su incidencia en la población. Considerando que la media del índice de exclusión para el conjunto de la población española es 1 en 2007, se han establecido las siguientes categorías:

1. Integración: $i = 0$
2. Exclusión precaria: $0 < i < 2$

3. Exclusión compensada: $2 < i < 4$

4. Exclusión severa: $i > 4$

Para una explicación más exhaustiva se remite Laparra, Zugasti y García Lautre (2014).

Relativamente al concepto de violencia técnica, se ha considerado que una mujer se encuentra en una situación de maltrato técnico cuando afirma que su pareja o ex pareja, «frecuentemente», «a veces» o «rara vez»:

1. Le impide ver a la familia o tener relaciones con amigos o vecinos.
2. Le quita el dinero que gana o no le da lo suficiente que necesita para mantenerse.
3. Le insulta o amenaza.
4. Insiste en tener relaciones sexuales aunque sepa que ella no tiene ganas.
5. En ciertas ocasiones le produce miedo.
6. Decide las cosas que usted puede o no hacer.
7. Cuando se enfada llega a empujar o golpear.
8. No le deja trabajar o estudiar.
9. Le dice que todas las cosas que hace están mal, que es torpe (sólo si esto sucede «frecuentemente» o «a veces»).

Relativamente a las variables manejadas en el análisis de la Macroencuesta de Violencia de Género 2011, en primer lugar, se ha considerado que una mujer se encuentra en una situación de vulnerabilidad social cuando:

1. Se encuentra en situación de desempleo y con un máximo de seis años de escolarización, independientemente de con quién conviva y de la situación laboral de su eventual pareja.
2. Se encuentra en situación de desempleo y cuya pareja, con la cual convive, también se encuentra en situación de desempleo.
3. Tiene un empleo precario (por la naturaleza del contrato o porque prestan ayuda informal en el negocio familiar) y cuya pareja, con la cual convive, se encuentra en situación de desempleo.
4. Trabaja como empleada de hogar y cuya pareja, con la cual convive, se encuentra en situación de desempleo.
5. Se dedica al trabajo doméstico no remunerado y cuya pareja, con la cual convive, se encuentra en situación de desempleo.



6. Es una estudiante cuya pareja, con la cual convive, se encuentra en situación de desempleo.
7. Se encuentra en situación de desempleo y no convive con la pareja ni con los padres.
8. Tiene un empleo precario y no convive ni con la pareja ni con los padres.
9. Trabaja como empleada de hogar y no convive con la pareja ni con los padres.

En segundo lugar, relativamente al concepto de violencia técnica se ha adoptado la definición utilizada por el Instituto de la Mujer, según la cual nos encontramos frente a una situación de violencia técnica cuando la mujer entrevistada afirma que su pareja o ex pareja, «frecuentemente» o «a veces»:

1. Le impide ver a la familia o tener relaciones con amigos y vecinos.
2. La insulta o amenaza.
3. Decide las cosas que ella puede o no puede hacer.
4. No tiene en cuenta sus necesidades (le deja el peor sitio de la casa, lo peor de la comida...).
5. En ciertas ocasiones le produce miedo.
6. Le dice que a dónde va a ir sin él.
7. Le dice que todas las cosas que hace están mal, que es torpe.
8. Ironiza o no valora sus creencias.
9. Delante de los hijos dice cosas para no dejarla en buen lugar.
10. No valora el trabajo que realiza.
11. Le quita el dinero que ha ganado o no le da lo suficiente para mantenerse.
12. Insiste en tener relaciones sexuales aunque sepa que ella no tiene ganas.
13. Cuando se enfada llega a empujar o golpear.

Las situaciones de 1 a 10 constituyen casos de violencia psicológica, la 11 de maltrato económico, la 12 sexual y la 13 físico.

En tercer lugar, para definir el nivel de intensidad de la violencia técnica, se han considerado los ítems que la constituyen y se han atribuido 3 puntos por cada situación que se verifica «frecuentemente», 2 puntos por los escenarios que se dan «a veces», y 1 punto por los que se verifican «rara vez».

8 BIBLIOGRAFÍA

- AHMAD, F. *et al.* (2004): «Patriarchal beliefs and perceptions of abuse among South Asian immigrant women», *Violence Against Women*, n° 10: 262-282.
- ALDARONDO, E. y CASTRO-FERNÁNDEZ, M. (2011): «Risk and protective factors for domestic violence perpetration», en: WHITE, J.W.; KOSS, M.P. y KAZDIN, A.E. (eds.), *Violence against women and children. Mapping the terrain. Vol. 1*, Washington: American Psychological Association.
- BARRETT, B.J.; HABIBOV, N. y CHERNYAK, E. (2012): «Factors Affecting Prevalence and Extent of Intimate Partner Violence in Ukraine: Evidence From a Nationally Representative Survey», *Violence Against Women*, n° 18(10): 1147-1176.
- BOGRAD, M. (2005): «Strengthening Domestic Violence Theories. Intersections of Race, Class, Sexual Orientation, and Gender», en SOKOLOFF, N.J. y DUPONT, I. (eds.), *Domestic Violence at the Margins. Readings on Race, Class, Gender, and Culture*, New Jersey: Rutgers University Press.
- BONINO MÉNDEZ, L. (2002): «Masculinidad hegemónica e identidad masculina», *Dossiers féministes*, n° 6: 7-35.
- CAMPBELL, J.C. *et al.* (2011): «Vulnerability and protective factors for intimate partner violence», en: WHITE, J.W.; KOSS, M.P. y KAZDIN, A.E. (eds.), *Violence against women and children. Mapping the terrain. Vol. 1*, Washington: American Psychological Association.
- CASADO-APARICIO, E. *et al.* (2012): «Análisis crítico de los indicadores de violencia de género en parejas heterosexuales en España», *Empiria. Revista de metodología de las Ciencias Sociales*, n° 24: 163-186.
- CASTEL, R. (1995): «De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso», *Archipiélago*, n° 21: 27-36.
- COLLINS, P.H. (2000): *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*, Boston: Unwin Hyman.
- CORTÉS, J.M. (2004): *Hombres de mármol. Códigos de Representación y Estrategias de Poder de la Masculinidad*, Barcelona/Madrid: Egales.
- DE MIGUEL, A. (2005) «La construcción de un marco feminista de interpretación: la violencia de género», *Cuadernos de trabajo social*, n° 18: 231-248.



- DELGADO ÁLVAREZ, C. *et al.* (2007): «Patrones de masculinidad y feminidad asociados al ciclo de la violencia de género», *Revista De Investigación Educativa*, RIE, n° 25(1): 187-218.
- FLOOD, M. y PEASE, B. (2009) «Factors influencing attitudes to violence against women. *Trauma Violence Abuse*», n° 10(2): 125-142.
- FODOR, E. (2006): «A Different Type of Gender Gap: How Women and Men Experience Poverty», *East European Politics and Societies*, n° 20(1): 14-39.
- GIMENO REINOSO, B. y BARRIENTOS SILVA, V. (2009): «Violencia de género versus violencia doméstica: la importancia de la especificidad», *Revista venezolana de estudios de la mujer*, n° 14(32): 27-42.
- HAMBY, S.L. (2005): «The Importance of Community in a Feminist Analysis of Domestic Violence among Native Americans», en SOKOLOFF, N.J. y DUPONT, I. (eds.), *Domestic Violence at the Margins. Readings on Race, Class, Gender, and Culture*, New Jersey: Rutgers University Press.
- HAMPTON, R.; OLIVER, W. y MAGARIAN, L. (2003): «Domestic Violence in the African American Community» *Violence Against Women*, n° 9(5): 533-577.
- HEISE, L.L. (1998): «Violence Against Women: An Integrated, Ecological Framework», *Violence against women*, n° 4: 262-290.
- HERNÁNDEZ, F. *et al.* (2007): «El papel de la violencia en el aprendizaje de las masculinidades», *Revista de educación*, n° 342: 103-125.
- HOCHSCHILD, A. (1991): *The Second Shift*, New York: Penguin.
- HUNNICUTT, G. (2009): «Varieties of patriarchy and violence against women: Resurrecting “patriarchy” as a theoretical tool», *Violence Against Women*, n° 15: 553-573.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2006): III Macroencuesta sobre la violencia contra las mujeres. Informe de resultados (en línea). <http://www.usc.es/export/sites/default/gl/servizos/oix/descargas/IIImacroencuesta.2006.IM.pdf>, acceso 5 de diciembre de 2014.
- JEWKES, R. (2002): «Intimate partner violence: causes and prevention», *The Lancet*, n° 359: 1423-1429.
- JEWKES, R.; LEVIN, J. y PENN-KEKANA, L. (2002): «Risk factors for domestic violence: findings from a South African cross-sectional survey», *Social Science and Medicine*, n° 55: 1603-1617.



- KIMMEL, M. (2001): «Masculinidades globales: restauración y resistencia», en SÁNCHEZ PALENCIA, C. y HIDALGO, J. C. (eds.) *Masculino plural: Construcciones de la masculinidad*, Lleida: Universitat de Lleida.
- LAPARRA, M. (coord.) (2014): La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años, en *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: Foessa.
- LAPARRA, M. et al. (2007): «Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas», *Revista Española Del Tercer Sector*, nº 5: 15-57.
- LAPARRA, M.; ZUGASTI, N. y GARCÍA LAUTRE, I. (2014): «Reflexiones metodológicas en el análisis de la exclusión social» (en línea). foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/28112014004407_3133.pdf, acceso 5 de diciembre de 2014.
- LEVINSON, D. (1989): *Family violence in cross-cultural perspective*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- MARUGÁN PINTOS, B. (2012): «Domesticar la violencia contra las mujeres, una forma de desactivar el conflicto intergéneros», *Investigaciones feministas*, nº 3: 155-166.
- MECHANIC, M.B. y POLE, N. (2012): «Methodological Considerations in Conducting Ethnoculturally Sensitive Resarch on Intimate Partner Abuse and its Multidimensional Consequences», *Sex Roles*, nº 69: 205-225.
- MESSERSCHMIDT, J.W. (1993): *Masculinities and Crime. Critique and Reconceptualization of Theory*, Maryland: Rowman & Littlefield.
- MORENO MARIMON, M.G.; SASTRE y HERNÁNDEZ, J. (2003): «Sumisión aprendida: un estudio sobre violencia de género», *Anuario de psicología*, nº 34(2): 235-251.
- NÓBLEGA-MAYORGA, M. (2012): «Risk and Protective Factors for Physical and Emotional Intimate Partner Violence Against Women in a Community of Lima, Peru», *Journal of Interpersonal Violence*, nº 27(18): 3644-3659.
- PERALTA, R.L.; TUTTLE, L.A. y STEELE, J. (2010): «At the Intersection of Interpersonal Violence, Masculinity, and Alcohol Use: The Experiences of Heterosexual Male Perpetrators of Intimate Partner Violence», *Violence Against Women*, nº 16(4): 387-409.
- RICHIE, B. (2000): «A Black feminist reflection on the antiviolence movement», *Signs*, nº 25: 1133- 1137.



- SALOMON, A.; BASSUK, S.S. y HUNTINGTON, N. (2002): «The Relationship Between Intimate Partner Violence and the Use of Addictive Substances in Poor and Homeless Single Mothers», *Violence Against Women*, n° 8(7): 785-815.
- SOKOLOFF, N.J. y DUPONT, I. (2005): «Domestic Violence. Examining the Intersections of Race, Class, and Gender-An Introduction, en SOKOLOFF, N.J. y DUPONT, I. (eds.), *Domestic Violence at the Margins. Readings on Race, Class, Gender, and Culture*, New Jersey: Rutgers University Press.
- STÖCKL, H.; HEISE, L. y WATTS, C. (2011): «Factors associated with violence by a current partner in a nationally representative sample of German women», *Sociology of Health and Illness*, n° 33(5): 694-709.
- SUBIRATS, J. (dir.) (2004): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Barcelona: Fundación «La Caixa».
- TRYGGED, S.; HEDLUND, E. y KÅREHOLT, I. (2013): «Women experiencing severe violence in all social groups suffer long-term economic consequences», *Journal of Poverty and Social Justice*, n° 21(1): 61-76.
- VIVES-CASES, C. et al. (2011): «Social Determinants and Health Effects of Low and High Severity Intimate Partner Violence», *Annals of Epidemiology*, n° 21(12): 907-13.
- WALBY, S. y ALLEN, J. (2004): *Domestic violence, sexual assault and stalking: Findings from the British Crime Survey*, Londres; Home Office Research, development and Statistics Directorate.
- WHITE, J.W.; KOSS, M.P. y KADZIN, A.E. (2011): «Conclusions and next steps», en WHITE, J.W.; KOSS, M.P. y KADZIN, A.E. (eds.) *Violence against women and children. Mapping the terrain. Vol. 1*, Washington: American Psychological Association.



Aproximación a la medición de la exclusión residencial: el caso de la ciudad de Zaragoza⁽¹⁾

Jaime Minguijón Pablo

Profesor de la Universidad de Zaragoza (Facultad de Educación)
jmingui@unizar.es

Saúl Pérez Martínez

Gesto Diocesano Solidario de Zaragoza contra los desahucios, la pobreza energética y la Exclusión Residencial
saulperezmar@gmail.com

Eva Tomás del Río

Profesora de la Universidad de Zaragoza (Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo)
evatomas@unizar.es

David Pac Salas

Profesor de la Universidad de Zaragoza (Facultad de Economía y Empresa)
davidpac@unizar.es

Fecha de recepción: 02/12/2014

Fecha de aceptación: 30/12/2014

Sumario

1. Introducción. 2. El concepto de Exclusión Residencial.
3. Del concepto a la operativización: los indicadores.
4. La medición de la exclusión residencial en la ciudad de Zaragoza.
5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

RESUMEN

El presente artículo persigue establecer y aplicar una herramienta de medición de los procesos de exclusión residencial y dar cuenta de sus limitaciones y potencialidades.

Primero comenzamos con un enfoque conceptual, revisando varios marcos teóricos, así como las áreas y dimensiones que estos consideran. Como muchos conceptos de las ciencias sociales, se refiere a un fenómeno social que no puede ser ni observado ni medido directamente.

Después se operacionaliza el concepto de exclusión residencial, traduciéndolo a una herramienta que permita medir la realidad de manera empírica. Luego, y dado que cualquier herramienta de medición debe conectar la realidad del concepto con las fuentes de datos disponibles, se identifican y exponen las bases de datos a explotar para el caso concreto que nos ocupa, además de describir sus limitaciones. Finalmente se hacen algunas consideraciones a título de conclusiones y perspectivas futuras de investigación.

(1) Este artículo presenta los resultados definitivos de un proyecto de investigación dentro de los Proyectos I+D+i, titulado "Tratamiento de la Información en relación a la exclusión residencial y el sistema hipotecario en la ciudad de Zaragoza" (Código: 270221, del Servicio de Gestión de la Investigación de la Universidad de Zaragoza) y financiado por la Cátedra "Zaragoza Vivienda". El investigador principal es Jaime Minguijón Pablo.

**Palabras clave:**

Exclusión residencial, exclusión social, indicadores sociales, barrios vulnerables.

ABSTRACT

This article establishes and implements a measurement tool for homelessness and housing exclusion, highlighting its main advantages and limitations.

We begin with a conceptual approach, revising several theoretical frameworks as well as the areas and dimensions these consider. As many concepts in the Social Sciences, it relates to a social phenomenon that can be neither observed nor measured directly.

Then we operationalize homelessness and housing exclusion, translating theory into a practical tool that allows us to measure it empirically.

Thirdly, given that any measurement tool must align with data availability, we identify the database used in our particular case.

Particular attention is paid to the main limitations of this approach, arising mostly due to restrictions imposed by the data. We conclude suggesting potential extensions for future research.

Keywords:

Homelessness and housing exclusion, social exclusion, social indicators, vulnerable neighborhoods.

1 INTRODUCCIÓN

La vivienda constituye un derecho fundamental, pero también una necesidad social básica de primer orden sobre cuya cobertura se asientan la mayoría de procesos sociales de integración social (Ballester, 1999). Su importancia radica en que, en las sociedades desarrolladas, ha devenido en un medio indispensable para la autoconservación de la vida humana (Pérez, 1984: 169), dentro del ámbito de las necesidades ligadas a la protección del ser humano.

Por otra parte, contextualizando la cuestión, los problemas de accesibilidad económica y estabilidad, así como las dificultades de adecuación y habitabilidad de las viviendas constituyen algunas de las principales consecuencias en el ámbito residencial derivadas de la actual crisis económica, y, por extensión, como señalara hace ya un cuarto de siglo Galbraith (1989), en síntoma del principal fracaso de capitalismo moderno⁽¹⁾. Fenómenos como el chabolismo, campos de refugiados, personas que viven junto a las vías del tren, bajo los puentes, en cajeros de oficinas bancarias, entre plásticos, cartones o latas, en contenedores, etc., plantean la existencia de un problema de urgencia acuciante. Sin embargo, estas situaciones no dejan de ser la punta del iceberg, es decir, las más extremas y relacionadas con la carencia de la vivienda, pero no se puede olvidar que la crisis trae consigo igualmente un aumento de situaciones de inseguridad e inadecuación residencial.

En los últimos años ha proliferado la realización de estudios específicos sobre el fenómeno de la exclusión residencial (Cortés, 2012; Colau y Alemany, 2012; Brändle y García, 2013; González Ordovás, 2013; etc.) lo que ha favorecido la profundización y la ampliación de las tradicionales aproximaciones conceptuales desarrolladas en años precedentes, ligadas en general al análisis de la exclusión social (Subirats, Gomá y Brugué, 2005; Raya, 2006; Laparra y Pérez, 2009; etc.). Con todo, se trata de un abordaje teórico relativamente reciente que, además, está obligando a reconstrucciones teóricas y analíticas constantes, ya que se encuentra entreverado por las consecuencias de la crisis socioeconómica que estamos atravesando.

(1) Galbraith habla del endurecimiento del acceso a la vivienda en los países industriales: «Los tiempos han cambiado... La oferta insuficiente de vivienda a un coste moderado puede considerarse como el principal fracaso del capitalismo moderno» (Galbraith, 1989: 317).



Sin embargo, hasta hace poco tiempo, el análisis de los componentes estructurales de los procesos de exclusión residencial no ha sido objeto de reflexión. Recientemente se han realizado estudios sobre aspectos concretos. Por ejemplo, sobre calidad de vida subjetiva de las personas que no tienen acceso a vivienda (Hubley *et al.*, 2014; Gaderman *et al.*, 2014). En este marco de construcción y reconstrucción conceptual y analítica, el presente artículo es fruto de una investigación promovida por la Cátedra Zaragoza Vivienda que tuvo como objeto último establecer y aplicar una herramienta de medición de los procesos de exclusión residencial y dar cuenta de las limitaciones y oportunidades de la misma, aplicada al caso concreto del análisis de la exclusión residencial en la ciudad de Zaragoza (Minguijón *et al.*, 2014).

2 EL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

La vivienda como objeto de estudio ha sido abordada desde diferentes disciplinas de las Ciencias Sociales, como el Derecho, la Economía, el Urbanismo o la Ciencia Política. Desde la Sociología, como nos recuerda Cortés (1997b: 62), los primeros estudios que analizaban el problema de la vivienda intentaban dar una respuesta concreta a las condiciones de vida de la clase obrera urbana. Más de dos siglos después, hablar del problema de la vivienda desde un enfoque sociológico, implica necesariamente introducir el concepto de exclusión residencial como reconocimiento de condiciones de vida no cubiertas.

En este sentido, la exclusión residencial constituye un fenómeno que puede ser analizado desde diversos enfoques. Un primer tipo de conceptualización se refiere a toda situación individual o familiar en la que no se tienen resueltas las necesidades de alojamiento (Cortés *et al.*, 2003a: 287). Dicho de otra forma, se da una situación de exclusión residencial cuando una persona o familia es apartada, de forma permanente, de los mecanismos de provisión residencial y cuando con sus propios recursos económicos no puede resolver sus necesidades de vivienda en una economía de mercado y se ve abocada a situaciones de dependencia o a vivir en condiciones de infravivienda (Cortés, 1997a).

Desde este primer enfoque, la «exclusión residencial» viene delimitada conceptualmente por la ausencia de vivienda, definiéndose por el no acceso o por la no disposición de algún tipo autónomo de tenencia. Como se aprecia en la Tabla 1, esta conceptualización ha conducido a establecer clasificaciones que intentan sistematizar aquellas situaciones que se derivan de la falta de vivienda.



Tabla 1. Enfoque propuesto para una definición operativa para la medición de falta de vivienda en la UE

Categoría operacional	Situación de la vivienda	Definición
1. Personas viviendo a la intemperie.	1. Espacios públicos.	Personas que no tienen un lugar habitual de residencia y se mueven frecuentemente.
2. Personas en alojamientos de emergencia.	2. Refugios nocturnos.	Personas que no tienen un lugar habitual de residencia y se mueven frecuentemente.
3. Personas viviendo en alojamientos para «sin hogar» (homeless).	3. Hostales para personas sin hogar (homeless). 4. Alojamientos temporales. 5. Alojamientos con asistencia. 6. Refugios para mujeres o centros de acogida.	El período de estadía es menor a un año.
4. Personas viviendo en Instituciones.	7. Instituciones médicas. 8. Instituciones penitenciarias.	La estadía es extendida más de lo necesario debido a la falta de vivienda/ No existía vivienda disponible previamente a su liberación.
5. Personas viviendo en unidades no convencionales debido a la falta de vivienda.	9. Casas rodantes. 10. Construcciones no convencionales. 11. Estructuras temporarias.	El alojamiento es utilizado debido a la falta de vivienda y no es el lugar habitual de residencia de la persona.
6. Personas sin hogar viviendo temporalmente en viviendas convencionales con la familia o amigos (debido a la falta de vivienda).	12. Vivienda convencional, pero no es el lugar habitual de residencia de la persona.	El alojamiento es utilizado debido a la falta de vivienda y no es el lugar habitual de residencia de la persona.

Fuente: Edgar, Harrison, Watson y Busch-Geertsema (2007).

Un segundo enfoque implica ensanchar el anterior, y por tanto, llevar a primer término la consideración de que el concepto de exclusión residencial no puede ir desligado del proceso más amplio de exclusión social (Laparra *et al.*, 2007), caracterizado por su carácter complejo, multidimensional y especialmente dinámico, ya que combina características estructurales y relativas al proceso. Estivill (2003) entiende la exclusión social como una acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas que alejan y marginan a personas y territorios de los centros de poder, los recursos y los valores dominantes. En el mismo sentido, Alguacil explica que «la exclusión social viene determinada



por su carácter multidimensional y la interactividad sinérgica que se produce entre las dimensiones que lo conforman. (...) Señalar la exclusión social es expresar que el problema no es ya solamente el de desigualdades entre la parte alta y la parte baja de la escala social, sino también el de la distancia social, en el cuerpo social, entre los que participan en su dinámica y los que son rechazados hacia sus márgenes» (Alguacil *et al.*, 2013: 250).

En definitiva, tratándose de un proceso multidimensional, podemos concluir que la exclusión residencial es uno de los factores que desencadena la exclusión social y viceversa; la exclusión social incorpora con frecuencia consecuencias en la dimensión residencial de la vida de las personas.

Es Cortés (1997a: 70-71) quien diferencia entre exclusión residencial estructural (en la que existe una coincidencia entre la exclusión social y la exclusión residencial) y exclusión residencial coyuntural. Esta última atiende a las enormes dificultades que, en las coordenadas actuales del mercado residencial, tienen muchas personas para acceder a una vivienda digna y adecuada, siendo víctimas de un mercado de la vivienda alcista y de un mercado de trabajo precario que les impide obtener los recursos necesarios para hacer frente a la compra o el alquiler de su vivienda, dificultando, por ejemplo, los procesos de emancipación de los jóvenes o la adecuación de las condiciones residenciales por parte de muchas familias.

En relación a ello, cuando se habla de exclusión residencial se alude, por regla general, a las características usualmente atribuidas al término de exclusión social. Es decir, un fenómeno estructural; dinámico; multidimensional y multifactorial; heterogéneo; con un factor subjetivo o individual y abordable desde las políticas públicas (García, 2013; Hernández, 2008 y 2013; García y Hernández, 2011). De manera que la exclusión residencial es el resultado, no de una situación individual particular, sino de una determinada estructura social, política, cultural y económica. Es decir, el resultado de trayectorias personales y sociales, que son dinámicas y cambiantes en el tiempo, donde influyen múltiples factores que interrelacionan, de índole personal (edad, nivel de ingresos, nivel educativo, estado de salud, estabilidad laboral, entre otros) y del contexto social (sistemas privados y públicos de provisión de vivienda, evolución de los mercados de trabajo y financiero, por ejemplo). Una de las consecuencias de todo ello será la heterogeneidad de las personas afectadas, donde también el componente personal y subjetivo de la propia experiencia de exclusión residencial será un elemento a tener en cuenta, incluso para orientar la actuación correctora por parte de las políticas públicas (García, 2013).

Según se ponga el acento en lo individual o en lo estructural, los análisis y las prácticas político-administrativas serán unas u otras. En este sentido,



Stephens, Fitzpatrick, Elsinga, van Steen y Chzhen (2010) observan cómo en algunos países tiende a interpretarse la falta de vivienda como un problema principalmente «individual», en relación con los problemas personales y las necesidades de apoyo, mientras que en otros países se percibe más como un problema «estructural», es decir, cuyas raíces están en las estructuras de los mercados de vivienda y de trabajo, y, en definitiva, en el sistema de bienestar.

Para estos autores, aunque los elementos directamente observables y desencadenantes puedan ser los desahucios, la pérdida de empleo, problemas de salud, etc., no pueden perderse de vista otros aspectos, como los factores estructurales subyacentes (el aumento de la pobreza, las políticas de acceso a la vivienda, etc.) o los factores individuales subyacentes (endeudamiento, adicciones, marginación social, etc.).

3 DEL CONCEPTO A LA OPERATIVIZACIÓN: LOS INDICADORES

Cualquier intento de medir la «exclusión residencial» requiere la traducción empírica del concepto que ha sido revisado en el apartado anterior, a través del establecimiento de unos indicadores adecuados, a la realidad que se pretende diagnosticar. Respecto al tratamiento de información y consiguiente operativización de estos conceptos, es importante remitirnos al estudio de Edgar *et al.* (2007), donde indican que, a pesar de que el fenómeno de exclusión residencial existe en todos los países de Europa, todavía son pocas las estadísticas oficiales existentes sobre la materia, y las existentes raramente son comparables entre diferentes países. El estudio pretende identificar las metodologías y prácticas vigentes en los diferentes países europeos que miden el alcance y la naturaleza de la exclusión residencial. Una de sus conclusiones es que existen dificultades lingüísticas y culturales para una definición común; en algunos casos no existe un término o palabra que describa la situación y, en otros casos, se emplean términos que poseen significados ligeramente diferentes a la hora de compararlos con otros idiomas o culturalmente.

En el contexto de la estrategia europea de la exclusión social, las perspectivas políticas se han orientado hacia una discusión en torno a los grupos vulnerables en el mercado de la vivienda y cuya vulnerabilidad les deja, bien en una situación de falta de vivienda, bien en riesgo de quedarse sin hogar. Así, la tipología ETHOS (*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*), iniciada en 2005 por FEANTSA (*Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri*) y revisada, en los años siguientes, pretende ser una herramienta con un lenguaje común para propósitos de acción



política, investigaciones o intentos de medición de estos procesos asociados a la vivienda. Otras propuestas interesantes a resaltar pueden ser la del Estudio INSEE de Eurostat, el enfoque propuesto por Edgar *et al.* (2007), la perspectiva adoptada por el grupo de expertos en estadísticas sobre personas sin hogar de Eurostat (2002) o las recomendaciones de la Conferencia de Estadísticos europeos UNECE/Eurostat en 2006.

Incluso teniendo en consideración las clasificaciones que se pueden derivar de aquellas conceptualizaciones que introducen un concepto amplio de exclusión residencial, nos encontramos con que la práctica tienden a centrarse en el estudio de las personas sin hogar. Es decir, aunque se parte de un marco conceptual de carácter aperturista, su traducción empírica tiende al reduccionismo. Así se observa también en Brändle y García (2013). Es decir, a pesar de que la clasificación ETHOS y otras europeas se refieren no sólo al sinhogarismo, sino también al concepto más amplio de exclusión residencial, su uso principal ha estado orientado al primero. El reto, por tanto, es extender su uso para incluir también y medir otras situaciones de vulnerabilidad y exclusión motivadas por cuestiones económicas, el sistema hipotecario, el deterioro del entorno urbano y la propia situación de las viviendas.

Nos situamos así ante una delimitación conceptual binaria: la reducida, que hace alusión al tener o no tener vivienda; y la procesual poliédrica, sobre la que queremos detenernos para su observación e intento de medición. En ella se parte de un concepto de exclusión residencial que es multidimensional, y en la que los individuos y grupos sociales se desplazan por el eje de la exclusión a la inclusión residencial (Subirats *et al.*, 2005; Alguacil *et al.*, 2013).

En nuestro planteamiento tomaremos la hipótesis de que existe una situación de exclusión residencial cuando no se cumplen adecuadamente las condiciones que articulan la construcción social de las necesidades de alojamiento (Cortés *et al.*, 2003a). Hay que poner esta hipótesis en relación con que el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos y principios fundamentales (el derecho a la salud, al trabajo, a la integridad física y mental, a la educación, privacidad y a la vida familiar, etc.). Y la exclusión residencial limita o impide el disfrute de los mismos.

Vemos, por tanto, cómo la complejidad del fenómeno social de la exclusión residencial nos lleva a argumentar que ésta no pueda explicarse únicamente por motivos de privación y accesibilidad económica. De este modo se articularían en torno a este concepto diferentes componentes como la accesibilidad económica, la no adecuación, la habitabilidad y la inestabilidad (Oteiza, 2003). Esta línea argumentativa responde apropiadamente a la legislación internacional, que, con respecto al derecho a la vivienda, hace décadas que ha enunciado

que no se debe entender en sentido de vivienda a secas (cuatro paredes y un techo), sino de «vivienda adecuada»⁽²⁾; en este sentido han de garantizarse unos criterios mínimos que la ONU enumeró ya en 1991⁽³⁾:

- La seguridad jurídica en la tenencia, incluida una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas;
- La disponibilidad de los servicios, materiales, equipamientos e infraestructuras necesarias, incluido el acceso al agua potable y a servicios sanitarios;
- La accesibilidad económica, garantizándose, si fuera necesario, mediante subsidios de vivienda y protección a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres;
- La habitabilidad, incluida la protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y las enfermedades;
- La accesibilidad física o asequibilidad, considerando prioritario el acceso de grupos desfavorecidos como las personas ancianas, los niños, las personas con discapacidades físicas, las víctimas de catástrofes naturales, etc.;
- Un emplazamiento adecuado, es decir, que permita el acceso al lugar de trabajo, centros sanitarios, escuelas y otros servicios sociales, y alejado de las fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud de los habitantes;
- La adecuación cultural, de manera que la vivienda sea culturalmente aceptable para la población y respete la expresión de su identidad cultural, por ejemplo, en relación al diseño, materiales de construcción utilizados, etc.

Cortés *et al.* (2003a y 2003b) han sido quienes más se han aproximado en España a la medición del fenómeno de la exclusión residencial. Nuestro modelo y herramienta práctica supone una revisión de estas y otras aportaciones tan importantes realizadas al tema que nos ocupa (Aguilar, Gaviria y Lapparra, 1995; Subirats *et al.*, 2005; Ayala, 2005; Raya 2006 y 2007; Brändle y García, 2013; etc.), adaptada a las fuentes de datos disponibles. Cabe señalar que se

(2) Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, en su párrafo 5: «el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable».

(3) UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991). Párrafo 8.

trata sólo de una aproximación sobre la que habrá que continuar profundizando y afinando en el futuro. Siguiendo el razonamiento de estos autores, se plantea que existe una situación de exclusión residencial cuando las condiciones que articulan la construcción social de las necesidades de alojamiento no se cumplen de forma adecuada, por la existencia de un proceso de deterioro de las condiciones de alojamiento de las personas afectadas. Son los requisitos de:

- **Accesibilidad económica:** relación entre necesidades de vivienda y recursos económicos.
- **Inadecuación:** problemas de dependencia física, y problemática del ajuste físico de la vivienda a sus habitantes, definida también como *hacinamiento sociológico*.
- **Inhabitabilidad:** relación entre las características del alojamiento y los estándares residenciales mínimos.
- **Inestabilidad:** proceso de pérdida de vivienda, progresivo o por decisión administrativa.

Además de las dimensiones señaladas, incorporamos a nuestra herramienta de trabajo algunos indicadores estadísticos que determinan e identifican la vulnerabilidad urbana, mediante un intento de localizar espacialmente la exclusión residencial (OECD 1998, Analística 1995, Hernández 1997, etc.). Para ello, incorporamos el concepto de «barrios vulnerables», según la metodología, análisis contextual, indicadores y clasificación del Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana (Ministerio de Fomento)⁽⁴⁾.

Una vez establecidas las dimensiones claves de la exclusión residencial y los indicadores que permiten su operativización, el siguiente paso ha consistido en aplicar ese modelo a una realidad concreta que, como se ha dicho, se ha centrado en la ciudad de Zaragoza.

En este sentido, hemos procedido a una tarea de identificación de bases de datos disponibles y otras fuentes que nos permitiesen acceder a información relevante de cada uno de esos indicadores. El resultado es el listado de fuentes de información públicas y privadas, así como a otras investigaciones, que se muestra en la siguiente tabla:

(4) http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/



Tabla 2. La exclusión residencial en Zaragoza. Bases de datos y fuentes de información

a) La exclusión residencial desde la accesibilidad	
a.1. Personas sin hogar.	- INE-EPSH-personas. - Cruz Roja. - Ayuntamiento de Zaragoza. - Cáritas Diocesana.
a.2. Esfuerzo de accesibilidad. Acceso desde los sistemas mercantiles.	- Colegio de Registradores de la Propiedad. - INE. Encuesta Presupuestos Familiares (EPF)- Hogares y personas. - IAEST. Encuesta de Presupuestos Familiares.
a.3. Acceso a través de las intervenciones públicas de vivienda.	- Zaragoza Vivienda. Ayuntamiento Zaragoza. - DG Vivienda. Gobierno de Aragón.
a.4. Acceso a través de las actuaciones sobre el alojamiento desarrolladas por los Servicios Sociales.	- SCC. CMSS-Ayuntamiento de Zaragoza.
b) La exclusión residencial desde la adecuación de la vivienda y el entorno	
b.1. Las personas mayores.	- INE. Censo y Padrón. - INE. Encuesta sobre Discapacidades, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD). - INE. EPF-Módulo de Bienestar.
b.2. Personas con dificultades de movilidad y autonomía.	- INE. El empleo de las personas con discapacidad (EPD). - INE. El salario de las personas con discapacidad (SPD). - INE. EDAD-Accesibilidad, Condiciones en la vivienda y Gasto del hogar. Comunidades Autónomas. - Base estatal de datos de personas con discapacidad.
b.3. Hacinamiento y sobrecarga.	- INE. Censo. - INE. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)- Condiciones de la vivienda.
c) La exclusión residencial desde la habitabilidad	
c.1. Características constructivas.	- INE. Censo.
c.2. Instalaciones básicas.	- INE. Censo. - INE. ECV-Condiciones de la vivienda.
c.3. Entorno.	- INE. ECV-Condiciones de la vivienda.
d) La exclusión residencial desde la seguridad/estabilidad	
d.1. Capacidad económica o ausencia estructural de ingresos.	- INE. Censo. - INE. ECV-Condiciones de la vivienda. - INE. EPF. Módulo de Bienestar. - SSC. CMSS. Ayuntamiento de Zaragoza.



d.2. Procesos de expulsión o pérdida de vivienda.	- Colegio de Registradores de la Propiedad. - Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) - Zaragoza Vivienda. Ayuntamiento de Zaragoza. - Programa de mediación en deuda hipotecaria.
---	---

e) Localización espacial de la exclusión residencial

e.1. Vulnerabilidad Urbana (Barrios Vulnerables).	- Ministerio de Fomento. Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana.
---	--

Fuente: Elaboración propia.

El conjunto de bases de datos a las que nos hemos enfrentado, así como sus características, nos ha obligado a aceptar algunas limitaciones a la hora de aplicar la metodología de investigación al proceso de medición y cuantificación propuesto. Algunas de estas limitaciones son: a) La no existencia de homogeneidad entre las fuentes de información; b) Que la información, cuando procede de fuentes no oficiales, está sometida a algunos sesgos particulares, derivados de la propia especificidad de los fines y ámbitos de actuación de la institución que la proporciona (por tipo de barrio, por etnia, etc.); c) La disparidad territorial a la que hacen referencia cada una de ellas.

Existe otra metodología que va a ser utilizada en el presente estudio, y es aquella que hace referencia al sistema de indicadores elaborado por Esther Raya (2006). Su herramienta para el diagnóstico e intervención social contempla diferentes ámbitos, entre ellos la vivienda. Distingue tres situaciones de exclusión residencial: «grave», cuando no se tiene acceso a la vivienda; «moderada», cuando hay precariedad en las condiciones de habitabilidad de la vivienda y, por último, «leve» si se sufre privación de alguno o varios equipamientos básicos por motivos económicos.

4 LA MEDICIÓN DE LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL EN LA CIUDAD DE ZARAGOZA⁽⁵⁾

A partir de los datos disponibles hemos reconstruido diferentes tablas de indicadores aplicados a la ciudad de Zaragoza. Comenzamos por la propuesta de Raya.

(5) Cuando ya estábamos acabando nuestra investigación se publicó un interesante estudio cuantitativo sobre la exclusión residencial en Bilbao, Vitoria y Donostia (SIIS Centro de Documentación y Estudios, 2013).

Tabla 3. Exclusión residencial. Adaptación del modelo Raya (2006) a la ciudad de Zaragoza

GRAVE		MODERADA		LEVE	
Exclusión en el acceso a la vivienda		Precariedad en las condiciones de la vivienda y el entorno		Riesgo de pobreza o carencias materiales severas	
Personas sin hogar y sin techo. (Cruz Roja, 2012).	493 personas 0,07%	Hogares en edificios de estado malo, ruinoso o deficiente. (INE. Censo 2011).	3,8%	Hogares con dificultad o mucha dificultad para llegar a fin de mes. (INE. ECV-personas, 2012-2013)	17,3% ^{**} (2012) 33,1% ^{**} (2013)
Hogares con dos o más núcleos. (INE. Censo 2011).	1,1%	Hogares con gran dificultad o alguna dificultad en el acceso al menos a un servicio (INE. ECV- Condiciones de la vivienda 2012).	18,4% [*]	Tasa de riesgo de pobreza (Estrategia Europa 2020) (INE. ECV, 2012)	23,1% ^{**}

^{*} Dato para municipios de España con población superior a 500.000 habitantes. ^{**} Aragón.

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la Tabla 3, la exclusión residencial grave la podemos identificar por el número de personas sin hogar y sin techo. Para ello se ha optado por tomar la cifra que proviene del estudio de Cruz Roja a partir del recuento nocturno de las personas sin techo que duermen a la intemperie. El último estudio realizado en Zaragoza es de 2012 (Cabrera, 2012). Se contabilizaron un total de 493 personas (186 personas sin techo y 307 personas en centros). Otra manera de aproximarnos a la exclusión residencial grave es basándonos en el número de núcleos del hogar. Particularmente tomaremos aquellos hogares formados por dos o más núcleos. Se trataría de una aproximación al número de hogares que ven frenadas sus posibilidades de movilidad residencial, fundamentalmente por motivos económicos. El resultado de esta tipología de hogar se cifra en 3.020 hogares (1,1% de los hogares zaragozanos).

Más allá de la exclusión residencial grave, como la hemos definido arriba, también se pueden dar situaciones de precariedad en las condiciones de la vivienda y el entorno (exclusión residencial moderada) o situaciones de riesgo de pobreza o carencias materiales severas (exclusión residencial leve). La horquilla de la exclusión residencial moderada la establecemos entre quienes tienen una condición deficiente de la propia vivienda, que en sus distintos grados representa el 3,8% de los hogares zaragozanos, y quienes presentan dificultades en el acceso a algún servicio. En este último caso, y atendiendo a la

Encuesta de Condiciones de la Vivienda de 2012 (INE), el porcentaje de hogares asciende a 18,4.

Por último, para evaluar la exclusión residencial leve hemos tomado indicadores como la tasa de riesgo de pobreza (Estrategia Europa 2020), que en 2012 se situó en el 23,1% y la dificultad de los hogares para llegar a final de mes. En 2013 el 33,1% tenía dificultad o mucha dificultad para llegar a fin de mes (INE. ECV-personas, 2013). Ambos indicadores se refieren en este caso a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Abordamos a continuación la aproximación cuantitativa en función de cada uno de los cuatro tipos de exclusión residencial definidos anteriormente: accesibilidad económica, estabilidad, adecuación y habitabilidad. Son los indicadores que pueden observarse en la Tabla 4, que al final incorpora un apartado dedicado a la localización espacial de la exclusión residencial de acuerdo al concepto de barrios vulnerables.

a) La exclusión residencial desde la accesibilidad económica. En Zaragoza había 493 personas sin hogar en el año 2012 (0,07% de la población). Desde el punto de vista del acceso mercantil, cabe señalar que el 62% de los hogares zaragozanos está fuera del acceso a la financiación hipotecaria, y existe un 1,1% de hogares compuestos por dos o más núcleos, lo que indica una tasa de movilidad residencial oculta o frenada, fundamentalmente por obstáculos económicos. Las dificultades de la provisión de vivienda por los mecanismos de mercado conllevan que volvamos la mirada a las intervenciones públicas de vivienda. Tan sólo el 2% de los hogares zaragozanos está alojado directamente gracias a los programas públicos de vivienda. A ello hay que sumar las ayudas económicas indirectas. En este sentido, el 1,4% de los hogares zaragozanos fue receptor del Ingreso Aragonés de Inserción durante el año 2013, y una cifra muy similar (1,6%) solicitó Ayudas de Urgencia relacionadas directamente con la vivienda. Las solicitudes totales de Ayudas de Urgencia representaban en 2013 el 5,7% de los hogares de la ciudad de Zaragoza.

b) La exclusión residencial desde la adecuación de la vivienda y el entorno. Las necesidades residenciales, más allá de la accesibilidad desde el punto de vista económico, dependerán también de la adaptación de la vivienda a las diversas situaciones y circunstancias personales, familiares o físicas. Son seguramente el envejecimiento y la adecuación física, en general, en relación a las personas con dificultades de movilidad y autonomía, los factores o fenómenos vitales más determinantes que impondrán las condiciones más exigentes de adaptación y modificación del entorno. La exclusión residencial desde esta perspectiva contempla todas aquellas situaciones que afectan al aislamiento físico o la integridad psíquica de las personas (Cortés *et al.*, 2003a). En este



sentido, nos encontramos con un 20,7% de personas de 65 y más años con alguna dificultad para realizar las actividades básicas de la vida cotidiana. Es relevante identificar que el 11,03% de los hogares en Zaragoza está formado por personas solas mayores de 65 años (y el 2,2% por personas solas mayores de 85 años). También señalaremos que más del 20% de estos hogares tiene dificultad o mucha dificultad para llegar a fin de mes. Y, respecto a su relación con la vivienda, el 7,62% carece de ascensor. A ello se suma que, entre los hogares zaragozanos, en un 19,77% existe alguna persona con discapacidad. En cuanto a la relación con el espacio de la vivienda, aproximadamente un 15% de los hogares percibe falta de espacio. Por último, considerando la relación entre la vivienda y el entorno, entre el 12% y el 18% de los hogares tiene dificultad o gran dificultad en el acceso a, al menos, uno de los servicios enumerados a continuación: tiendas de alimentación, servicios bancarios, servicios postales, transporte público, servicios sanitarios y centros de enseñanza obligatoria.

c) La exclusión residencial desde la habitabilidad. Con el análisis de la exclusión residencial desde la perspectiva de la habitabilidad queremos hacernos eco de aquellas situaciones y personas cuyas características de alojamiento distan de los estándares mínimos que se presupone a las viviendas para una situación aceptable y digna de habitabilidad. Estamos hablando particularmente de lo que se conoce como infravivienda vertical, que se caracteriza por importantes déficits constructivos, así como por la carencia de algunas instalaciones básicas. En primer lugar, respecto a las características constructivas señalaremos que en un 3,77% de los hogares zaragozanos la situación del edificio es ruinosa, mala o deficiente. Si volcamos la mirada al interior de la vivienda, podemos destacar la relación con algunas instalaciones consideradas básicas: el 12,19% de los hogares carece de calefacción y un 9,42% de los hogares zaragozanos convive con la denominada pobreza energética, mientras que casi un 40% no dispone de internet en la vivienda.

d) La exclusión residencial desde la seguridad/estabilidad. Podemos definir este fenómeno a través de dos grandes grupos de situaciones: en primer lugar, la capacidad económica, y, concretamente, la pérdida de recursos o ausencia estructural de ingresos (ver epígrafe a). Y, en segunda instancia, los procesos de expulsión o pérdida de vivienda, particularmente los procesos judiciales de desahucios por impagos de alquileres o hipotecas y expropiaciones o realojos, sin perder de vista la pérdida de la vivienda como consecuencia de otros fenómenos, como los relacionados con las crisis familiares (separaciones, divorcios, violencia doméstica, etc.). Recientemente hemos conocido más y mejor los rostros de las personas afectadas por estos procesos de lanzamiento o ejecución hipotecaria gracias a movimientos sociales surgidos al calor de

esta lacra social a lo largo del territorio español (Plataforma de Afectados por la Hipoteca, Stop Desahucios, etc.). En 2013 hubo en la provincia de Zaragoza 1.258 ejecuciones hipotecarias según el Consejo General del Poder Judicial a través de los juzgados de primera instancia e instrucción, y 1.471 desahucios o lanzamientos. De ellos 540 corresponden a ejecuciones hipotecarias y 864 responden a desahucios por alquiler, es decir, producidos en el marco de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

Tabla 4. La exclusión residencial en Zaragoza (resumen de indicadores)

a) La exclusión residencial desde la accesibilidad	%	Absoluto	Base
a.1. Personas sin hogar.	0,07%	493 (2012)	679.624 (2012)
a.2. Esfuerzo de accesibilidad. Acceso desde los sistemas mercantiles.			
- Hogares fuera del acceso a la financiación hipotecaria.	62%	172.105 (2012)	277.588 (2011)
- Hogares compuestos por dos o más núcleos.	1,1%	3.020 (2011)	277.588 (2011)
a.3. Acceso a través de las intervenciones públicas de vivienda.			
- Hogares en programas públicos de vivienda.	2%	5.617 (2012)	277.588 (2011)
a.4. Acceso a través de las actuaciones sobre el alojamiento desarrolladas por los Servicios Sociales.			
- Hogares perceptores del IAI.	1,4%	3.806 (2013)	277.588 (2011)
- Hogares que solicitan Ayudas de Urgencia relacionadas directamente con la vivienda.	1,6%	4.429 (2012)	277.588 (2011)
- Hogares que solicitan Ayudas de Urgencia.	5,7%	15.823 (2013)	277.588 (2011)
b) La exclusión residencial desde la adecuación de la vivienda y el entorno			
b.1. Las personas mayores.			
- Personas de 65 y más años con alguna dificultad para la realización de las ABVC.	20,7%	26.900 (2008)	129.700 (2013)
- Hogares formados por personas de 55 y más años que viven solas.	11,03%	30.605 (2011)	277.588 (2011)
- Hogares formados por personas de 55 y más años que viven solas.	2,2%	6.150 (2011)	277.588 (2011)
- Hogares formados por 2 personas de 55 y más años.	8,74%	24.265 (2011)	277.588 (2011)
- Hogares con dificultad o mucha dificultad para llegar a fin de mes.	21,51%	59.700 (2010)	277.588 (2011)
- Hogares con personas de 65 años y más sin ascensor.	7,62%	21.160 (2011)	277.588 (2011)
b.2. Personas con dificultades de movilidad y autonomía.			
- Hogares con alguna persona con discapacidad.	19,77%	54.880 (2008)	277.588 (2011)
- Personas con discapacidad que tienen dificultad para desenvolverse en algún lugar de su vivienda.	52,14%	28.615 (2008)	54.880 (2008)
- Personas con discapacidad que tienen alguna dificultad cuando se desplazan por la calle.	45,49%	24.965 (2008)	54.880 (2008)
b.3. Hacinamiento y sobrecarga.			
- Hogares con menos de 45 m ² .	3,24%	8.985 (2011)	277.588 (2011)
- Hogares con menos de 3 habitaciones.	2,37%	25.555 (2011)	277.588 (2011)
- Hogares con percepción subjetiva de falta de espacio.	15%	41.650 (2012)	277.588 (2011)

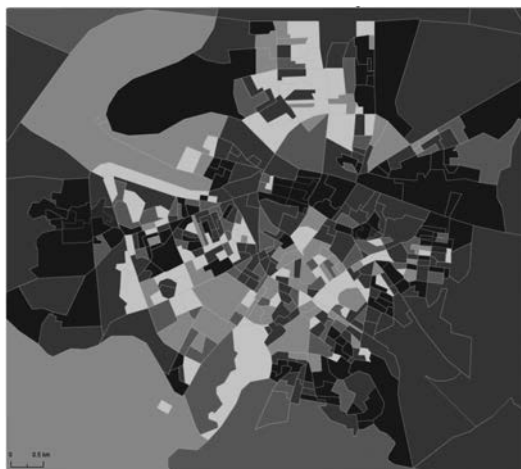
b.4. Entorno.			
- Hogares con gran dificultad o alguna dificultad en el acceso a al menos un servicio ^o .	12%-18%	33.300-50.000 (2011)	277.588 (2011)
c) La exclusión residencial desde la habitabilidad			
c.1. Características constructivas.			
- Hogares cuya situación del edificio es ruinoso, mala o deficiente.	3,79%	10.190 (2011)	277.588 (2011)
c.2. Instalaciones básicas			
- Hogares sin calefacción.	12,19%	33.850 (2011)	277.588 (2011)
- Hogares con pobreza energética.	9,42%	26.150 (2010)	277.588 (2011)
- Hogares sin internet.	39,86%	110.650 (2011)	277.588 (2011)
d) La exclusión residencial desde la seguridad/estabilidad			
d.1. Capacidad económica o ausencia estructural de ingresos.			
- Hogares en situación diferente de la propiedad o el alquiler a precio de mercado.	5,5%-10%	15.400-27.760 (2011-2012)	277.588 (2011)
- Hogares con dificultad para llegar a fin de mes.	20,3%	56.350 (2013)	277.588 (2011)
- Tasa de riesgo de pobreza (Estrategia 2020).	23,1%	(2012)	277.588 (2011)
- Hogares con retraso –una o más de una vez– en el pago de la hipoteca.	8,95%	24.850 (2010)	277.588 (2011)
- Hogares con retraso –una o más de una vez– en el pago del alquiler.	19,43%	53.935 (2010)	277.588 (2011)
- Hogares perceptores del IAI.	1,4%	3.806 (2013)	277.588 (2011)
- Hogares que solicitan Ayudas de Urgencia.	5,7%	15.823 (2013)	277.588 (2011)
d.2. Procesos de expulsión o pérdida de vivienda.			
- Número de ejecuciones hipotecarias.		1.258 (2013)	
- Número de lanzamientos (desahucios) por ejecuciones hipotecarias o alquiler.		1.471 (2013)	
e) Localización espacial de la exclusión residencial			
e.1. Vulnerabilidad Urbana.			
- Número de barrios vulnerables.		4	
- Población vulnerable.	4,21%	25.859 (2001)	614.905 (2001)

* Servicios contemplados: tiendas de alimentación, servicios bancarios, servicios postales, transporte público, servicios sanitarios y centros de enseñanza. *Fuente:* Elaboración propia.

e) Localización espacial de la exclusión residencial. En este último apartado pretendemos dar un paso más allá de los indicadores con los que medimos la exclusión residencial bajo las cuatro dimensiones anteriores. Se parte del concepto de vulnerabilidad urbana de Hernández (2007): *«aquel proceso de malestar en las ciudades producido por la combinación de múltiples dimensiones de desventaja, en el que toda esperanza de movilidad social ascendente, de superación de su condición social de exclusión o próxima a ella, es contemplada como extremadamente difícil de alcanzar. Por el contrario, conlleva una percepción de inseguridad y miedo a la posibilidad de una movilidad social descendente, de empeoramiento de sus actuales condiciones de vida»*. La medición de la vulnerabilidad urbana así entendida

nos remite a un análisis que desciende a las zonas y barrios de Zaragoza cuyos índices llevan a una mayor exposición a la problemática de la exclusión residencial y nos permite ubicarla espacialmente. Particularmente nos vamos a encontrar, de acuerdo con el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana (Ministerio de Fomento) con cuatro barrios *vulnerables*: San Pablo, Oliver-La Camisera, La Magdalena y Las Fuentes⁽⁶⁾. Para ello se parte de una cuádruple clasificación: sociodemográfica, socioeconómica, residencial y subjetiva. La clasificación sociodemográfica contempla indicadores relativos al envejecimiento demográfico, la estructura de los hogares o la población extranjera. En la vulnerabilidad socioeconómica se tienen en cuenta elementos como el desempleo, la precariedad laboral o los bajos niveles formativos. En la tercera de las clasificaciones, la vulnerabilidad residencial incorpora indicadores asociados a la infravivienda. Mientras que la última, la clasificación subjetiva, considera las percepciones que tienen los residentes respecto del medio urbano y social donde se ubica su residencia y que se puede considerar como referencia de la calidad del entorno residencial.

Imagen 1. Barrios vulnerables. Zaragoza



Fuente: Ministerio de Fomento. Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables en España, 2001.

(6) Se trata de datos del Censo de 2001, los últimos a partir de los cuales se ha elaborado la clasificación de barrios vulnerables en todo el territorio español. No obstante, en 2006 se publica una adenda que supone un análisis urbanístico de barrios vulnerables por inmigración, entendidos como áreas de cierta homogeneidad o continuidad urbanística, cuyo límite responde a una realidad física o morfológica en la que residen entre 3.500 y 15.000 habitantes considerados vulnerables por superar en conjunto el índice de inmigración un 20% de uno de los índices básicos de vulnerabilidad urbana (IBVU). De acuerdo con este criterio de 2006, los barrios de San Pablo-Casco Histórico y Delicias son los que poseen mayor proporción de población extranjera, existiendo otros posibles espacios vulnerables en las zonas del Grupo Picarral (situado en la margen izquierda del Ebro), El Portillo y Parque Roma.



5 CONCLUSIONES

Más allá de cuestiones teóricas y conceptuales y centrándonos en la posibilidad de que en el futuro mejoren las fuentes de información en relación a la exclusión residencial, el estudio ha servido para constatar las dificultades existentes para el intento de medición de la misma. Algunas de las principales dificultades con las que nos hemos encontrado pasan por la escasez de información disponible. Dificultad que va agravándose conforme descendemos en el ámbito territorial. A este hecho habría que añadir la irregular periodicidad en su disponibilidad.

Hasta ahora, muchas de las aproximaciones analíticas para la medición de la exclusión residencial, especialmente en el ámbito europeo, han estado focalizadas en el fenómeno de las personas sin hogar (ETHOS), aunque su logro ha sido todavía limitado. Por ello resultaría conveniente ampliarla para incluir algunas situaciones de riesgo de exclusión, como la inseguridad residencial por motivos económicos y el deterioro del entorno en el que se habita, y teniendo también en cuenta las valoraciones subjetivas de los individuos afectados por estos procesos.

El siguiente paso consistiría en proponer a nivel europeo sistemas de homogeneización que faciliten la comparación y la complementariedad de los datos y que tuviesen una periodicidad regular, corrigiendo algunos sesgos y descendiendo a ámbitos geográficos menores para incluir situaciones de riesgo de exclusión residencial, motivadas por la inaccesibilidad económica, la inadecuación residencial, la inhabitabilidad y el deterioro del entorno o la inestabilidad e inseguridad residencial.

Las limitaciones metodológicas planteadas, así como las que se derivan de la aplicación de la matriz de indicadores que aquí se expone, deben servir en el futuro para proponer mejoras en la construcción analítica de la herramienta, reduciendo al máximo las discrecionalidades provenientes de las fuentes de datos y estadísticas. Nuestros próximos esfuerzos dentro de esta investigación irán dirigidos a la construcción de un índice sintético de exclusión residencial, como así se propone para el caso de la localización espacial mediante los indicadores de vulnerabilidad urbana. En este trabajo hemos sentado las bases para avanzar en este objetivo.

El interés por avanzar en la medición de estas realidades es un requisito indispensable para contribuir a delimitar objetivos y estrategias de acción política que favorezcan la mejora de la cobertura de esta necesidad básica, sin la que no es posible desarrollar un proyecto personal y familiar adecuado.



6 BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. y LAPARRA, M. (1995): Aproximación histórica al estudio de la exclusión, en VV.AA., *Desigualdad y Pobreza hoy*, Madrid: Talasa.
- ALGUACIL, A. et al. (2013): *La vivienda en España en el siglo XXI: diagnóstico del modelo residencial y propuesta para otra política de vivienda*, Madrid: Cáritas, Fundación FOESSA.
- ANALÍSTICA (1995): «Las desigualdades en España. Síntesis Estadística». Fundación Argentaria-Visor Distribuciones. Colección Igualdad. Madrid.
- AYALA, L. (2005): «La monitorización de la desigualdad y la exclusión social: hacia un sistema integrado de indicadores», *Documentación Social*, n° 137: 169-191.
- BALLESTER, L. (1999): *Las necesidades sociales: teorías y conceptos básicos*, Síntesis, Madrid.
- BRÄNDLE, G. y GARCÍA, O. (2013): «Análisis y medición de la exclusión residencial», en HERNÁNDEZ, M., *Vivienda y exclusión residencial*, Murcia: Editum Ágora.
- BROUSSE, M.C. (2004): *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposals*. European Commission – Eurostat.
- CABRERA, P.J. (2012): *Estudio personas sin techo*, Zaragoza: Cruz Roja.
- CÁRITAS (2006): *Pobreza, precariedad laboral y exclusión social en la ciudad de Zaragoza. Informe sobre la Exclusión 2004-2005*, Zaragoza: Cáritas.
- COLAU, A. y ALEMANY, A. (2012): *Vidas hipotecadas. De la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda*, Barcelona: Angle editorial, Cuadrilátero de libros.
- CORTÉS, L. (1997a): «Hablando sobre la exclusión residencial», en *La acción social, cuadernos de formación*, n° 42, Madrid: Cáritas Española.
- (1997b): *La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar*, Madrid: Editorial Fundamentos.
- CORTÉS, L. (2012): «La vivienda como objeto de indagación: reflexiones y sugerencias para una agenda de investigación pendiente», en UNCETA, A. y GARRIDO, P., *De la vivienda a la ciudad: percepciones, retos y oportunidades*, Bilbao: Ascide.



- CORTÉS, L.; FERNÁNDEZ, C. y PLAZA, P. (2003a): «Vivienda y exclusión residencial», en AGUILAR, M.; LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (coords.), *Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid*, Madrid: Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
- CORTÉS, L.; FERNÁNDEZ, C. y PLAZA, P. (2003b): «Vivienda y exclusión social», en OTEIZA, V., *Un lugar para vivir. Experiencias de exclusión residencial y de cómo salir de ellas en el Estado español*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- EDGAR, B.; HARRISON, M.; WATSON, P. y BUSCH-GERTTSEMA, V. (2007): *Measurement of Homelessness at European Union Level*. European Commission, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG. European Communities.
- ESTIVILL, J. (2003): *Panorama de la lucha contra la exclusión social*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- GADERMANN, A.M.; HUBLEY, A.M.; RUSSELL, L.B. y PALEPU, A. (2014): «Subjective health-related quality of life in homeless and vulnerably housed individuals and its relationship with self-reported physical and mental health status», *Social Indicators Research*, n° 116, 2: 341-352.
- GALBRAITH, J.K. (1989): *Historia de la Economía*, Barcelona: Ariel.
- GARCÍA, O. (2013): «Cómo medir la exclusión residencial», en: *IV Congreso REPS*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.
- GARCÍA, O. y HERNÁNDEZ, M. (2011): «De la pobreza a la exclusión social. Una aproximación teórica», en MARTÍNEZ-CARRASCO e IBARRA, M. (coords.), *La mixteca poblana. De la vulnerabilidad al bienestar*, Murcia: Editum.
- GONZÁLEZ, M^a J. (2013): *El derecho a la vivienda: reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Madrid: Dykinson.
- HERNÁNDEZ, A. (1997). «Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos: catálogo de áreas vulnerables españolas». *Cuadernos de Investigación Urbanística [CICR]* n° 19. Instituto Juan de Herrera.
- (2007). «Áreas vulnerables en el centro de Madrid». *Cuadernos de Investigación Urbanística*, n° 53. Instituto Juan de Herrera, p. 8.
- HERNÁNDEZ, M. (coord.) (2013): *Vivienda y exclusión residencial*, Murcia: Universidad de Murcia.
- HERNÁNDEZ, M. (2008): *Exclusión social y desigualdad*, Murcia: Editum.

- HUBLEY, A.M.; RUSSELL, L.B.; PALEPU, A. y HWANG, S.W. (2014): «Subjective quality of life among individuals who are homeless: a review of current knowledge», *Social Indicators Research*, n° 115, 1: 509-524.
- LAPARRA, M.; OBRADORS, A.; PÉREZ, B.; PÉREZ, M.; RENES, V.; SARASA, S.; SUBIRATS, J. y TRUJILLO, M. (2007): «Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas», *Revista Española del Tercer Sector*, n° 5: 15-57.
- LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (eds.) (2009), *La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación*, Madrid: Fundación Foessa.
- MINGUIJÓN, J.; PÉREZ, S.; TOMÁS, E.M. y PAC, D. (2014): *Exclusión residencial en la ciudad de Zaragoza. Hacia un sistema de indicadores*, Zaragoza: Cátedra Zaragoza Vivienda.
- OECD–Organisation for Economic Co-operation and Development (1998): «Integrating Distressed Urban Areas». OECD Publishing, 1998.
- OTEIZA, V. (2003): *Un lugar para vivir. Experiencias de exclusión residencial y de cómo salir de ellas en el Estado español*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- PÉREZ, A.E. (1984): *Derechos Humanos. Estado de Derecho y Constitución*, Madrid: Tecnos.
- RAYA, E. (2006): *Indicadores de Exclusión Social. Una aproximación al estudio aplicado de la exclusión*, Bilbao: Universidad del País Vasco.
- RAYA, E. (2007): «Exclusión social: Indicadores para su estudio y aplicación para el trabajo social», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n° 70: 155-172.
- SIIS, CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2013): «Cuantificación y caracterización de la exclusión residencial en las capitales de la CAPV», *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria* (Revista de servicios sociales), n° 54: 97-110.
- STEPHENS, M.; FITZPATRICK, S.; ELSINGA, M.; VAN STEEN, G. y CHZHEN, Y. (2010): *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*, Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Commission.
- SUBIRATS, J.; GOMÁ, R. y BRUGUÉ, Q. (2005): *Análisis de los factores de exclusión social*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya. Fundación BBVA.



La violencia en Honduras, una explicación desde el patriarcado y la construcción social de la masculinidad

Mario Fanjul

Licenciado en Biología con especialización sanitaria, Especialista Universitario en Cooperación al Desarrollo
mariofanjulbenitez@gmail.com

Fecha de recepción: 20/11/2013

Fecha de aceptación: 28/11/2014

Sumario

1. Justificación e hipótesis. 2. Marco conceptual: violencia, patriarcado y masculinidad.
3. Perspectiva histórica de la violencia en centroamérica. El caso de Honduras.
4. El modelo de masculinidad imperante. 5. Patriarcado, masculinidad y violencia.
6. A modo de conclusión. 7. Bibliografía.

RESUMEN

Centroamérica se ha posicionado como la región más violenta del mundo sin presencia de conflictos armados declarados. Si bien algunos actores como el narcotráfico y las maras o pandillas son claros focos de violencia, existen patrones que han convertido a la violencia como un elemento estructural de las sociedades de la región. El patriarcado, conceptualizado como un sistema político y social construido por varones que oprime y aprovecha la fuerza productiva y reproductora de las mujeres, ha establecido una serie de paradigmas que configuran lo masculino y lo femenino en el imaginario colectivo. De tal manera, las sociedades asumen una serie de patrones que configuran las relaciones sociales basándose en aspectos excluyentes de género, generando dinámicas que favorecen la aparición de conductas violentas de diversa tipología.

Palabras clave:

Centroamérica, Honduras, Violencia, Género, Patriarcado, Masculinidad, Femenidad, Feminismo, Desarrollo, Derechos Humanos, Imaginario Social.

**ABSTRACT**

Central America has been positioned as the most violent region without the presence of an armed conflicts declared in the world. Some actors as drug trafficking and gangs are origins of violence but there are behaviours that have made violence a structural element of the societies of the region. Patriarchy, conceptualized as a political and social system built by men which oppresses and uses the force productive and reproductive of women, has established a series of paradigms that form the male and female in the collective imagination. In that way, societies assume some standards that configure the social relations based on in gender that generate exclusion, generating dynamics which favor the violent behaviour of various types.

Keywords:

Central America, Honduras, Violence, Gender, Patriarchy, Masculinity, Femininity, Feminism, Development, Human Rights, Social Imaginary.



1 JUSTIFICACIÓN E HIPÓTESIS

Centroamérica se ha posicionado como la región más violenta del mundo sin presencia de conflictos armados. Pese a que los escenarios de conflicto armado de las décadas de los ochenta y noventa, el auge de las maras y pandillas o la implantación del narcotráfico son causas fundamentales de los elevados índices de violencia, un análisis profundo de la situación actual no debe obviar algunos principios que han cimentado las sociedades de la región desde la época colonial promoviendo relaciones desiguales generadoras de injusticias. El patriarcado, conceptualizado como un sistema político y social construido por varones que oprime y aprovecha la fuerza productiva y reproductora de las mujeres, se constituye como un pilar fundamental de las sociedades centro-americanas, pudiendo identificarse como una causa estructural de la violencia en la región, que impacta de forma especial hacia las propias mujeres.

La sucesión de modelos autoritarios, que basaban su legitimidad en el poder y la fuerza, responde de forma inequívoca a unos planteamientos patriarcales en los que se asocia lo masculino a la fuerza, la toma de decisiones y el mando, relegando lo femenino al ámbito doméstico y reproductivo. Es por ello, que si bien las políticas para la prevención de la violencia no deben obviar las medidas dirigidas a abordar la asociación ilícita, el narcotráfico o la corrupción, una solución de fondo debe pasar innegablemente por un cuestionamiento del propio sistema, de los modelos de masculinidad y feminidad vigentes, y de las relaciones de género que colocan a un grupo social en una situación de poder sobre otro.

De forma relevante, los altos índices de violencia contra las mujeres y el colectivo LGTB ponen en evidencia cómo el propio sistema responde con agresividad hacia aquellos modelos que socialmente se identifican como «no masculinos», sometiéndolos a una exclusión continuada hasta causar (en muchos casos) la propia muerte. Como se analizará más adelante, los casos de feminicidios en Honduras se han producido en diversidad de contextos políticos, económicos, sociales y culturales, pero en todos ellos se identifican de forma clara planteamientos patriarcales que conforman las relaciones sociales a diversos niveles.

Este trabajo pretende no sólo hacer un análisis situacional, sino fomentar la reflexión sobre la hipótesis de la influencia del sistema patriarcal y los modelos



imperantes de *lo masculino* y *lo femenino* en el fenómeno de violencia que atraviesa el país y la región. A partir de dicho análisis, podremos comprobar cómo el sistema patriarcal está instalado en la estructura social, configurando las relaciones personales y constituyéndose como una causa fundamental de la violencia en el país y la región, no sólo hacia las mujeres sino hacia el conjunto de la sociedad.

2 MARCO CONCEPTUAL: VIOLENCIA, PATRIARCADO Y MASCULINIDAD

Entendemos la **violencia** como un tipo de interacción humana expresada en conductas o situaciones que por acción directa, imitación o aprendizaje causan daño, amenaza o sometimiento a un individuo o una colectividad, afectando su potencialidad presente o futura⁽¹⁾. De tal manera, la violencia no debe reducirse únicamente a aquellas acciones que generan agresión física o psicológica, sino toda interacción que afecta las capacidades de desarrollo de la víctima.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), define la **violencia contra las mujeres** como cualquier acción o conducta que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

La **violencia de género** hace referencia a aquella violencia que hunde sus raíces en las definiciones y relaciones de género dominantes en una sociedad. Desde este enfoque se pueden analizar diferentes formas de violencia, incluidas algunas que no tienen como víctima directa a una mujer pero que pueden explicarse, más adecuadamente, desde consideraciones de género⁽²⁾.

La violencia de género también puede analizarse como una **debilidad democrática**, causada por unas desiguales relaciones de poder debido a las relaciones jerárquicas entre lo masculino y lo femenino. De tal manera, la violencia de género debe ser vista también como una falencia democrática y de ciudadanía, sostenida por las relaciones jerárquicas entre los géneros. La exclusión de las mujeres en los espacios públicos es consecuencia de una ciudadanía reducida que niega a las mujeres su carácter como sujeto de derechos, situación mantenida históricamente en la invisibilidad⁽³⁾.

(1) BLANCO, A. (2011): *Los Cimientos de la Violencia, Mente y Cerebro*, Madrid, España.

(2) ESPINAR, E. (2003): *Violencia de género y procesos de empobrecimiento. Estudio de la violencia contra las mujeres por parte de su pareja o expareja sentimental*. Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universitat d'Alacant. España.

(3) PREVOSTE, P. (2007): «Violencia contra la Mujer en la pareja: Respuestas de la salud pública en Santiago de Chile». *Serie Mujer y Desarrollo*. CEPAL. Santiago de Chile.

De tal manera, realizando una comparativa entre las definiciones, podemos observar como la **violencia de género** engloba aquellas situaciones que pueden ser analizadas no sólo desde una perspectiva de desigualdad de poderes otorgados a lo masculino y a lo femenino, sino también desde las responsabilidades, roles y actitudes que a una y otra parte se imponen socialmente, generando situaciones de crisis y violencia en el intento de cumplir con la construcción social que define lo que significa ser de un sexo o del otro en la sociedad y la forma de relacionarse entre los mismos, es decir, **el género**⁽⁴⁾.

De forma histórica, la **masculinidad** ha estado asociada al poder, el control, el valor, el dominio de la razón, la posesión del conocimiento, el gobierno de lo público y la independencia individual, configurando la identidad del varón. A partir de esta concepción, el varón necesitó estar liberado de diversas funciones que fueron asignada a las mujeres (reproducción y crianza, cuidado del hogar y de dependientes...) generando una serie de dinámicas que constituyeron el llamado **sistema patriarcal**. El patriarcalismo, de tal manera, se configura como un dualismo que configura el sistema social, las relaciones personales, el pensamiento y la imagen completa del mundo.⁽⁵⁾

3 PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA. EL CASO DE HONDURAS

La ola de violencia que ha impregnado las sociedades centroamericanas en los últimos años ha dirigido la mirada y preocupación de multitud de organismos multilaterales, agencias internacionales y organizaciones de diversa índole. Si bien la Organización Mundial de la Salud estipula que tasas superiores a 8 muertes por cada 100,000 habitantes deben considerarse epidemias, en los países del llamado «triángulo norte» (Honduras, El Salvador y Guatemala) las cifras llegan a alcanzar la cifra de 128.9 homicidios por cada 100,000 habitantes, como en el caso de la ciudad industrial hondureña de San Pedro Sula, superando más de diez veces la cifra indicada por la agencia de Naciones Unidas.

Los 39 asesinatos por cada 100,000 habitantes en Guatemala; 72 por cada 100,000 en El Salvador y una media de 86 por cada 100,000 habitantes en Honduras son indicadores de una auténtica crisis humanitaria multicausal que impacta con especial intensidad en las poblaciones históricamente vulneradas,

(4) CAREAGA, G. (1996): *Las relaciones entre los géneros en la salud reproductiva*, Comité Promotor por una Maternidad sin Riesgos, México.

(5) VALCÁRCEL, A. (1984): *Sexo y filosofía, sobre la mujer y el poder*, Ed. Anthropos, Barcelona, España.



requiriendo respuestas urgentes que aborden el problema de forma integral, dirigiendo esfuerzos al propio origen de la violencia.

Al realizar un análisis de la situación de la violencia en el contexto centroamericano de forma general y el hondureño en particular, es necesario disponer de una perspectiva histórica que pueda arrojar luces sobre las causas de la situación actual. Tras un periodo colonial basado en las jerarquías sociales, la opresión y la concentración de poder político y económico, con la independencia de España a inicios del siglo XIX, los países de Centroamérica iniciaron una trayectoria marcada por importantes episodios de conflictividad social, especialmente vinculados a enfrentamientos por el control de los recursos naturales y financieros de los diversos países. En el caso de Honduras, desde 1824 hasta finales del siglo, la sucesión de conflictos armados dio lugar a 213 acciones de guerra civil y 98 cambios de gobierno, sumiendo al país en una absoluta ingobernabilidad que se continuó durante el siglo XX, en cuyo primer tercio presencié 159 acciones bélicas.

El abordaje de la fragmentación del Estado fue abordada desde el autoritarismo, con la dictadura de Tiburcio Carías Andino (1933-1949) que fue sucedida de un sistema de corte militarista en la segunda mitad del siglo, con frecuentes golpes militares, hasta el primer gobierno denominado democrático en 1982, con la elección de Roberto Suazo Córdoba como presidente de la República.

La década de los ochenta estuvo protagonizada por los conflictos armados en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, siendo Honduras utilizada como base de operaciones de los grupos contrainsurgentes de los diversos países así como del ejército norteamericano, que utilizó el país como punto de referencia para apoyar la represión a los grupos guerrilleros en la región. La colaboración del gobierno hondureño a la misión estadounidense fue recompensada con armamento y otro equipamiento a las Fuerzas Armadas de Honduras, así como con colaboración en la represión de los pequeños grupos disidentes de corte guerrillero en el país.

La conflictividad en la región produjo una entrada incontrolada de armamento en Honduras acentuándose a medida que los conflictos en los países vecinos iban llegando a su fin. Paralelamente, se comenzaron a detectar en el país la presencia de grupos ligados al narcotráfico y el crimen organizado. Si bien en aquel momento eran incursiones poco significativas, la situación de fragilidad del Estado permitió la consolidación de las bases de alianzas entre sectores económicos y empresariales con estos grupos, apareciendo los primeros «capos» hondureños⁽⁶⁾.

(6) MORENO, I. (2015): «Así terminó el reinado del cartel de los Cachiros», *Revista envío*, Núm. 396, Marzo 2015, Honduras.



En los años noventa, la sociedad hondureña protagonizó importantes protestas especialmente vinculadas a las condiciones laborales sufridas en campos de cultivo, minería y pequeñas industrias. Por otro lado, en la misma década Estados Unidos comienza la implementación de una política migratoria estricta con deportaciones en masa de jóvenes centroamericanos vinculados a diversos hechos delictivos (la mayor parte delitos menores). De tal manera, aparece en la región el fenómeno de las maras, que si bien ya existían desde hacía varias décadas, toman con los miembros deportados del norte, un carácter más delincuencia y violento, acrecentando la fragilidad social.

Tras el paso del devastador huracán Mitch a finales de la década, Honduras inició un nuevo siglo bajo un claro modelo neoliberal, con fuerte influencia norteamericana. El golpe de Estado del 2009, constituyó un punto clave en la trayectoria política y social del país, rompiendo el orden constitucional y dando como resultado un Estado fracturado con unos índices de violencia en constante aumento y una clara situación de ingobernabilidad.

Desde febrero de 1998 a mayo de 2015, el Observatorio de Derechos de Niños, Niñas y Jóvenes de Casa Alianza Honduras registró más de 10,000 casos de ejecuciones extrajudiciales y muertes violentas de menores de 30 años⁽⁷⁾. Si bien los datos disponibles no incluyen la totalidad de casos violentos en el país, resulta muy significativa la constante tendencia a la alza, intensificándose especialmente desde el golpe de Estado de 2009 con cada gobierno. . Como ejemplo, en abril del año 2015, dicho Observatorio registró 261 personas muertas por causas violentas, de las cuales 124 casos corresponden a niñas, niños y jóvenes menores de 30 años.

Los diversos análisis reportan un aumento sin precedentes y de forma continuada de muertes violentas en la última década, especialmente en los últimos seis años. Estos indicadores de violencia llevada a su máxima expresión, dejan en evidencia una total fragilidad del Estado y una situación de ingobernabilidad que afecta, de forma especial, a colectivos históricamente vulnerados y excluidos.

a. La violencia contra las mujeres en Honduras

Como se ha visto, la violencia en el país no es un fenómeno novedoso sino que tiene su origen varias décadas atrás siendo afectada por los diversos cambios políticos y sociales acontecidos, aunque con un preocupante repunte de violencia en los últimos años. No obstante, y si bien las causas pueden ser diferentes como se analizará más adelante, las situaciones de violencia

(7) CASA ALIANZA HONDURAS (2015): *Informe Mensual Abril 2015*. Observatorio de los derechos de niños, niñas y jóvenes de Honduras.



han tenido algunos puntos comunes a lo largo del tiempo, siendo una característica significativa la violencia ejercida contra las mujeres en diversas formas.

Si bien no existen fuentes de información suficientes para realizar análisis históricos de la violencia contra las mujeres⁽⁸⁾, actualmente Honduras cuenta con un abanico de entidades y plataformas que monitorean información de fuentes diversas. En el año 2012, el Instituto Universitario en Democracia de la Universidad Autónoma de Honduras arrojó, en su informe especial sobre muerte violenta de mujeres, el dato de 606 muertes representando una tasa del 14.2 por cada cien mil habitantes, con un promedio de 51 mujeres asesinadas cada mes⁽⁹⁾. El observatorio de dicho institución, reportó entre el 2005 y el 2012 1,733 mujeres muertas de forma violenta e intencional, representando un incremento del 120% según datos oficiales, muchas veces carentes de mecanismos de gestión de información y muchas veces presentando subregistro de casos. Como ejemplo, de enero de 2013 a marzo del mismo año, la Dirección General de Medicina Forense reportó un total de 614 casos de mujeres agredidas por su pareja, siendo el rango de 25 a 29 años el que presenta mayor número de casos. Dicha cifra es superada por el número de casos de delitos sexuales, reportando 623 casos en el periodo de estudio, siendo el rango de edad de 10 a 19 años el que presenta más casos (433 casos)⁽¹⁰⁾.

Por su parte, el Centro de Derechos de Mujeres (CDM), reporta para el mismo año 277 casos de violencia sexual contra mujeres de los cuales, en el 49% de los casos las víctimas fueron niñas menores de 14 años. Respecto a zonas geográficas, el CDM sitúa el 41% de las muertes violentas en el departamento de Cortés (donde se ubica la ciudad de San Pedro Sula, la más violenta del mundo según el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal). La mayor parte de las acciones violentas contra las mujeres tuvieron un componente sexual según los informes judiciales (actos de lujuria, violación, acoso). Esta dinámica de violencia contra las mujeres se continuó durante los años sucesivos, registrándose en los primeros seis meses del año 2014, 338 mujeres víctimas de violencia de las cuales 187 perdieron la vida y 108 fueron víctimas de violencia sexual⁽¹¹⁾.

(8) Es importante destacar el esfuerzo de la Red de Centros de Documentación en Derechos de las Mujeres de Centroamérica en la recopilación de documentos que permitan análisis históricos de calidad sobre esta temática.

(9) Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), Universidad Autónoma de Honduras (2012): *Boletín No. 4, Noviembre 2012, del Observatorio de Muertes Violentas de Mujeres y Feminicidios*. Honduras.

(10) Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), Universidad Autónoma de Honduras (2013): *Boletín No. 29, Junio 2013, del Observatorio de la Violencia*. Honduras.

(11) Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres del Centro de Derechos de Mujeres en Honduras (2014).

Según Oxfam⁽¹²⁾, en los últimos años los asesinatos a mujeres se incrementaron en un 160%, en comparación al 50% de aumento de asesinatos a hombres. Según el, *Informe Final Femicidios en Honduras. Impunidad: la guerra contra las mujeres*, los escenarios de violencia contra las mujeres se dividen en familia y relaciones de pareja, crimen organizado, trata y comercio sexual, maras y pandillas y violencia política.

b. Tipologías de la violencia en Honduras

Aunque los homicidios y muertes causadas voluntariamente son los indicadores mayoritarios utilizados para el análisis de la violencia en el país (junto a las denuncias recibidas por el Ministerio Público y Medicina Forense), no son en absoluto las únicas consecuencias de la situación de crisis social que atraviesa Honduras en la actualidad. La mayor parte de los casos de violencia no son trasladados a las autoridades competentes, especialmente en aquellas situaciones de especial vulnerabilidad, afectando de forma predominante a niños, niñas, jóvenes y mujeres.

Para tipificar diversas formas de violencia, pueden ser utilizadas tres dimensiones: las expresiones de violencia, las causas de la violencia y las víctimas de la violencia.

En cuanto a las expresiones, la **violencia física**, entendiéndola como aquella que tiene el objetivo de herir o quitar la vida, suele ser la utilizada habitualmente para realizar los análisis estadísticos y los diversos informes de investigación. No obstante, este tipo de violencia es consecuencia de una normalización de prácticas basadas en la violencia que abarca otros espacios de la vida social.

Los bajos índices de desarrollo humano, la baja cobertura educativa y de salud (enmarcada en sistemáticos actos de corrupción), el difícil acceso a la justicia (traducido en las altas tasas de impunidad) o la ineficiencia de la mayor parte del aparato Estatal, arrojan datos suficientes para plantear un estado de **violencia socioeconómica** en el país que impide la cobertura de las necesidades básicas de buena parte de la población.

Tal como se refleja en las estadísticas de los diversos observatorios de derechos humanos en el país, la **violencia sexual** ha sido recurrente a lo largo de la historia de Honduras especialmente contra niños, niñas y mujeres jóvenes y adultas. El trinomio sexo-poder-violencia, se analizará más adelante como un pilar fundamental del patriarcado como causa subyacente de la violencia.

(12) OXFAM (2011). *Informe Final sobre Femicidios en Honduras, Impunidad: La guerra contra las Mujeres*. Honduras.



La **violencia psicológica**, como un conjunto heterogéneo de comportamientos que conducen a la agresión, es probablemente la expresión de la violencia más generalizada aunque la más compleja de detectar y abordar. Tanto de manera explícita (por amenazas, humillaciones, burlas...) o de forma menos evidente (comportamientos, actitudes, expresiones...) este tipo de violencia se ha asentado en los diversos espacios sociales muchas veces de forma no intencionada.

Tal vez de una forma global, la **violencia por vulneración de derechos** incluye todas aquellas formas de agresión a través de la violación de principios de derecho. En esta categoría podrían identificarse la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas, la impunidad y dificultad de acceso a la justicia, la fragilidad de derechos laborales o la retención injustificada por parte de fuerzas públicas.

En un análisis causal de la violencia, la **violencia delictuencial** es la más evidente y mejor estudiada al disponer de registros en el sistema penal y de justicia. No obstante, este grupo incluye un amplio abanico de casos desde las agresiones asociadas a la llamada delincuencia común (robos, asaltos...) a los homicidios premeditados vinculados a prácticas delictivas. En el marco centroamericano, el papel del crimen organizado y las maras o pandillas es un elemento básico para el análisis, vinculando sus actividades con el narcotráfico y la trata y tráfico de personas.

Desde la colonización española, los conflictos por el control y manejo de recursos naturales han sido una tónica constante en la región. Derivada de los enfrentamientos en torno a la minería, el derecho al agua o la propiedad de tierras productivas, se han presentado escenarios de **violencia ambiental** entre las diversas partes interesadas en los recursos en disputa. Del mismo modo, los casos de **violencia cultural** en los que se han impuesto unos patrones culturales frente a otros han sido frecuentes especialmente hacia las poblaciones indígenas y afrodescendientes, vulnerando sus derechos identitarios o adquiridos, como el caso del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Realizando una lectura histórica, resulta evidente la presencia de una **violencia política** fruto de diversos enfrentamientos ideológicos que desembocaron en varios conflictos armados en la última mitad del siglo XX en la región. La imposición de ideas a través de la fuerza ha sido una tónica en la historia reciente de América Latina como resultado de una cultura de la imposición heredada de la sociedad criolla originada en el siglo XVI. Muy vinculada a este tipo de violencia, la **violencia estatal**, en la que el propio Estado es el promotor (por acción, omisión o negligencia) de las acciones violentas en

sus diversas expresiones, ha sido constatada en multitud de casos, con un importante papel de las fuerzas del orden público (policía y ejército).

Evidentemente, la **violencia de género** es una tipología con alta presencia en la sociedad centroamericana aunque no siempre visibilizada. Si bien se profundizará más adelante sobre este concepto, este tipo de violencia va más allá del concepto de violencia contra las mujeres, y a que se dirige a individuos o grupos sobre la base de su género. De tal manera, encontramos cómo la violencia de género engloba un amplio abanico de situaciones violentas que tienen como base las desiguales relaciones de poder debido a las características y roles que se construyen en torno a lo masculino y femenino, continuadas a través de prácticas y estructuras patriarcales.

En cuanto a las **víctimas de la violencia**, sin duda la violencia afecta de forma más intensa a grupos vulnerables. **Niños, niñas, jóvenes, mujeres, el colectivo LGTB o grupos indígenas** sufren especiales casos de violencia debido a las construcciones sociales y culturales imperantes. Del mismo modo, **comunicadores/as sociales, líderes y lideresas u otros agentes sociales defensores y defensoras de Derechos Humanos**, presentan situaciones de especial vulnerabilidad ante ciertos tipos de violencia. Pese a ello, las estadísticas de muertes violentas en Honduras siguen arrojando que los hombres son las principales víctimas mortales. Antes de extraer conclusiones debe realizarse un análisis de la construcción de la masculinidad en la zona, comprendiendo como el porcentaje diferenciado de hombres y mujeres víctimas de violencia no necesariamente excluye causas estructurales de género como origen de la violencia, en el marco de un sistema patriarcal imperante.

4 EL MODELO DE MASCULINIDAD IMPERANTE

Aunque resulta evidente que la biología determina las características reproductivas de hombres y mujeres, el propio ambiente y contexto social es un determinante fundamental de los comportamientos asociados que configuran la masculinidad y feminidad y las características asociadas a ambos⁽¹³⁾. No obstante, el grado de asunción de los patrones de masculinidad y feminidad que una persona adquiera en su vida, es resultado de un conjunto de patrones educativos, sociales y culturales así como influencias a las que sean sometidos, especialmente en su infancia⁽¹⁴⁾.

(13) CAREAGA, G. (1996): Las relaciones entre los géneros en la salud reproductiva, Comité Promotor por una Maternidad sin Riesgos, México.

(14) AGUILAR, L.C. (2001): Masculinidad y Poder. *Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil.*



La construcción social del género, ha producido a lo largo de la historia una serie de patrones culturales y sociales que han sido otorgados a hombres y mujeres de forma diferenciada. La teoría de los arquetipos de la masculinidad, desarrollados por Gillette y Moore⁽¹⁵⁾, plantea cómo la masculinidad se interioriza y adquiere a través de una serie de arquetipos que se adquieren inconscientemente, como parte del inconsciente colectivo.

- El arquetipo *del Rey* en el que el hombre es el centro social que ordena, fertiliza y mantiene la fuerza. Tradicionalmente en una versión del *tirano* que exige obediencia y sumisión.
- El arquetipo del *Guerrero* que defiende territorio, es agresivo, valiente y toma decisiones de forma emocionalmente distante.
- El arquetipo del *Amante*, seductor, preocupado por lo sexual, responsable de la satisfacción sexual muchas veces en una faceta negativa, sintiéndose propietario del cuerpo de las mujeres, desligado del afecto con una sexualidad basada en la genitalidad.
- El arquetipo del *Mago* que todo sabe, resuelve, sabio que también engaña, inventa y nunca pierde.

Este conjunto de arquetipos se ponen en práctica en la vida del hombre, tanto en lo real como en su imaginario, construyendo su propia identidad. Si bien los cuatro arquetipos expuestos pueden enfocarse de forma positiva (el *rey* que comparte, el *guerrero* que cuida, el *amante* que cuida la afectividad o el *mago* que comparte conocimientos), de forma histórica se han manejado para construir un patrón de masculinidad basado en el poder y la opresión.

Las instancias de género planteadas por Stoller⁽¹⁶⁾, se configuran como la atribución y asignación de características y roles al bebé al momento de nacer, iniciando la construcción de su identidad de género en su propio imaginario, que será puesta en práctica en su propia realidad. La masculinidad dirigida a la opresión y dominación establece una relación directa con la implantación del patriarcado, fomentando un *status quo* en el que ambos sistemas (individual y social) se retroalimentan manteniendo tres claves del sistema patriarcal:

1. La obligación de procrear hijos basándose en el control político del cuerpo y sexualidad de las mujeres. (Sagrera, 1978).
2. El establecimiento de las estructuras de clase, económicas y políticas por parte de los hombres (Engels).

(15) MOORE, R. & GILLETTE, D. (1991): «King, Warrior, Magician, Lover: Rediscovering the Archetypes of the Mature Masculine». Harper San Francisco August 1991, EEUU.

(16) STOLLER, R. (1968): «Sex and Gender: On the Development of Masculinity and Femininity», *Science House*, EEUU.

3. La guerra como institución masculina patriarcal (Lerner).

De tal manera los hombres, según el modelo masculino vigente, deben superar una serie de marcadores de virilidad⁽¹⁷⁾ que certificarán su carácter *masculino* frente a la sociedad. Esta validación debe ser aprobada por otros hombres, fomentando de tal manera la continuidad del patriarcalismo basado en la virilidad, como construcción social histórica y cultural⁽¹⁸⁾. Esta evaluación será parte de un ritual permanente a lo largo de toda la vida del hombre, quien debe alcanzar unas cuotas de poder y éxito esperadas para mantener su *masculinidad* en el contexto social.

Mantener esta posición de acuerdo a los roles impuestos resulta, en la mayor parte de los casos, una carga que puede desembocar en profundas crisis personales. La falta de capacidades u oportunidades para responder socialmente como se espera de un *hombre*, da lugar a situaciones que profundizan las dimensiones negativas de los arquetipos preconstruidos. De tal manera, el cuestionamiento del modelo masculino vigente en el marco del patriarcado imperante, se convierte en un escenario propenso a la violencia, la agresividad, el autoritarismo y la opresión.

5 PATRIARCADO, MASCULINIDAD Y VIOLENCIA

En las últimas décadas, el trabajo del movimiento feminista incluyendo tanto mujeres como hombres sensibles al género, ha ido desarrollando un proceso de reflexión sobre el sistema patriarcal y los modelos de masculinidad y feminidad imperantes, consiguiendo avances significativos en la transformación de las estructuras de poder. No obstante, pese a muchos avances en el mundo académico y a significativos en el tema legislativo, estos cambios no se están produciendo del mismo modo en el imaginario social capaz de modificar lo estructural.

Paola Melchiori define el sistema de Neo-Patriarcado como ofensiva que se presenta como una guerra en contra de las mujeres, con manifestaciones en el aspecto social, principalmente en el imaginario que justifica los roles tradicionales asignados a mujeres. Según la autora, el patriarcado ha evolucionado asumiendo las declaraciones universales, pasando a instalarse en el propio sistema y estructuras, de forma subyacente a cualquier proceso social, cultural, político o legal.

(17) GILMORE, D. (1994): *Hacerse hombre, concepciones culturales de la masculinidad*, Paidós Iberica, España.

(18) KIMMEL, M. (1994): «Masculinity as homophobia: Fear, shame, and silence in the construction of gender identity» en H. Brod & M. Kaufman (Eds.): *Research on Men and Masculinities Series: Theorizing masculinities*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.



Tanto el sistema patriarcal como el neopatriarcal propuesto por Melchiori, está basado en la imposición de un modelo hegemónico de masculinidad y feminidad dirigido a la opresión y exclusión de las mujeres de cualquier espacio de decisión para favorecer los principios y posicionamientos masculinos. Ante tal escenario, las mujeres quedan relegadas a aquellas funciones otorgadas por el patriarcado siendo muy limitadas sus posibilidades de acceder a otros espacios. En las pocas ocasiones en el que las mujeres acceden a cuotas de participación y decisión *no femeninas* están presionadas para asumir una serie de comportamientos y actitudes propias del *imaginario masculino* con el objetivo de mantener su status. Pueden definirse dos tipos de situaciones al respecto. Por un lado la mujer que al acceder a un espacio *de hombres* acrecenta los arquetipos de la *feminidad* impuesta (mujer cuidadora, mujer servicial, mujer erótica...). Por otro lado, encontramos casos de mujeres que asumen patrones de comportamientos de los arquetipos de la *masculinidad* imperante (autoritarismo, violencia, falta de emocionalidad...). En ambos casos nos encontramos frente a modelos de desarrollo personal (y profesional) impuestos basados en la preconstrucción de género.

Si bien no hay discusión sobre el principio opresor del sistema patriarcal sobre las mujeres, resulta importante evidenciar cómo los hombres también resultan afectados negativamente por el propio patriarcado, impidiéndoles escoger libremente su actitud y posicionamiento ante la vida y otorgándoles una serie de características y roles impuestos. Este planteamiento, del hombre controlado por el sistema patriarcal que le obliga a desarrollar una masculinidad impuesta, resulta un punto clave en el análisis de la violencia en Centroamérica.

El modelo masculino imperante otorga al hombre la responsabilidad de proveer alimentos, proteger a su familia y solucionar cualquier contratiempo que afecte a su entorno cercano. En un contexto de crisis económica grave como el que atraviesa Honduras, en el que el derecho a la alimentación, a la vivienda, al agua potable, a la educación o a la salud es sistemáticamente vulnerado el hombre observa impotente como es incapaz de cumplir aquellas funciones que se le fueron asignadas por el imaginario social. La ausencia de capacidades para el análisis crítico, para la reflexión compartida o para expresar sus emociones (todas ellas características inexistentes en el modelo de masculinidad imperante) generan en el hombre una *crisis de virilidad*, en el marco de los indicadores de virilidad planteados por Gilmore, que percibe como su propia identidad no es funcional ante la nueva situación.

La falta de cumplimiento *de sus funciones* no sólo es percibida por el hombre como una disminución de su masculinidad, sino también por su propia

familia y entorno⁽¹⁹⁾ que comienza a cuestionar la *funcionalidad* del hombre no sólo en la faceta de la crisis (como la falta de recursos económicos) sino en otras dimensiones del modelo masculino.

En este escenario de crisis, el hombre busca aferrarse a aquellos principios que fortalecen su identidad dentro del imaginario masculino. Ante la dificultad de promocionar la dimensión más positiva de sus arquetipos de masculinidad, la tendencia es a profundizar los aspectos más negativos de los mismos como la agresividad, el autoritarismo, la acaparación o la falta de afectividad. Diversos estudios han descrito como los hombres que pierden su empleo tienen mayor disposición a la violencia con su familia, a la depresión o a la adicción al alcohol⁽²⁰⁾.

Del mismo modo, asumir cambios en el entorno cercano que no encajan en el *imaginario masculino* de los hombres, genera una situación de crisis identitaria que conlleva a la violencia. Pantaleo⁽²¹⁾ propone que desde el punto de vista del patriarcado hay dos expresiones en México que pueden servir para diferenciar la situación de hombres y mujeres: el *machismo* y el *marianismo*. La primera se caracteriza por la agresión y fuerza masculina y la segunda por la subordinación y los roles de género doméstico. Como ejemplo, en el caso de los feminicidios de Ciudad Juárez, Livingston⁽²²⁾ propone que la violencia puede ser una reacción negativa en contra de la mujer que obtiene mayor autonomía personal e independencia al incorporarse al mundo laboral. Esta respuesta violenta es caracterizada por la *hipermasculinidad* en los que los aspectos agresivos de la identidad masculina se exaltan para preservar su propia identidad, según Mercedes Olivera⁽²³⁾.

Estos escenarios en los que los hombres responden de forma violenta ante situaciones que escapan de su control social (tanto en su rol como en el sentido de *propiedad* de las mujeres) constatan como el modelo patriarcal y los imaginarios de lo *masculino* y *femenino* imperantes configuran relaciones basadas en la opresión. El modelo de relación opresora, desemboca en último término en lo que puede denominarse **violencia patriarcal**, cuyas víctimas principales son las mujeres y en segundo término el colectivo LGTBI, pero que sin duda

(19) HARDY, E.; JIMENEZ, A.L. (2001): «Políticas y Estrategias en Salud Pública: Masculinidad y Género» en *Revista Cubana de Salud Pública* v. 27, N2. Ciudad de La Habana jul.-dic. 2001. Pp. 77-88.

(20) KATZMAN R. (1991): «¿Por qué los hombres son tan irresponsables?». *Ponencia presentada en el taller de: Trabajo, Familia, Desarrollo y Dinámica de Población en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL-CELADE, 1991.

(21) PANTALEO, K. (2010): «Gendered Violence: an Analysis of the Maquiladora Murders». *International Criminal Justice Review*. EEUU.

(22) LIVINGSTON, J. (2004): «Murder in Juárez: Gender, Sexual Violence and the Global Assembly Line». *Frontiers: A Journal of Women's Studies*. México.

(23) OLIVERA, M. (2006): «Violencia Femicida. Violence against women and Mexico's structural crisis». *Latin American Perspectives*. México.



tiene un fuerte impacto también en el conjunto de los hombres, principales actores de los hechos delictivos y principales víctimas mortales en el contexto Centroamericano.

Si bien los estudios sobre los perfiles de hombres vinculados en actos violentos y/o delictivos en Centroamérica son bastante limitados, especialmente en cuanto a la construcción de la masculinidad de los mismo, algunos datos resultan de especial relevancia para comprobar la vinculación entre la construcción de género y la violencia. La *Encuesta Nacional sobre Pandillas Juveniles*, desarrollada en 2004 por el Instituto para el Estudio Intergubernamental de los Estados Unidos⁽²⁴⁾ refleja como en las Maras y Pandillas analizadas se constata una presencia masculina del 90% que basa su organización interna en principios *sobremasculinizados* como la violencia, la autoridad o la camaradería. Según el PNUD (2003) el perfil del líder de la pandilla corresponde al patrón machista, ya que debe ser valiente, furioso, fuerte, haber matado más número de personas, con voz de mando, ser firme en el barrio, decidido e inteligente. Por su parte, una investigación de UNESU en 2006 sobre el perfil de las pandillas violentas refleja como la búsqueda de modelos masculinos es una de las causas principales para el acercamiento de los jóvenes a las maras y pandillas.

En el caso del crimen organizado y el narcotráfico, los estudios sobre el perfil de género son aún más escasos. Realizando una revisión de los medios de comunicación sobre grupos vinculados al crimen organizado conocidos en América Latina, observamos de nuevo una *sobremasculinización* bajo el ideario del hombre de la figura del líder del grupo. De nuevo, los arquetipos de Gillette y Moore se repiten en su expresión más exacerbada: el *Rey* que tiene autoridad sobre todo (y sobre todos y todas), el *Guerrero* violento, implacable, el *Mago* que todo puede solucionar y el *Amante* infiel. Si bien no puede constatar que este perfil sea la realidad de todos los casos de crimen organizado, sí es evidente que configura todo un imaginario social. Al igual que se expuso anteriormente, en aquellos casos en los que mujeres acceden a puestos de mando en los grupos de crimen organizado, adquieren patrones *masculinizados* como una estrategia para mantener su cuota de poder.

Ejemplo de este modelo de *sobremasculinidad* en los ámbitos del crimen organizado es la llamada *narcocultura*, cada vez más inmersa en muchas sociedades. Autores como Valenzuela (2002) o Salazar (2001) han puesto en evidencia que el machismo es un elemento estructural del *narcomundo*, reproduciendo la superioridad masculina existente en el orden social instaurado.

(24) National Youth Gang Survey Análisis Source. (en línea) <http://www.iir.com/NYGC/nygsa/>

Del mismo modo, el estereotipo del narcotraficante se ha colocado como paradigma de lo *masculino* actuando como «benefactor y príncipe del desarrollo social»⁽²⁵⁾.

6 A MODO DE CONCLUSIÓN

- I. La situación de violencia en Centroamérica y especialmente en Honduras ha alcanzado niveles inesperados instaurando un sistema de ingobernabilidad que supera las capacidades de los Estados para hacerle frente. Si bien se han impulsado importantes programas para la prevención de la violencia, resulta fundamental establecer mecanismos de análisis social que consigan desenmascarar las auténticas causas de dicha situación.
- II. El sistema patriarcal, construido históricamente para preservar los intereses de los hombres sobre las mujeres, ha estado basado en la exclusión, la opresión y la construcción social de modelos de masculinidad y feminidad impuestos que asocian a unos y a otros una serie de características y funciones esperadas en el marco del orden social.
- III. A partir de dichos modelos, cada persona en su desarrollo individual, genera un imaginario propio de *lo masculino* y *lo femenino* condicionando, muchas veces de forma inconsciente, su propia trayectoria personal a dichos esquemas.
- IV. Bajo el sistema patriarcal, las mujeres son relegadas a una función doméstica y reproductiva, siempre al servicio del hombre. Cualquier indicio de contradecir esta *funcionalidad social* es respondida con actitudes violentas, como en el caso de las mujeres que se incorporan al mundo laboral. Los feminicidios, como expresión más violenta del patriarcado, son resultado de la búsqueda del poder y el sentimiento de propiedad de la mujer por parte del hombre.
- V. Del mismo modo, el sistema excluye a todas aquellas personas que no se ajusten al modelo *masculino* y *femenino* imperante, actuando de forma violenta en muchos casos. Este es el caso por ejemplo del rechazo a las personas homosexuales, a los hombres *sensibles* al género o a aquellos que desarrollan profesiones *femeninas* (modistas, estilistas, diseñadores...)

(25) LÓPEZ Y PRAT (1989): «La Subcultura del Narcotráfico». Memoria. Escuela de Ciencias Sociales, Mazatlán.



- VI. Los cambios en el entorno que no se ajustan al imaginario social, generan situaciones de tensión personal, familiar y comunitaria. Las crisis económicas, la falta de empleo o las dificultades para cubrir las necesidades básicas de la familia son algunas de estas situaciones en las que la sociedad patriarcal percibe que el hombre no está cumpliendo sus *obligaciones* cuestionando su *funcionalidad* como tal.
- VII. Si no existen redes de apoyo, la capacidad para canalizar la frustración u otras herramientas para enfrentar la adversidad, el hombre busca contrarrestar esa crisis de identidad masculina acentuando otros elementos de su *masculinidad* como el autoritarismo, el sentimiento de propiedad, la falta de emocionalidad o la propia violencia. Los actos violentos para obtener una meta son parte del aprendizaje social, basado en los principios patriarcales.
- VIII. El patriarcado ha configurado las sociedades en Centroamérica más allá de los binomios hombre-mujer. La imposición de patrones, conductas y roles basados en el modelo patriarcal genera relaciones sociales opresoras y violentas, de las cuales tanto hombres como mujeres son víctimas.
- IX. El crimen organizado y otros grupos delictivos, basan su organización interna en un modelo de *sobremasculinización* imponiendo modelos de *supermacho* donde el hombre debe ser valiente, agresivo, mujeriego y autoritario. Los hombres con crisis en su masculinidad encuentran en estos grupos espacios para autoafirmarse como tales.
- X. Los actos violentos profundizan en la afirmación del modelo masculino imperante en el imaginario social, replicándolo a las nuevas generaciones.
- XI. Un abordaje integral para la prevención de la violencia debe incidir en las bases de de la masculinidad y feminidad vigentes, proponiendo la apertura a nuevos modelos. La vinculación entre género, masculinidades y violencia es aún un camino por recorrer aunque algunas organizaciones han iniciado una importante reflexión al respecto⁽²⁶⁾.
- XII. Entre las acciones necesarias para abordar esta cuestión pueden señalarse algunas como:

(26) Como la Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil de la que forma parte el Centro de Prevención de la Violencia (Ceprev) de Nicaragua.



- a. Procesos de sensibilización y formación de actores sociales, especialmente aquellos vinculados con la educación.
 - b. Incorporación de estudios de género e investigación social sobre los modelos de masculinidad y feminidad desde el mundo académico.
 - c. Alianzas entre organismos especializados para asegurar la no-continuidad de los modelos generadores de violencia a través de las políticas públicas con la consiguiente interrupción del *ciclo de la violencia*.
 - d. Participación integral de niños, niñas y jóvenes en acciones de sensibilización, con presencia activa de familias y otros actores sociales.
 - e. Establecer procesos de educación formal, no formal y en el tiempo libre, que inviten a la construcción colectiva de nuevos modelos de masculinidad y feminidad, bajo una lógica de convivencia, respeto y cultura de paz.
 - f. Incidir en los medios de comunicación social, instituciones académicas, funcionarios públicos y otros actores sociales sobre la contraproducción de seguir promocionando los modelos tradicionales de masculinidad y feminidad.
 - g. Ampliar espacios para la discusión sobre la violencia de género, fomentando un debate incluyente generador de cambio personal y social.
 - h. Fomentar el establecimiento de agendas de cambio con metas definidas y valorables. Del mismo modo, promover mecanismos de auditoría, monitoreo y vigilancia social a diversos niveles.
- XIII. El campo de investigación de los estudios de violencia y género, deben ir más allá de la violencia contra las mujeres. Si bien es indudable la necesidad de seguir incidiendo en este ámbito, el pensamiento feminista latinoamericano tiene mucho que aportar a un debate que incluya a las dos mitades de la población, generando procesos de construcción colectiva de modelos (tantos como personas) bajo una lógica de equidad y construcción de paz. Para ello, es necesaria la implicación de todo tipo de agentes para el cambio social, públicos y privados.
- XIV. La deconstrucción de modelos históricos es un proceso que requiere esfuerzo y constancia. La resistencia de las actuales estructuras patriarcales de poder es evidente y por ello los resultados no serán



perceptibles a corto plazo. No obstante, es un reto apasionante que puede ser alcanzado a través de la participación de la ciudadanía y el testimonio de muchas personas luchadoras sociales por los derechos humanos.

7 BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, L.C. (2001): *Masculinidad y Poder. Universidad Estatal de Campinas, São Paulo, Brasil.*
- BÄHR CABALLERO, K. (2005): *Violencia contra las Mujeres y Seguridad en Honduras, Un Estudio Exploratorio. Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), Universidad Autónoma de Honduras. PNUD. Honduras.*
- BLANCO, A. (2011): *Los Cimientos de la Violencia, Mente y Cerebro, Madrid, España.*
- CAGICAS, A. (2013): *El Patriarcado, como origen de la Violencia Doméstica. Universidad de la Rioja. España.*
- CAREAGA, G. (1996): *Las relaciones entre los géneros en la salud reproductiva, Comité Promotor por una Maternidad sin Riesgos, México.*
- CASA ALIANZA HONDURAS (2015): *Informe Mensual Agosto 2015. Observatorio de los derechos de niños, niñas y jóvenes de Honduras.*
- CASTRO, R.; RIQUER, F. (2003): *La investigación sobre violencia contra las mujeres en América Latina: entre el empirismo ciego y la teoría sin datos. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 19(1):135-146, jan-fev, 2003. Brasil.*
- CENTRO DE DERECHOS DE MUJERES (2013): *Mapa de las violencias contra las Mujeres. Observatorio de Derechos de la Mujer. Honduras.*
- ESPINAR, E. (2003): *Violencia de género y procesos de empobrecimiento. Estudio de la violencia contra las mujeres por parte de su pareja o expareja sentimental. Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universitat d'Alacant. España.*
- FIGUEROA, S. (2007): *Jefe de jefes: Corridos y narcocultura en México. Rev. austral cienc. soc., no. 13, p. 115-124. ISSN 0718-1795. México.*
- FORSELLEDO, A.G. (2006): *Una aproximación al perfil de las pandillas violentas. Universidad de Estudios Superiores a Distancia. Uruguay.*

- GILMORE, D. (1994): *Hacerse hombre, concepciones culturales de la masculinidad*, Paidós Iberica, España.
- HARDY, E.; JIMENEZ, A.L. (2001): «Políticas y Estrategias en Salud Pública: Masculinidad y Género» en *Revista Cubana de Salud Pública* v. 27, N2. Ciudad de La Habana jul.-dic. 2001. Pp. 77-88.
- INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DEMOCRACIA, PAZ Y SEGURIDAD (IUDPAS): Universidad Autónoma de Honduras (2012). *Boletín No. 4, Noviembre 2012, del Observatorio de Muertes Violentas de Mujeres y Feminicidios*. Honduras.
- INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DEMOCRACIA, PAZ Y SEGURIDAD (IUDPAS): Universidad Autónoma de Honduras (2013). *Boletín No. 29, Junio 2013, del Observatorio de la Violencia*. Honduras.
- KATZMAN R. (1991): «¿Por qué los hombres son tan irresponsables?». *Ponencia presentada en el taller de: Trabajo, Familia, Desarrollo y Dinámica de Población en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL-CELADE, 1991.
- KIMMEL, M. (1994): «Masculinity as homophobia: Fear, shame, and silence in the construction of gender identity» en H. Brod & M. Kaufman (Eds.): *Research on Men and Masculinities Series: Theorizing masculinities*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- LIVINGSTON, J. (2004): «Murder in Juárez: Gender, Sexual Violence and the Global Assembly Line». *Frontiers: A Journal of Women's Studies*. México.
- LÓPEZ Y PRAT (1989): «La Subcultura del Narcotráfico». Memoria. Escuela de Ciencias Sociales, Mazatlán.
- LUGO, C. (1985): *Machismo y Sociedad*. Nueva Sociedad No. 78 Julio-Agosto 1985, pp. 40-47. México.
- MARTÍNEZ, F.; ARITA, I.; ROCHA, J.L.; BARAHONA, M. & MEJÍA, T. (2013): *Estudio sobre la Violencia en Honduras. Pastoral Social – Cáritas de Honduras*. Honduras.
- MONTOYA, L.O. (2008): *El Narcocorrido y Culiacán a través de su historia* Revista Sinaloense de Ciencias Sociales, num 17. Universidad Autónoma de Sinaloa. México.
- MOORE, R. & GILLETE, D. (1991): *King, Warrior, Magician, Lover: Rediscovering the Archetypes of the Mature Masculine*. Harper San Francisco August 1991, EEUU.



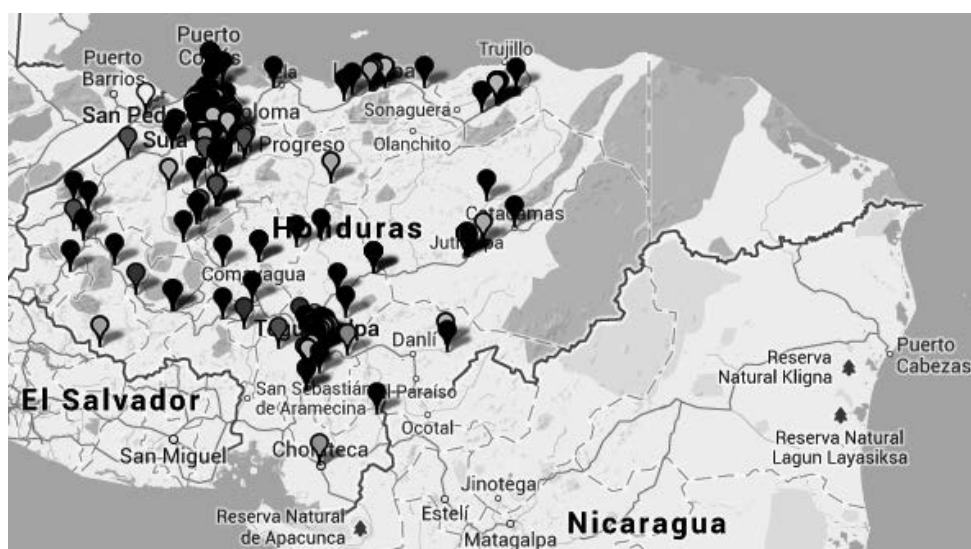
- MORENO, I. (2015): «Así terminó el reinado del cartel de los Cachiros», *Revista envío*, Núm. 396, Marzo 2015, Honduras.
- OLIVERA, M. (2006): Violencia Femicida. Violence against women and Mexico's structural crisis. *Latin American Perspectives*. México.
- OVALLE, L.P. & GIACOMELLO, C. (2008): La Mujer en el Narco Mundo. *Revista Sinaloense de Ciencias Sociales*, num 17. Universidad Autónoma de Sinaloa. México.
- OXFAM (2011): *Informe Final sobre Feminicidios en Honduras, Impunidad: La guerra contra las Mujeres*. Honduras.
- PANTALEO, K. (2010): Gendered Violence: an Analysis of the Maquiladora Murders. *International Criminal Justice Review*. EEUU.
- PAREDES, M. (2011): Como se Tejen los Hilos de la Impunidad. *Tribuna de Mujeres contra los Feminicidios, Campaña Nacional contra los Feminicidios*. Honduras.
- PÉREZ, A.M. (2008): El Sistema Patriarcal, Desencadenante de la Violencia de Género. *Federación Estatal de Mujeres Separadas y Divorciadas*.
- PREVOSTE, P. (2007): «Violencia contra la Mujer en la pareja: Respuestas de la salud pública en Santiago de Chile». *Serie Mujer y Desarrollo*. CEPAL. Santiago de Chile.
- SÁNCHEZ, J.A. (2009): Procesos de institucionalización de la narcocultura en Sinaloa. *Frontera norte v.21 n.41 ene./jun. 2009*. México.
- STOLLER, R. (1968): Sex and Gender: On the Development of Masculinity and Femininity, *Science House*, EEUU.
- VALCÁRCEL, A. (1984): *Sexo y filosofía, sobre la mujer y el poder*, Ed. Anthropos, Barcelona, España.

Anexo I. Tasas de Violencia en Honduras según el Observatorio de la Violencia de la Universidad autónoma de Honduras en el año 2012



Fuente: Dirección de Estadística Policía Nacional/Observatorio de la Violencia - UNAH - Honduras.
Fuente cartográfica: SINIT - SEPLAN.

Anexo II. Mapa de las violencias contra las mujeres - Honduras 2013 según el Centro de Derechos de Mujeres de Honduras





Documentación



Las rentas mínimas en España. 275





Las rentas mínimas en España

A continuación presentamos dos informes de reciente elaboración relativos a las rentas mínimas en nuestro país.

Por una parte, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia (Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad) elabora anualmente un informe a partir de los datos ofrecidos por las CCAA. En esta ocasión presentamos el último elaborado (correspondiente a 2013) y ofrecemos el enlace a los informes anteriores: *Informe de rentas mínimas de inserción*.

A continuación, y con motivo del proyecto bianual EMIN, la Red Europea de Lucha Contra la Pobreza en España (Graciela Malgesini) presentan el *Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España: Análisis y Mapa de Ruta para un Sistema de Rentas Mínimas adecuadas y accesibles en los Estados Miembros de la UE*.



1 INFORME DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN⁽¹⁾

El Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción 2013 recopila los principales datos de la gestión de las prestaciones de Rentas Mínimas de Inserción (RMI) de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en el marco de la línea de trabajo de cooperación técnica impulsada desde la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Su principal objetivo es el de conocer y divulgar los resultados anuales de estas prestaciones sociales del Sistema Público de Servicios Sociales, presentando el panorama existente a nivel estatal. Por tanto, para la elaboración de este informe ha sido imprescindible la colaboración de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, que han facilitado los datos relativos a las rentas mínimas de inserción y las ayudas de emergencia, a fecha 31 de diciembre de 2013. Los programas de rentas mínimas de inserción, como parte del Sistema Público de Servicios Sociales, son una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, al amparo de lo establecido en la Constitución Española. Estos programas, que reciben diferentes denominaciones y cuentan con distintas formas de acceso, requisitos exigidos, duración o cuantía, según cada administración, se caracterizan por tener en común estar destinadas a personas y/o familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, proporcionando los medios necesarios para cubrir dicha carencia, acompañados de un proceso de intervención social, que en algunos casos se vincula con la inserción laboral.

Este documento se estructura en cinco capítulos, los tres primeros se dedican a todos los elementos que componen las prestaciones de rentas mínimas, mientras que en los dos últimos se abre el ángulo de visión, presentando otro tipo de prestaciones económicas destinadas a cubrir necesidades básicas (la ayuda de emergencia social) y los datos globales de las prestaciones que componen el conocido como «Sistema de garantía de ingresos mínimos».

1.1. Normativa y características de las rentas mínimas de inserción. Por CCAA y ciudades de Ceuta y Melilla

El sistema de Rentas Mínimas de Inserción (RMI) de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, se apoya en una regulación normativa que desde sus orígenes a finales de los años ochenta y comienzos

(1) <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/RentasMinimas/home.htm>



de los noventa del pasado siglo ha sufrido multitud de modificaciones. Estas continuas transformaciones han supuesto, fundamentalmente, un avance en la consolidación legal y social de estas prestaciones de manera que se ha progresado, tanto en el reconocimiento de las mismas como un derecho subjetivo, como en su concepción de garantía de recursos mínimos para la subsistencia y de instrumento en los procesos de inclusión social, constituyendo una prestación social básica para la ciudadanía. Son también reseñables los cambios dirigidos a asegurar una mayor vinculación con la inserción laboral, la denominada inclusión activa, que plantea una activación tanto social como laboral, de manera que incluso en alguna comunidad autónoma se contempla una vinculación directa de la prestación con los servicios de empleo. En este apartado se recogen, además de la normativa que regula estas prestaciones, sus principales características, como son la cuantía, su duración y los posibles complementos. Asimismo, se presentan los requisitos fundamentales para el acceso dispuestos por cada comunidad autónoma. Por último, también se recogen las características de los diferentes procedimientos administrativos y los sistemas de información existentes. En cuanto a novedades legislativas respecto al año anterior cabría reseñar, por un lado, una nueva ley de rentas mínimas en Extremadura, Ley 31/2013, de 21 de mayo, de Renta Básica de Inserción, que supone el reconocimiento del derecho subjetivo a las Rentas Mínimas de Inserción en Extremadura. Por otro lado, Galicia y Navarra han modificado la regulación existente mediante nuevas leyes, que supondrán reformas para los beneficiarios en el sistema de rentas mínimas en el año 2014: Galicia, mediante la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de Inclusión Social, regula la nueva Renta de Inclusión Social (RISGA), y Navarra, mediante la Ley Foral 36/2013, de 26 de noviembre, de modificación de la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la renta de inclusión social.

A modo de resumen se destacan a continuación los principales resultados característicos de las Rentas Mínimas de Inserción, en relación con la cuantía máxima, es de destacar que hay dos referencias básicas para la prestación que percibe la unidad familiar o de convivencia: el SMI y el IPREM; el promedio de la cuantía máxima es de 667,62 €, ligeramente superior al SMI correspondiente al año 2013, que fue de 645,30 €. La duración de la prestación suele ser entre 6 y 12 meses, prorrogables en la mayoría de los casos. Por lo que respecta en el apartado de otros complementos a las RMI, éstos existen en 9 de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla. Por lo que respecta a las condiciones de acceso a la prestación, la edad mínima suele ser 25 años; se exige a la unidad de convivencia o familiar un período de existencia que suele ser de 6 a 12 meses, mientras que en cuanto al requisito de empadronamiento y tiempo de residencia, este período suele ser de 12 a

24 meses. En el cuadro de rentas mínimas de inserción y medidas de inserción sociolaboral, en el ámbito de inclusión social activa, en el año 2013, 11 Comunidades Autónomas tienen medidas en este apartado. En cuanto a los sistemas de información del sistema de rentas mínimas de inserción, la mayoría de las Comunidades Autónomas cuentan con la existencia de un sistema propio para las rentas mínimas y el control administrativo a través de una base de datos. Por otro lado, cinco Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla integran en sus sistemas de información de servicios sociales el propio de rentas mínimas. Por último, en cuanto al procedimiento administrativo, tanto Ayuntamientos como Comunidades y Ciudades Autónomas participan en la gestión de la prestación, jugando diferentes papeles. En la mayoría de los casos se prevén actividades de seguimiento y revisión de los requisitos de acceso a la prestación.

1.2. Las rentas mínimas de inserción. Datos globales

En este apartado se recogen las grandes cifras del sistema de RMI: gasto, cuantía y número de personas que perciben la prestación, además de otra información que nos acerca al perfil de los perceptores titulares según grupos de población, como la edad y el nivel de estudios, los tipos de alojamientos y de unidad de convivencia. Asimismo, se comparan las cuantías de las RMI con el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM) así como con la renta per cápita de las autonomías. También, mediante la puesta en relación con el Padrón Municipal de 2013, se establecen las tasas de cobertura de las RMI. Concluye este apartado, presentando la situación administrativa de las personas demandantes de la prestación. A modo de resumen, en el año 2013, la cuantía básica media ha sido de 418,58 euros mensuales, lo que ha supuesto una reducción de 0,5% con respecto al ejercicio anterior. Los titulares de la prestación fueron 258.408 personas (un 18,89%, más que en el año anterior) de las cuales 141.528 son mujeres y 116.880 son hombres. En cuanto a los miembros dependientes, éstos alcanzaron la cifra de 379.165 (un 11,68% más que en el año anterior), 210.945 fueron mujeres y 168.220 hombres. El número total de perceptores de RMI en el año 2013 fue de 637.573 (un 14,49% más que en 2012), de los que 352.473 son mujeres y 285.100 son hombres. El gasto ejecutado en el año 2013 se situó en 1.040.623.809,08 euros, suponiendo el 21,75% de incremento respecto del año 2012. Por lo que respecta al perfil de los perceptores, (datos sociodemográficos y tipo de alojamiento), en primer lugar se ha de indicar que la información que aquí se recoge no es completa, puesto que no todas las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla han facilitado esta información, y de las que sí lo han hecho, en muchos casos no se ofrece el dato sobre el total de



los perceptores de rentas mínimas. Por el contrario, los relativos a la edad y al nivel de estudios de los perceptores de las rentas mínimas son más completos y, por tanto, tienen más validez.

De la información sociodemográfica recogida, y en lo que se refiere a grupos de población, predomina la población inmigrante y las familias monoparentales; el grupo de edad mayoritario es el que está entre 35 y 44 años y predomina el nivel de estudios primarios. Finalmente, en cuanto al tipo de alojamiento, el principal es el de piso/vivienda unifamiliar, predominando en cuanto a régimen de tenencia el de vivienda alquilada. Por su parte, el tipo de unidad de convivencia más común es el biparental. Cuando se compara el sistema de RMI con el SMI y el IPREM, se constata que la cuantía máxima de la unidad familiar supera ligeramente el SMI y ampliamente el IPREM. Asimismo, al comparar las RMI con la renta per capita mensual autonómica, catorce Comunidades Autónomas y Melilla igualan o están por encima de los valores medios para los ratios de las cuantías mínimas y máximas de las RMI comparadas con la renta per cápita mensual. Por lo que respecta a las tasas de cobertura del Padrón con el total de perceptores por cada mil habitantes, tres Comunidades Autónomas, superan el ratio 10 por mil habitantes en lo que respecta al total de perceptores. Para finalizar, se quiere hacer constar que la información relativa a la situación administrativa de las personas demandantes de RMI es también incompleta, al no poseer datos de todas las Comunidades Autónomas. En el cuadro 14 se recoge el número de solicitudes de la prestación, las altas, los reingresos, las denegaciones y las bajas.

1.3. Evolución de la prestación de rentas mínimas de inserción

Este capítulo presenta la evolución del sistema de rentas mínimas de inserción desde el año 2002, fecha en que se inicia la recogida sistemática de los principales datos de la gestión de esta prestación. Esta evolución se plantea de dos maneras:

- Comparando por Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla las grandes cifras de las RMI del presente año con el anterior: las cuantías básicas y máximas, el número de perceptores/as (titulares y miembros de la unidad de convivencia), y el gasto ejecutado.
- Comparando a nivel nacional esos mismos datos, desde el año 2002 hasta el 2013, acompañado este marco evolutivo de los gráficos correspondientes. Asimismo, se incluye un gráfico de evolución de las RMI en relación con el Salario Mínimo Interprofesional y del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples.

Analizando la evolución de las RMI en el ámbito estatal desde el año 2002 al año 2013, se refleja la intensidad en el avance de las RMI, de manera que, por ejemplo, el número de personas titulares de la prestación se ha multiplicado por más de 3, pasando de unos 82.354 a 258.408 personas. Por otro lado, en el caso de los miembros dependientes, se ha incrementado en 134.200 personas, pasando de 239.965 a 379.165. Y el número total de perceptores (titulares y miembros dependientes) se ha multiplicado casi por 2, pasando de 322.319 a 637.573. Dicha evolución se aprecia mejor en el gráfico de evolución de perceptores. En el mismo período de 2002 al 2013, si observamos la intensidad de la evolución del gasto en RMI, éste se ha cuadruplicado, pasando de 250,7 millones de euros en el año 2002 a 1.040,6 millones de euros en el año 2013. Igualmente, el gasto en euros por unidad de convivencia se ha multiplicado por dos, pasando de 778 euros en el año 2002 a 1.632 euros en el año 2013. En dos gráficos se constata visualmente la evolución de gasto total y gasto por unidad de convivencia, así como la evolución de perceptores y gasto total.

En cuanto a la relación de las RMI con el SMI desde el año 2002 y el IPREM desde el 2004⁽²⁾, se constata un incremento lineal progresivo de las RMI en sintonía con la progresión de ambos indicadores.

1.4. Ayudas económicas de emergencia social

Este apartado está dedicado a las denominadas ayudas económicas de emergencia social. Estas ayudas, al igual que las rentas mínimas de inserción, están enmarcadas en el Sistema Público de Servicios Sociales, por lo que también su regulación es competencia de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla. Como regla general, se caracterizan por ser prestaciones de pago único dirigidas a apoyar económicamente a aquellas personas y unidades de convivencia cuyos recursos económicos resulten insuficientes para afrontar situaciones «no previsibles» de necesidad, para hacer frente a gastos específicos de carácter ordinario o extraordinario que cubran necesidades sociales básicas y atiendan situaciones de urgencia o exclusión social. La información que aquí se recoge es, por un lado, la normativa existente en cada una de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla y sus principales características (definición y cuantía). Por otro lado, se presentan los principales resultados en su gestión en el año 2013 (cuantía, perceptores de la ayuda, desglosado por sexo, y el gasto ejecutado), así como su evolución desde el año 2008, en una doble vía:

(2) REAL DECRETO LEY 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía. En vigor desde el 1 de julio de 2004.



- Comparando por Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla los datos del año 2013 al que se refiere este, con el anterior: cuantías, número de perceptores/as y gasto ejecutado.
- Comparando a nivel nacional esos mismos datos, desde el año 2008 hasta el 2013, acompañado de los gráficos correspondientes.

En cuanto a la información relativa al ejercicio 2013, se ha de indicar que ésta no se presenta de manera completa, puesto que no se ha podido disponer de los datos relativos a la gestión de estas ayudas de todas las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, si bien esta ayuda está presente en todas ellas.

Entre las novedades legislativas de las Comunidades Autónomas en este ámbito, hay que señalar las siguientes: Andalucía promulgó el Real Decreto-Ley 7/2013 de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social y Castilla y León el Decreto 12/2013, de 21 de marzo, por el que se regula la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social.

En cuanto a grandes cifras de las ayudas económicas de emergencia social, el número de perceptores asciende a 441.155, de los que 235.940 son mujeres y 202.707 son hombres; el gasto en ayudas de emergencia social fue de 117,6 millones de euros. Han aportado datos quince Comunidades Autónomas y la Ciudad de Melilla.

1.5. Sistema de garantía de mínimos

Se denomina Sistema de Garantía de Mínimos al conjunto de prestaciones que, complementan el sistema de protección social del Estado en los ámbitos de desempleo, vejez e incapacidad contribuyendo así a reducir las situaciones de riesgo y de exclusión social. Lo conforman una serie de prestaciones económicas, como son: las pensiones no contributivas (PNC), complementos a mínimos de las pensiones contributivas, subsidios para personas con discapacidad, y los propios programas de rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas, entre otras. La mayor parte de las prestaciones del sistema vienen determinadas por legislación estatal aunque también, en ciertos casos, como las rentas mínimas de inserción y algunas otras, por legislación autonómica, lo cual acrecienta su complejidad. Por lo que respecta a la información que aquí se presenta, en primer lugar se recoge la normativa estatal existente en el ámbito del sistema de garantía de mínimos, y la cuantía y duración de cada prestación. El Estado legisla y actualiza las cuantías económicas en PNC, Complemento a mínimos de Pensiones Contributivas, Prestaciones



de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), Pensión del seguro obligatorio de vejez e invalidez (SOVI), Pensiones Asistenciales, Subsidio de desempleo, Renta Activa de Inserción, Programa PREPARA, etcétera. En segundo lugar, se presentan los principales resultados (cuantía mensual, número total de perceptores/as y gasto anual) en la gestión en el año 2013 de cada una de estas prestaciones, incluyéndose también las rentas mínimas de inserción. Así mismo se comparan estos resultados con los del año anterior. Para finalizar, se abre un último apartado destinado a cualquier otra prestación, ayuda, complemento, etcétera de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla que se entiendan dentro del sistema de garantía de mínimos. Se recoge la normativa al respecto, junto con las cuantías de las ayudas y el tipo de pago.

De acuerdo con esta información, las grandes cifras del sistema de garantía de mínimos, en el año 2013 son: 5.502.322 perceptores de alguna de las prestaciones, con un gasto ejecutado de 21.516,79 millones de euros. Por lo que respecta a la evolución del sistema de 2012 a 2013, se aprecia un notable descenso tanto en el número de perceptores como en el gasto total. Destaca especialmente el descenso de perceptores y gasto del programa PREPARA: programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

2 INFORME SOBRE LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA⁽³⁾: ANÁLISIS Y MAPA DE RUTA PARA UN SISTEMA DE RENTAS MÍNIMAS ADECUADAS Y ACCESIBLES EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

La Red Europea EMIN es un proyecto de 2 años (2013-2014) financiado por el Parlamento Europeo y fundado por la Comisión Europea, bajo contrato, con número de licitación, del Proyecto Piloto Solidaridad Social para la integración social y promovido por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN). <http://emin-eu.net/>

Este informe ha sido redactado por Graciela Malgesini Rey, de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN) de España.

Este documento ha sido preparado por la Comisión Europea; no obstante, refleja únicamente la opinión de los autores, y la Comisión no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en el mismo.

(3) http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1410503349_emin_informe_septiembre_2014.pdf

2.1. Resumen ejecutivo

La primera parte (capítulos 2 y 3) de este informe analiza la relación entre el desempleo, políticas de baja inversión social y altas tasas de pobreza. En una segunda parte (capítulos 4, 5 y 6) se describen las prestaciones y programas de Renta Mínima en España, en el sistema de la Seguridad Social (nivel estatal) y las Comunidades Autónomas, estudio basado en documentos y estadísticas oficiales. La tercera parte (capítulo 7) muestra los resultados de una encuesta a profesionales e informantes clave pertenecientes a la red de EAPN, en todo el país. Se incluyen testimonios de un taller de discusión en el que participaron 13 personas receptoras de Rentas Mínimas. La cuarta parte (capítulo 8) analiza los programas de rentas mínimas en relación con el planteamiento de la Inclusión Activa, mientras que la quinta parte (capítulo 9) presenta las propuestas basadas en la evidencia anterior, más las contribuciones de actores clave, como algunos sindicatos y organizaciones no gubernamentales de acción social.

La crisis económica y la persistencia de un mercado laboral segregado han tenido un profundo impacto sobre la pobreza y la exclusión social. Por un lado, hay un nuevo perfil de pobreza asociada a la pérdida del empleo, el desempleo de larga duración, con el peligro asociado de entrar una situación agravada y crónica cuya solución depende, en gran medida, de la posibilidad de encontrar un trabajo decente. Por otro lado, la situación económica poco favorable empeora las oportunidades de empleo para las personas y colectivos más vulnerables y excluidos del mercado de trabajo, en una proporción mayor que en la población general.

En la última década, la pobreza ha crecido y se ha diversificado. Han aparecido perfiles no tradicionales, como los «trabajadores pobres», asociados a la debilidad del mercado de trabajo español, quienes se sumaron a los grupos ya existentes de personas en riesgo de pobreza y exclusión social.

Este informe muestra que el sistema de protección para aquellas personas que no perciben ninguna renta por desempleo es complejo, incoherente y está fracturado. El sistema se divide en varios recursos diferentes a nivel estatal, dependientes de la Seguridad Social, disponibles para aquellos que están desempleados y ya no reciben prestaciones por desempleo (el más conocido de éstos es el Plan «PREPARA»). En 2013, había 1.313.986 personas bajo este sistema.

Por otro lado, están los Sistemas de Renta Mínima que dependen de las Comunidades Autónomas, dirigidos a aquellas personas que carecen de una renta suficiente para satisfacer sus necesidades básicas, independientemente

de las contribuciones económicas previas. En 2013, había 258.408 perceptores en las 19 Comunidades y Ciudades Autónomas.

Ambos sistemas no están conectados, de tal manera que las personas que tienen que migrar de uno a otro tienden a estar sin protección social durante el período de transición.

Este informe muestra que hay cuestiones pendientes que obstaculizan la capacidad de protección del Sistema de Rentas Mínimas. En la mayoría de las Comunidades Autónomas, estos esquemas no representan un ingreso adecuado, capaz de proporcionar una red de seguridad para quienes no pueden trabajar o acceder a un trabajo decente, sobre todo porque la cuantía máxima es inferior al salario mínimo. Por otra parte, hay miles de personas en situación de pobreza que no cumplen con los requisitos cada vez más estrictos para solicitar el recurso, o que no saben hacerlo, y no lo reclaman.

Actualmente, y a pesar de los recursos anteriormente mencionados, hay alrededor de 742.900 hogares sin ingresos y casi 1.800.000 familias en la que las personas adultas no tienen empleo y podrían, en teoría, ser candidatas para este apoyo, según los datos de la Encuesta de Población Activa. La actual generosidad del sistema de protección resulta, por tanto, claramente insuficiente para prevenir la exclusión social causada por la falta de ingresos y el desempleo prolongado, y para proporcionar un nivel de vida digno a los que tienen derecho.

Este informe finaliza con una serie de propuestas basadas en considerar la garantía de rentas como un derecho subjetivo en todo el territorio. El Informe propone poner en marcha una serie de cambios urgentes necesarios para mejorar la eficacia y la eficiencia de la protección social a través de un Sistema de Rentas Mínimas garantizado. Para ello, EAPN ES ha tenido en cuenta las contribuciones del Comité Español de UNICEF, Cáritas Española y Comisiones Obreras en esta materia.

Es necesario un consenso político y social suficiente respecto al sistema. Hay que despolitizar este debate y hablar, como lo hacen algunas Comunidades Autónomas, de un derecho subjetivo. Se concluye que es necesaria la participación del estado central en articular el sistema y dotar de presupuestos suficientes; este sistema de protección tiene un efecto amortiguador y estabilizador.

2.2. Diez ideas clave

1. Los ciudadanos y ciudadanas deben tener los mismos derechos sin importar su lugar de residencia. Un Sistema de Garantía de Rentas



Mínimas debe asegurarse de que este principio constitucional se observa en todo el país.

2. Revisar todo el sistema de rentas mínimas garantizadas, reorganizando todos los programas que la componen, con una coordinación a nivel estatal.
3. A la hora de establecer las políticas de protección, se deben tener en cuenta tres indicadores objetivos: la tasa de desempleo, la tasa de población en riesgo de pobreza y exclusión (AROPE), y «la relación de protección» (en función de la población). Las cuantías deben ajustarse al coste de vida, medido sobre la base de presupuestos familiares de referencia, en cada Comunidad Autónoma.
4. Este proceso requiere un importante aumento del presupuesto actual, debido a la gran cantidad de personas que no pueden solicitar los recursos, no saben cómo hacerlo o ven rechazadas sus solicitudes. Como base de cálculo, siguiendo la estimación de Caritas que considera como referencia el 85% del salario mínimo (6.582,06 € al año), la cantidad total necesaria para proporcionar una Renta Mínima a 700.000 familias, sería de 4.607 € millones al año. Las pensiones por discapacidad y las pensiones de alimentos de los hijos/as no deberían descontarse del importe, como se hace actualmente.
5. Este aumento en el nivel de protección debe servir para combatir eficazmente la pobreza infantil. Siguiendo la propuesta de UNICEF España, Un aumento de las cuantías de asignación por hijo/a (de los actuales 291 hasta 1.200 euros al año para los niños y niñas sin discapacidades; y desde 1.000 hasta 2.000 por año, para los/las que tienen una discapacidad).
6. Sin embargo, no se trata solamente de una cuestión presupuestaria. El nuevo sistema implicaría una cohesión territorial real y una mejora de la coordinación entre los niveles de la administración central, regional y local. Un ejemplo sería la aplicación de la condición de «portabilidad» entre ambos sistemas y entre CCAA.
7. También implica la articulación y homogeneización de los criterios de acceso, las cantidades y niveles de protección, con una atención más adecuada a las necesidades reales de las familias. Prioritariamente, el límite de edad se tiene que bajar de los 25 a los 18 años. El registro municipal debería ser un criterio flexible, para incorporar a las personas sin hogar y víctimas de violencia de género o doméstica.



8. Con respecto al acceso, debe estar claramente simplificado en las leyes mediante la adopción del sistema «ONE STOP» («oficina única»). También se propone que un/a funcionario/o concreto/a sea el gestor/a responsable y referente para una determinada persona que solicita o accede a un recurso y que toda la gestión se controle mediante auditoría externa de calidad de los servicios.
9. Otro cambio fundamental debe ser la sustitución del concepto de «activación», como la búsqueda de empleo obligatorio, por el de «promoción» del empleo, mediante el reciclaje profesional y la formación continua.
10. Coincidiendo con la política de Inclusión Activa, proponemos que cualquier trabajo a tiempo parcial o temporal sea compatible si los ingresos percibidos representan hasta un 50% de la cuantía anual otorgada en el sistema de protección, a dicha persona perceptora.

Reseñas biblográficas

- 1** Las prácticas curriculares en el grado de trabajo social. Supervisión y construcción del conocimiento desde la práctica profesional.
Miren Ariño Altuna **289**
- 2** Encrucijadas en la acción voluntaria. Incertidumbres y retos.
Mariano Pérez de Ayala **291**
- 3** Indignación. Caminos de transgresión y esperanza.
Pablo José Martínez Osés **295**



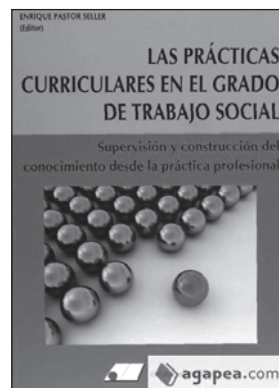


Reseñas bibliográficas

LAS PRÁCTICAS CURRICULARES EN EL GRADO DE TRABAJO SOCIAL. SUPERVISIÓN Y CONSTRUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO DESDE LA PRÁCTICA PROFESIONAL

ENRIQUE PASTOR SELLER

Madrid: Editorial Universitas, 2014.



Recientemente, ha sido publicado *«Las prácticas curriculares en el grado de trabajo social. Supervisión y construcción del conocimiento desde la práctica profesional»*. Interesante publicación que recoge el metódico trabajo de docentes y profesionales de Trabajo Social de nuestro país. Entre todos y todas abarcan un amplio espectro de contenidos necesarios para completar de forma positiva la formación en Grado en Trabajo Social y que abundan básicamente en las prácticas de la titulación.

La obra colectiva, se estructura en nueve capítulos, cada uno de ellos, de forma coordinada con el resto, profundiza en alguno de los aspectos ineludibles en la construcción del conocimiento desde las prácticas profesionales.

El primer capítulo centra el foco en una *aproximación global a la asignatura del practicum en Trabajo Social*, presentada con claridad expositiva y desde su amplia experiencia por las profesoras de Trabajo Social de la Universidad del País Vasco UPV/EHU, Ainhoa Berasaluze y Charo Ovejas. El segundo título lo presenta la docente de la Universidad de Barcelona (UAB) Irene de Vicente que, también desde su gran experiencia, presenta el espacio de la *supervisión educativa*. En el tercer capítulo los experimentados profesores Enrique Pastor y Blas Gallardo de la Universidad de Murcia realizan una exposición y *análisis sistemático de las diferentes organizaciones en las que el alumnado de trabajo social realiza sus prácticas de grado en Trabajo Social*. En el siguiente apartado, Ana Lima, presidenta del Consejo General de Trabajo Social, y Carmen Verde, docente de la Universidad de Vigo, realizan una conceptualización de contenidos referidos al Trabajo Social y al *perfil profesional, funciones, espacios profesionales y población destinataria del trabajo social*. Durante las páginas del capítulo cinco, Asunción Lillo del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales enfoca con lentes sistémicas y desde un ángulo teórico-práctico, *cuestiones metodológicas en el ámbito personal y de las familias*. El capítulo sexto a cargo de la profesora de la UNED Sagrario Segado y el profesor Andrés Arias de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), ofrecen una detallada descripción de *habilidades y técnicas para la práctica del trabajo social con grupos*. En el capítulo octavo un grupo de docentes del grupo Efimec, del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra: Alberto Ballester, Francisco Idareta, María Jesús Úriz, Juan Jesús Viscarret y Gabriela Díez, ofrecen una sugestiva propuesta, ilustrada con algunos ejemplos prácticos para *afrontar dilemas éticos en la práctica profesional*. El noveno y último capítulo, elaborado por Esther Escoda del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Valencia y por Nuria Baeza, socióloga y trabajadora social de Cáritas en Valencia, abunda en *habilidades sociales y técnicas de comunicación para la práctica profesional*.

Tal y como se ha mostrado sintéticamente esta obra, detallada y rigurosa, enfatiza su interés, fundamentalmente, como manual de texto y herramienta teórico-práctica para el alumnado del título de Grado en Trabajo Social de las universidades españolas. También es una obra de gran valor para docentes, tutores y tutoras de las organizaciones sociales que cuentan con alumnado en prácticas.

MIREN ARIÑO ALTUNA

ENCRUCIJADAS EN LA ACCIÓN VOLUNTARIA. INCERTIDUMBRES Y RETOS.

AUXILIADORA GONZÁLEZ PORTILLO
Y GERMÁN JARAÍZ ARROYO (EDITORES)

Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía,
2014.



El presente volumen de cuya edición son responsables los profesores González Portillo y Jaraíz Arroyo recoge una serie de estudios sobre esa realidad social tan rica y plural en nuestras sociedades que es el voluntariado. Los autores de los distintos estudios son la gran mayoría de ellos profesores en distintas universidades en materias relacionadas con la acción e intervención social y cuentan no sólo con una larga experiencia profesional en estas materias, sino también con gran experiencia en el trabajo en organizaciones de voluntariado, lo cual permite que gran parte de los estudios aborden la cuestión no sólo desde un punto de vista teórico o académico, sino con el enriquecimiento que proporciona la extensa experiencia de sus autores en el ámbito de la acción social.

El voluntariado se ha venido consolidando en nuestras sociedades como una de las más importantes formas de participación social y de fortaleza cívica. Como se señala en la introducción del volumen, en este sentido se ha ido conformando de manera progresiva como un actor relevante en el despliegue de un determinado modelo de bienestar en el que los poderes públicos desde sus distintos ámbitos de actuación ejercían de garante de un conjunto de derechos sociales y buscaba, en el desarrollo de los diferentes recursos, programas y acciones que posibilitaban el ejercicio efectivo de dichos derechos, la colaboración de la sociedad civil. Probablemente ningún otro fenómeno social es mejor termómetro de la fortaleza cívica y participativa de una sociedad que éste del voluntariado, tanto desde su perspectiva de compromiso social individual, como desde el punto de vista de la cantidad y calidad de las organizaciones de voluntariado.

Ahora bien, el momento de crisis que nos afecta ha venido a incidir de manera clara en el ser y hacer de la acción social voluntaria. De una parte, se ha producido una cierta descomposición del entramado institucional del modelo que otorgaba marco a la acción voluntaria. De otra parte, los progresivos recortes del gasto público necesario para la garantía efectiva de los derechos

sociales, han venido a hacer más vulnerables a las personas y grupos con más necesidades. Todo ello está generando en las organizaciones, pero también en el conjunto de la sociedad, un intenso debate.

En primer lugar se discute que, si bien en el origen de gran parte de estas iniciativas está presente la vocación transformadora, el actual contexto está haciendo girar a muchas de ellas hacia planteamientos de tipo asistencial. Ello obliga a las organizaciones a buscar una nueva posición ubicada entre ayudar a las personas en lo urgente y a la vez poner en marcha procesos que hagan posible la transformación de la realidad. En segundo lugar, se está produciendo un progresivo alejamiento de estas entidades de la preocupación por lo comunitario, en gran parte como consecuencia de la adaptación de sus actuaciones a las prioridades y orientaciones que marcan las entidades públicas. Esta circunstancia obliga a una reflexión sobre la necesidad de reequilibrar las relaciones, de replantear el modelo relacional que ha venido otorgando sustento a la mayoría de la acción voluntaria.

Ante toda esta problemática, el libro que comentamos quiere contribuir a un debate plural con la aportación, como decimos, de autores con gran preparación académica, junto a una rica experiencia profesional en la materia.

Los dos primeros estudios de Víctor Renes y Fernando de la Riva presentan un panorama general de la actual situación del voluntariado y los cambios que se deberán abordar en el próximo período. Como señala Víctor Renes en su aportación «El papel del voluntariado en el siglo XXI», los retos que el sector social y el voluntariado tenían planteados antes de la crisis, han ido adquiriendo un nuevo horizonte y está significando un punto de inflexión en el proceso de desarrollo, consolidación y conformación del voluntariado como agente con perfiles definidos y un rol reconocido. Por su parte y como indicábamos anteriormente, Fernando de la Riva en su artículo «Recrear el voluntariado (desde la participación) para transformar (desde la acción solidaria) el mundo» va a plantear con toda claridad la necesidad de recuperar el papel transformador del voluntariado en nuestras sociedades. Dimensión transformadora que abarca desde la dimensión personal del propio voluntario, la de las organizaciones de acción voluntaria, los proyectos y programas de actuación y finaliza en la propia transformación de la comunidad.

Los siguientes tres artículos se sitúan en una clave más relacional. El de Germán Jaraíz que titula «Sobre las lógicas de la acción voluntaria. De la individualización al desarrollo y los procesos de capitalización social», va a plantear la participación como nueva clave sobre la que «recrear» el voluntariado. Frente a la priorización del papel de colaboradores con el sector público que ha primado en el último período, es necesario asumir un rol de partícipes

en la construcción de un nuevo modelo relacional. Como señala el autor pasar de colaboradores a copartícipes. El siguiente estudio de Fernando Fantova titulado «Acción voluntaria y bienestar comunitario: una reflexión estratégica» va insistir en que la construcción de tejido comunitario dentro de un proyecto que haga girar nuestro modelo de bienestar hacía uno más relacional, puede constituir el eje principal desde el que orientar el desarrollo de la acción voluntaria. El tercero de los artículos de este bloque del que es autora Auxiliadora González Portillo «El voluntariado como sujeto de la intervención social» continúa en esta clave relacional para fijar su mirada en los sujetos en la intervención social que considera tienen una posición relevante que muchas veces ha sido ignorada en pro de otros aspectos, como la metodología de intervención o las problemáticas objeto de intervención. Como señala la autora es necesario repensar la intervención social en clave de sujeto y prestar atención a las relaciones entre ellos, todo lo cual va a suponer un profundo cambio en varios ámbitos.

Los siguientes artículos van a tratar dimensiones más concretas que se plantean como necesarias en la acción voluntaria para hacer frente a la situación actual. El primero de estos artículos del que son autores Nuria Cordero y José Emilio Palacios que se titula «La brújula ética de la acción social en el siglo XXI. Espacio público y voluntariado», va a abordar la necesaria justificación de la acción social en el compromiso con unos valores propios de una ética que tiene, como filosofía práctica, la voluntad transformadora de que el bien se realice en el mundo. Desde una reflexión que parte de la fundamentación ética más general, los autores concluirán en la necesidad de una ética aplicada que no se limita a seguir las recomendaciones que vienen de los moralistas, sino que requiere la participación de múltiples agentes, competencias y disciplinas.

Continúa el artículo de Graciella Malgesini «El movimiento voluntario: alianzas y procesos de acción conjunta» en el que se realiza un recorrido por las distintas formas de acción voluntaria, aportando ejemplos de aquellas que presentan mayor incidencia en el ámbito europeo desde el punto de vista político, para centrarse en el ejercicio del voluntariado en España mostrando su incidencia, formas y problemáticas, presentando el ciberactivismo social como una forma novedosa de ejercicio del voluntariado.

Por su parte Manuel Garrido en su artículo «Calidad y organizaciones de voluntariado de acción social», estudiará la aplicación del concepto de calidad a nuestras organizaciones. Partiendo de la realidad actual se detiene en los distintos aspectos que pueden ser incluidos dentro del concepto «calidad», para concluir de una manera práctica y didáctica en una breve guía para la

implantación de un sistema de calidad en las organizaciones sociales. El último de los artículos de Eloy López Maneses y Verónica Marín Díaz, titulado «El software social. Un nuevo espacio de participación y recreación del voluntariado y nuevas posibilidades formativas para los grupos desfavorecidos», van a plantear las posibilidades de estos nuevos espacios formativos virtuales para el desarrollo de un voluntariado cada día más consciente y comprometido.

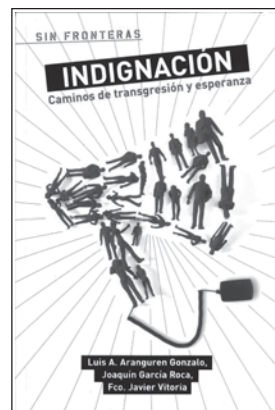
Como indicaban los coordinadores en la introducción al volumen, se trataba de provocar una reflexión en el mundo del voluntariado y en el mundo profesional vinculado a la acción social, buscando saber situarse en el actual contexto desde una reflexión consciente y crítica que evite dejarnos arrastrar por situaciones que entran en contradicción con el ser y sentir de la acción voluntaria. Estos objetivos que se planteaban los autores se alcanzan de manera notable y nos parece una aportación completa y plural que consigue, tanto en aspectos más teóricos, como en cuestiones de índole práctica, articular esa reflexión crítica sin la que no es posible dar respuesta a los retos actuales.

MARIANO PÉREZ DE AYALA

INDIGNACIÓN. CAMINOS DE TRANSGRESIÓN Y ESPERANZA

ARANGUREN GONZALO, LUIS A.; GARCÍA ROCA, JOAQUÍN; VITORIA, FCO. JAVIER

Editorial PPC – Colección Sin Fronteras – 2014.



Se trata de una reflexión imprescindible que irrumpe en un contexto marcado por un cambio civilizatorio, un cambio de época. En definitiva un momento histórico caracterizado por el cuestionamiento de principios que parecían sólidos fundamentos. Como la legitimidad de los sistemas políticos de representación, la benevolencia del progreso vinculado al desarrollo económico o la amplitud de un modelo social configurado en la forma de lo que se denominó «estado del bienestar».

El libro se aproxima a la indignación como un fenómeno esencialmente humano y, por tanto, cargado de realidad en su sentido más zubiriano y metafísico. No realiza un acercamiento a las características organizativas, ni a las particularidades de un movimiento social y político que atraviesa las geografías y nuestros tiempos, como bien introduce el propio texto. Se trata, pues, de una aproximación original a un fenómeno que se presenta transversalmente como enraizado en situaciones y expectativas que tienen lugar más allá de la crisis y sus efectos concretos en un país como el nuestro. La originalidad reside en su carácter reflexivo abordado a partir de tres perspectivas que no sólo se muestran compatibles, sino en buena medida complementarias.

La indagación sobre la índole y el carácter moral de la indignación, es en el texto de Luis Aranguren, no sólo un magnífico preservativo contra los virus de la criminalización o la indiferencia, sino que establece esquemáticamente toda una base antropológica para comprender la indignación como una dinámica propia del ser humano. Es, en definitiva, una forma actual de «hacerse cargo de la realidad», la que requiere la persona en su constitutivo hacerse con la historia proyectándose y personalizándose.

Acierta el análisis cuando ubica la indignación en el seno de la persona, en la entraña apunta, para subrayar su carácter intrínseco y constitutivo. La indignación es la forma de afrontar la realidad asumiendo la dimensión moral que ésta contiene. No mediante una decisión voluntaria posterior, sino residiendo precisamente en las entrañas mismas del modo de estar en el mundo. Por eso con mayor relevancia, Aranguren va más allá y explora en qué medida

esa respuesta de índole moral puede constituir el fundamento de una ética de la compasión.

Por su parte, García Roca aborda la indignación desmenuzando las razones que existen para ella a partir de su carácter profundamente anti-hegemónico. Así, la dimensión política (sub-política, pre-política o meta-política) de la indignación se muestra cargada de simbolismo y misticismo. Llamadas en definitiva a una recuperación de lo comunitario, si bien anclada en conceptos de civilidad y ciudadanía, no por ello menos críticas ni radicales en su rechazo de la actual configuración política. Esto es, en su rechazo de las relaciones de poder expresadas tanto en el sistema político (el estado) como en el sistema económico (el mercado).

No se trata de un desahogo sin sentido ni recorrido, sino de la emergencia del cosmopolitismo de la conciencia humana. Que aparece así, en forma de pluralidad de saberes, verdaderos representantes de un mosaico cultural, ideas e identidades. Todas ellas sabiéndose y reconociéndose como mosaico, atienden sus particularidades conscientes de formar parte de un solo ecosistema biológico, de una unidad de destino.

Se pueden observar en ellos los pilares para una ética universal. Para un pacto global por la solidaridad caracterizado por su apuesta por lo nuevo aunque aún sea difícil de conocer. Se trata de apostar por la misma posibilidad de novedad. En ese sentido la indignación como movimiento sociopolítico, podría decirse, constituye una condición de posibilidad para el cambio.

Por último, desde una perspectiva teológica, el texto de Vitoria Cormenzana nos alerta sobre la necesidad de observar y escuchar estos movimientos de indignados como oportunidades para reorganizar a quienes no han abandonado la lucha por una sociedad más justa. Y en ese sentido funda su carácter de provocación y ofrecimiento que tiene para los cristianos.

Esta observación bien puede ser considerada, como nos propone el autor, como ecos de la ira de Dios, como ecos de su encarnación humana, su activismo, sus dudas y su libertad radicales. Descubrir la presencia de Dios en los movimientos sociales antihegemónicos, como en el feminismo o en la lucha surafricana por el reconocimiento de las igualdades, es probablemente uno de los más hermosos y oportunos ejercicios teológicos de nuestro tiempo. A él pertenece este libro.

En definitiva un texto rico y sugerente, que apunta grandes claves para una interpretación inteligente y certera de un movimiento que ha sacudido a nuestra sociedad y a nuestra historia. Si por un lado se agradece la extensión reducida de los textos que apenas superan las cien páginas, en contrapartida

se echa de menos el desarrollo y profundización de unos apuntes brillantes, aunque a veces esquemáticos.

En cualquier caso el libro ofrece un apretado compendio de ideas que contribuyen a entender la praxis reflexiva como forma de construcción de la indignación como acción colectiva, como fundamento de un pensamiento crítico que no necesita concretar la alternativa para reconocer lo que está mal y debe ser destituido, como nos recuerda el filósofo Žižek.

En la misma órbita de pensamiento que el otro filósofo, asesinado ahora hace 25 años en San Salvador, cuando nos alertaba de que en nuestro mundo se estaban constituyendo simultánea y dialécticamente la civilización de la pobreza y la civilización del capital. Entre ambos podría instalarse hoy, este fenómeno de la indignación como un puente crítico y portador de esperanza al mismo tiempo. Ese puente necesariamente construido sobre caminos de transgresión y esperanza.

Con unas palabras tuyas, de Ignacio Ellacuría, expresadas sólo diez días antes de su muerte, tratamos de animar a la lectura de este libro y a seguir reflexionando de manera comprometida y atrevida sobre la realidad de nuestro tiempo:

«El “comenzar de nuevo” no puede confundirse con el “comenzar de nada”. Pero menos puede confundirse con el “seguir en lo mismo o proseguir en lo mismo”, porque lo alcanzado hasta ahora y lo previsto para el futuro por esta civilización del capital, valorado en términos universales, ha conducido y está conduciendo no sólo a la ampliación de la brecha entre ricos y pobres, ya sean regiones, países o grupos humanos (...); no sólo al endurecimiento de los procesos de explotación y de opresión con formas, eso sí, más sofisticadas; no sólo al desglosamiento ecológico progresivo de la totalidad del planeta; sino a la deshumanización palpable de quienes prefieren abandonar la dura tarea de ir haciendo su ser con el agitado y atosigante productivismo del tener, de la acumulación de la riqueza, del poder, del honor y de la más cambiante gama de bienes consumibles».⁽¹⁾

Ellacuría, como este libro de análisis de la indignación, consideraba que la reflexión consecuente en el mundo actual es aquella que contribuyera a promover un nuevo proyecto histórico que revierta el signo principal que configura la civilización mundial: el poder del capital. Proyecto histórico nuevo, eso sí, configurado desde la comprensión de la perspectiva universal, compasiva y solidaria de las mayorías populares.

PABLO JOSÉ MARTÍNEZ OSÉS

(1) «El desafío de las mayorías pobres», Ignacio Ellacuría. Conferencia pronunciada el 6 de noviembre de 1989 en Barcelona.

normas

Normas de presentación de originales

Tribuna Abierta es un espacio abierto a la publicación de artículos de los analistas e investigadores que así lo deseen. Se incluirán en cada número tres o cuatro de los artículos recibidos. Los artículos deberán estar referidos a los ejes temáticos de la revista.

Los artículos deberán seguir las siguientes pautas:

- 1.º Todos los trabajos deberán ser inéditos y una vez presentados serán evaluados de forma anónima por dos expertos, miembros del Consejo Asesor de acuerdo con criterios de calidad científica y de oportunidad editorial.
- 2.º La extensión del contenido será máximo de **6.500 palabras** (aproximadamente entre 16/17 páginas de treinta líneas, con interlineado 1,5, en letra Times New Roman 12p y 70 caracteres por línea), contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía.
- 3.º Se ha de hacer constar en una página aparte el título del artículo; el cargo, profesión o titulación que ha de aparecer junto al nombre del autor en la publicación; el sumario o índice del texto y un resumen del mismo, como **máximo de 150 palabras**, y su traducción al inglés (no siendo esta obligatoria).
- 4.º Las citas o notas irán a pie de página. Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán la siguiente estructura:

Libros: CARBONERO, M.A. (1997): *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES.

En caso de autores múltiples: primer autor, apellido/nombre; restantes autores: nombre/apellido. Si no son más de tres autores, hay que mencionarlos a todos; si son más de tres autores, hay que poner el primero y luego (et al.).

AUBERT, A. et al. (2008): *Aprendizaje dialógico en la Sociedad de la Información*, Barcelona: Hipatia Editorial.

Contribuciones: URIBARRI, I. (1982): «Cooperativas de vivienda», en: *Primeras Jornadas de Cooperativas de Euskadi*, Vitoria: Gobierno Vasco, pp. 129-137.

Capítulos de libros: ASTELARRA, J. (1990): «Las mujeres y la política», en J. Astellarra (comp.), *Participación política de las mujeres*, Madrid: CIS-Siglo XXI.

Artículos de revistas: NAREDO, J.M. (2000): «Ciudades y crisis de civilización», *Documentación Social*, abril-junio, nº 119, pp. 13-37.

Referencias de Internet: AINSWORTH, M. (2011): *La inclusión no es acerca de grupos concretos de estudiantes, es reestructurar el sistema educativo* (en línea). <http://www.euskadinnova.net/es/innovacion-social/entrevistas/inclusion-no-acerca-grupos-concretos-estudiantes-reestructurar-sistema-educativo/492.aspx>, acceso 24 de noviembre de 2011.

- 5.º Los artículos deberán ser enviados en formato electrónico a la redacción de la revista (documentacionsocial@caritas.es). Teléfono 91 444 13 35).

- 6.º Una vez aceptados los artículos para su publicación la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los mismos, de acuerdo con las normas de estilo de la revista. La aceptación de un trabajo para su publicación supone que los derechos de autor (en lo que se refiere a los derechos de explotación) quedan transferidos a la institución editora de la revista.

Últimos títulos publicados

	Euros
N.º 148 La mediación: caja de herramientas ante el conflicto social	12,20
N.º 149-150 50 Aniversario de Documentación Social: análisis, acción, desarrollo ..	16,00
N.º 151 Identidad y procesos de cambio	12,20
N.º 152 Sociedad civil y nuevos movimientos sociales	12,20
N.º 153 Acciones para un futuro sostenible	12,70
N.º 154 Dilemas de la Política Social	12,70
N.º 155 Crisis del medio rural: procesos sustentables y participativos	12,70
N.º 156 Ciudadanía del consumo: hacia un consumo más responsable	12,80
N.º 157 Nueva estrategia Europea: ¿Hacia qué modelo social?	12,80
N.º 158 Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial	12,80
N.º 159 Ciudadanía Universal y Democracia a Escala Humana	13,10
N.º 160 Voluntariado: presencia y transformación social	13,10
N.º 161 Miedo, inseguridad y control social	13,10
N.º 162 La discriminación étnica hacia la población inmigrante: un reto para la cohesión social	13,10
N.º 163 La educación formal y los procesos de inclusión social	13,10
N.º 164 Los valores culturales ¿factores de desarrollo humano?	13,10
N.º 165 Los bienes comunes: cultura y práctica de lo común	13,10
N.º 166 De la coyuntura a la estructura: los efectos permanentes de la crisis	13,10
N.º 167 Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Teorías....	13,10
N.º 168 Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Propuestas y experiencias	13,10
N.º 169 Transformaciones del mercado laboral en el tercer milenio	13,10
N.º 170 Reflexiones para una agenda política: debates estructurales y desigualdad social	13,10
N.º 171 Reflexiones para una agenda política: algunas propuestas	13,10
N.º 172 La agenda internacional del desarrollo tras el año 2015	13,10
N.º 173 El malestar de la democracia: la desafección política	13,10
N.º 174 Innovación Social	13,10

Próximo título

N.º 176 La vivienda: un derecho desahuciado	13,10
--	-------

Las transformaciones recientes en los diferentes ámbitos de política pública que dan forma al Estado del Bienestar en nuestro país, han afectado de lleno a lo que conocemos como Sistema de Servicios Sociales.

Por una parte, estos se han visto abocados a dar respuesta al incremento de la demanda asistencial de sujetos y familias afectados por la crisis. Por otra, han tenido que asumir un creciente recorte de recursos, con la consecuente pérdida de capacidad y calidad de respuesta a los viejos y nuevos riesgos sociales. Ahora bien, a pesar de las limitaciones ocasionadas por el actual proceso de crisis, existen algunas, ancladas en situaciones y decisiones previas que han de ser tenidas en cuenta en su justo término.

En los artículos que dan contenido a este número, Documentación Social pretende contribuir a la reflexión sobre la situación y, principalmente, sobre las posibles orientaciones de futuro en Servicios Sociales.

 **Cáritas
Española**
Editores

ISBN 978-84-8440-597-9



9 788484 405979