

# Condiciones de trabajo en el tercer sector de intervención social

Equipo técnico de Ados Consulting

El artículo que a continuación se presenta trata de resumir las principales conclusiones obtenidas en el proceso de elaboración del Informe Extraordinario sobre *Condiciones de trabajo en el Tercer Sector de Intervención Social* realizado por Ados Consulting para el Ararteko. También incluye las recomendaciones efectuadas por el propio Ararteko y dirigidas a las diferentes administraciones con responsabilidad en este sector. Se trata de un informe extenso y con una gran cantidad de datos estadísticos ya que se trata de la primera aproximación a la realidad socio-laboral de este sector, y por tanto busca ofrecer una foto lo más concreta posible de esta realidad particular. La gran diversidad interna del sector, mucho mayor que en otros sectores laborales, hace que cualquier análisis conclusivo solamente pueda tratar las principales claves del sector y que para mayores concreciones sea necesario recurrir al informe completo, que como todos los anteriores de la Institución, se encuentra disponible en su totalidad de forma gratuita en la página web [www.ararteko.net](http://www.ararteko.net).

## 1. Panorámica del Tercer Sector. Una visión introductoria

### 1.1. Definición y evolución del Tercer Sector de Intervención Social en la CAPV

El llamado Tercer Sector o Sector no lucrativo engloba una gran variedad de entidades, desde el punto de vista de su forma jurídica y de su objeto social. La consideración de estas dos variables y sus intentos de operacionalización ha supuesto, y sigue implicando, una gran variedad de alternativas definitorias de las entidades concurrentes en el Sector No Lucrativo.

A partir del análisis de los esfuerzos conceptualizadores, se derivan una serie de características o rasgos comunes a todas las entidades. Fernando Fantova<sup>1</sup> recoge, de forma sintética, los rasgos definitorios de las entidades no lucrativas:

- Se trata de entidades con cierto grado de diferenciación, formalización, estabilidad, continuidad, estructuración o institucionalización.
- Tienen un carácter no gubernamental. Las organizaciones han de ser privadas, es decir, no han de formar parte o depender de las administraciones públicas o poderes políticos.
- Se hace referencia a la ausencia de ánimo de lucro. Las organizaciones no han de distribuir beneficios económicos entre aquellas personas que sean propietarias, socias, administradoras o directivas.

<sup>1</sup> Fernando Fantova. *Tercer Sector e Intervención Social. Trayectorias y perspectivas de las Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social*. Madrid, 2005.

- Las organizaciones han de buscar algún tipo de impacto social de interés general, o de mejora de la calidad de vida de personas o comunidades. Vinculado a este carácter solidario, las entidades pueden contar con la colaboración de voluntariado.

Sin embargo, el objeto de la presente investigación no son todas las organizaciones no lucrativas, sino aquellas que se dedican a la intervención social. De nuevo, en Fantova<sup>2</sup> encontramos rasgos para una definición operativa de lo que entendemos por intervención social:

- Se realiza de manera formal u organizada, buscando diferenciarla del apoyo natural de las familias o de iniciativas informales de la comunidad (red informal de atención)
- Pretende responder a necesidades sociales, estableciendo una diferencia con cualquier actuación guiada únicamente por una demanda solvente. El concepto de necesidad tiene, asimismo, una connotación amplia, social, relacionada con todo lo que las personas, familias o comunidades necesitan para desarrollarse íntegramente y potenciar su calidad de vida.
- Tiene como propósito primario el desenvolvimiento autónomo y la integración de las personas en su entorno social. Este rasgo de la Intervención social puede tener un carácter paliativo, puede incorporar componentes de tipo más promocional o habilitador o pretender, más bien, cambios en las estructuras microsociales.
- Aspira a una legitimación pública o social. Este rasgo hace referencia a que las necesidades sociales objeto de la intervención, y a las que se trata de responder, tienden a ser consideradas como un asunto de responsabilidad pública, o al menos social, y de ahí se deriva la expectativa de una mayor o menor regulación y también de un mayor o menor sostenimiento de la Intervención social por parte de los poderes públicos.

## 1.2. Dimensión y evolución del sector no lucrativo de Intervención social en la CAPV

Este estudio ha detectado un total de 898 entidades no lucrativas dentro del Tercer Sector de Intervención social de la CAPV, que gestionaron en 2006 al menos 248 millones de euros y generaron un empleo de cómo mínimo 7.700 personas. Estos datos han de tomarse como unos mínimos, ya que al no ser el objetivo del estudio hacer un sumatorio de absolutos del sector sino una radiografía de sus

<sup>2</sup> *Ibíd.*

condiciones laborales, no se trabajó con el total del universo, sino únicamente con una muestra<sup>3</sup>, al ser el objetivo de este estudio analizar y no dimensionar.

Tomando como referencia los últimos treinta años, entre finales de los setenta del siglo pasado y los primeros años del presente, cabe hablar de una emergencia del sector voluntario de acción social en España, identificándose varias fases en su recorrido, tal y como señala Rodríguez Cabrero<sup>4</sup>:

- En los años sesenta se inicia la fase emergente. El crecimiento económico, el auge de las clases medias urbanas y la fuerza emergente del movimiento obrero, se tradujeron en una renovada capacidad de movilización y reivindicación de la sociedad civil.
- En los años ochenta, tiene lugar una fase de consolidación. La desmovilización social, provocada en gran parte por la reactivación del sistema de partidos, hace tomar conciencia de las nuevas necesidades, por lo que se tiende a consolidar los objetivos reivindicativos bajo formas estables de organización como las asociaciones. Las primeras leyes de servicios sociales no reconocerán la importancia del sector.
- La década de los noventa es la fase de expansión y, en ella, buena parte de las entidades del sector se convierten en empresas prestadoras de servicios bajo la fórmula de la subvención o el concierto. Se consolida progresivamente un modelo mixto de producción del bienestar, en el que las entidades sociales ganan peso como prestadoras de servicios públicos y se necesita una gestión económica profesional.
- Actualmente, nos encontramos en una fase de institucionalización, en la que se está consolidando la gestión privada de los servicios públicos y sociales, así como el papel de las organizaciones no gubernamentales, que comienzan a verse afectadas

<sup>3</sup> Entre las razones del contraste existente con los datos del estudio del CIDEA relativo a 2002 (que descubría un total de 1.569 entidades, refería un presupuesto anual de unos 520 millones de euros, lo que suponía, aproximadamente, el 1,4% del PIB, generado en la CAPV y un volumen total de empleo retribuido que se situaba en torno a los 15.450 puestos de trabajo, 1,9% del empleo total de la Comunidad) se encuentran las siguientes: en primer lugar, que el presente estudio queda referido únicamente al Tercer Sector de Intervención Social. También, que la selección de las entidades en este estudio ha sido muy restrictiva (no contabilizándose las subcontrataciones realizadas por las entidades ni las entidades con doble forma jurídica. Esto es especialmente relevante en algunas áreas –como Residencias o Infancia– donde hay un elevado volumen de subcontratación (con empresas privadas con ánimo de lucro o autónomas).

<sup>4</sup> Rodríguez Cabrero [coord.] *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Fundación FOESSA. 2003. Madrid.

tadas por la competencia entre ellas y la empresa privada. Asimismo, parece estar dándose una regulación jurídica o normativa y regulación de la acción voluntaria.

### 1.3. El desarrollo de la fase de institucionalización: nuevos retos para el Sector no lucrativo de acción social en la CAPV

En el contexto de la CAPV se están produciendo importantes movimientos que apuntan hacia un proceso de institucionalización:

- A lo largo de 2005 se constituye Gizardatz<sup>5</sup>, Asociación de Entidades de Iniciativa e Intervención social de Bizkaia que integra y acoge a entidades privadas sin ánimo de lucro que proveen profesionalmente servicios de atención a personas excluidas o en riesgo de exclusión social, y que para ello gestionan recursos y servicios de interés general, de titularidad pública o privada, en el ámbito de actuación de la Intervención social, siempre desde una voluntad expresa no mercantil en Bizkaia. Dicha entidad promueve en 2006 el Convenio Colectivo para el Sector de Intervención social de Bizkaia, publicado en el BOB el 24 de marzo de 2006, lo que supone un importante avance en la regularización del sector de Intervención social a pesar de sus limitaciones: únicamente aplicable en Bizkaia, excluyendo al subsector de entidades orientadas a personas con discapacidad. También durante el proceso de realización de este estudio surge en Álava el convenio de Infancia, juventud y familia.
- Incremento de los presupuestos dirigidos a Intervención social. Tomando como referencia, únicamente, los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi<sup>6</sup> para 2006, se observa que, en términos absolutos, los gastos presupuestados en materia de gasto social ascienden a 5.616 millones de euros, aproximadamente 518 millones de euros más que los contemplados en el Presupuesto para 2005, lo que supone un incremento del 10,2%.
- La Ley de Dependencia. El 30 de noviembre de 2006 fue aprobada con carácter definitivo en el Pleno del Congreso de los Diputados con una amplia mayoría. A partir del 1 de enero de 2007 la nueva ley inició su andadura. Está previsto que para este año más de 200.000 personas, las más necesitadas (el 15% de los 1,3 millones de personas dependientes que hay en España) se beneficiarán de las ayudas contempladas en la ley. En el

<sup>5</sup> <www.gizardatz.net>

<sup>6</sup> <www.euskadi.net/presupuestos/2006>

ámbito de la CAPV, podrían verse afectadas por dicha ley unas 30.000 personas, el 80% mujeres, que diariamente dedican parte o todo su tiempo al cuidado de personas dependientes.

- Promoción institucional de un debate social en torno a la reforma y modificaciones a la Ley de Servicios Sociales. A partir del *IV Informe sobre la situación de los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, el Consejo Vasco de Bienestar Social elabora un documento de conclusiones y recomendaciones<sup>7</sup> cuyas principales contenidos son los siguientes:

1. Se afirma la necesidad de un desarrollo normativo que establezca con claridad el contenido de los derechos subjetivos exigibles en materia de servicios sociales, unido a la elaboración de un catálogo de prestaciones y servicios y el correspondiente mapa de servicios sociales.
2. Se plantea la conveniencia de perseverar y profundizar en un *modelo de atención comunitaria* basado en principios como los de normalización, autonomía, personalización, inclusión, continuidad, prevención o proximidad.
3. Se llama a una mayor y mejor ordenación del sistema de cara a la consecución de una estructura más homogénea y mejor articulada, así como los mecanismos y recursos que mejor posibiliten la coordinación interna de los servicios sociales y su adecuada articulación con otros sistemas de protección o bienestar social.
4. Se propone la aproximación entre territorios y, en todo caso, con los países más avanzados de nuestro entorno en cuanto a cobertura de necesidades y gasto por persona en materia de servicios sociales, sobre la base de un sistema de financiación suficiente y sostenible.
5. Se reclama el establecimiento de un modelo claro y equilibrado para la participación de la iniciativa social y la iniciativa privada en el sistema vasco de servicios sociales, con una mejora continua de las dinámicas de participación ciudadana en el sistema.
6. Se sugieren también otras mejoras relacionadas con las condiciones laborales, la imagen corporativa de los servicios sociales, el sistema de información o la gestión de las prestaciones económicas.

<sup>7</sup> <www.gizaetxe.ejgv.euskadi.net>

#### 1.4. La responsabilidad institucional en las condiciones de trabajo del sector no lucrativo de Intervención social

Retomando a Fantova<sup>8</sup>, las oportunidades de mejora en las condiciones laborales del sector dependen de una intervención simultánea a tres niveles: macro (política), meso (gestión) y micro (intervención). Sin embargo, desde el punto de vista de la responsabilidad pública, es el nivel de lo macro, el diseño, negociación, implementación y evaluación de las Políticas de Intervención social el más relevante.

Los niveles meso y micro también tienen su importancia, aunque ésta tiene más que ver con las propias actuaciones de las entidades, tal y como se verá más adelante. Dentro del nivel macro se definen cinco ejes de actuación:

1. Eje I. Impulso de las políticas públicas en materia de servicios sociales.
2. Eje II. Estructuración del sistema de servicios sociales y del sector de la Intervención social en general.
3. Eje III. Actualización de la legislación en relación con el Tercer Sector.
4. Eje IV. Incremento de las relaciones y los vínculos entre las propias organizaciones voluntarias.
5. Eje V. Mejora de las relaciones laborales y de la situación laboral del sector.

Todos los niveles tienen una repercusión clara en las condiciones laborales del sector aunque quizás sea clave el último, al desembocar todos los anteriores en él. Esto es así puesto que el Tercer Sector tiene una relación económica diferenciada a la de otros sectores económicos, puesto que las entidades –en gran parte– no generan económicamente el dinero que percibe su personal. Es decir, la patronal depende económicamente de otro agente: la Administración.

Es una situación en parte similar a la de Educación o Sanidad, aunque únicamente en parte ya que los ritmos de evolución son muy diferentes así como las situaciones de partida. No son sectores asimilables, aunque sí comparables en cierto modo.

Las entidades cuentan en ocasiones con presupuestos que son una evolución contable del primer presupuesto aprobado, sin grandes cambios, cuando la realidad social y las necesidades actuales son muy distintas. Estas inercias históricas explicarían también las diferencias por subsectores y por territorios histórico, e incluso por tipo de Administración finan-

<sup>8</sup> Fernando Fantova. Tercer Sector e Intervención Social. Trayectorias y perspectivas de las Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social. Madrid. PPC. 2005.

ciadora. Así, gran parte de las carencias económicas históricas de algunos subsectores devienen de “arrastrar presupuestos” que no tienen un reflejo real en la actualidad. Los presupuestos no experimentan cambios importantes de un año a otro (si bien a veces, sí han experimentado aumentos considerables) aunque la realidad se haya transformado radicalmente en un año.

## 2. Mapa del sector no lucrativo de intervención social en la CAPV y factores intervinientes en la configuración de las condiciones laborales

Las condiciones de trabajo del Tercer Sector vienen determinadas por múltiples factores históricos, sectoriales y de competencia que condicionan su desarrollo actual y futuro y explican las enormes diferencias internas existentes en el mismo. Por un lado, depende de las relaciones técnicas y económicas establecidas por la Administración Pública (diferentes según Territorio Histórico y tipo de Administración) y, en menor medida, del mecenazgo social de grandes empresas y sobre todo de entidades bancarias (especialmente Obra Social de Cajas de Ahorro).

Por otro, la competencia –sobre todo en algunos subsectores, como Tercera edad– del sector lucrativo y la cada vez mayor presencia de los sindicatos también vienen a regular, estructurar e influir en el sector. Finalmente, también existen diferencias internas por tipo de subsector, ya que Tercera edad, Discapacidad e Intervención social presentan condiciones laborales diferenciadas entre sí e incluso dentro de cada subsector.

### 2.1. Un sector con grandes diferencias internas

Existen tres factores principales que determinan las grandes diferencias existentes en el Tercer Sector de Intervención social:

- El subsector en el que las personas están empleadas condiciona sus condiciones laborales, ya que, por ejemplo, existen grandes diferencias entre el subsector de Discapacidad (que dispondría –en líneas generales– de las mejores condiciones y que constituye la referencia sectorial) y el de Intervención social (con realidades muy diferenciadas y abundantes casos de precariedad laboral).
- Por otro, se encuentra el tamaño de las entidades, ya que en general las entidades con convenios propios suelen tener tamaños de plantilla elevados y sus condiciones de trabajo son superiores (tanto en términos salariales como de horarios o de estabilidad en el empleo) a las de las entidades de menor tamaño.

- En tercer lugar, es muy relevante el modo de relación con la Administración, ya que las entidades cuyo funcionamiento es a través de subvenciones presentan un mayor grado de precariedad laboral –sobre todo en materia salarial– en sus plantillas, mientras que aquellas convenidas y sobre todo concertadas (a pesar de no ofrecer tampoco una gran estabilidad en el empleo por tratarse de contrataciones, en la mayor parte de los casos, de renovación anual) sí disponen de mejores condiciones laborales en términos globales.

Es decir, una entidad de gran tamaño del subsector de discapacidad se relacionará habitualmente con la Administración a través de convenios o concertaciones –y sus condiciones laborales serán mejores– mientras que una pequeña entidad que trabaje en el ámbito de la exclusión social se verá abocada a trabajar con subvenciones y sus condiciones laborales serán seguramente más precarias. Esta triple diferenciación en las condiciones laborales se explica también a través de una triple dimensión de causalidad:

- La consideración del servicio como un servicio o derecho público, y su definición como tal por la Administración y su percepción por la ciudadanía es un elemento esencial en la calidad del empleo, influyendo además la experiencia en el sector, el tamaño de las entidades, la capacidad de presión, etc.
- La tipología y el volumen de público objetivo con el que trabajan las personas empleadas, ya que existen unos determinados públicos objetivos que por su mayor capacidad de sensibilización social provocan una mayor implicación de la Administración en términos económicos. La visibilización pública de colectivos como Discapacidad (por tamaño, impacto y peso social, entre otros motivos) es mayor que la de ciertos colectivos en exclusión social.
- La capacidad de influencia y el desarrollo histórico de trabajo de las entidades, que es mayor en unos subsectores que en otros y que ha configurado que con el tiempo se hayan articulado relaciones más estables y ventajosas con la Administración. Así, las entidades de Discapacidad han podido establecer unas formas de trabajo más estables y de mayor calidad que las que hayan podido establecer la mayoría de las entidades de exclusión.

## 2.2. La precariedad de una parte del sector

Las entidades de los subsectores de Discapacidad y Tercera edad y aquellas de mayor tamaño de Intervención social se encuentran muy alejadas de la realidad de otras entidades de menor tamaño y que habitualmente funcionan bajo subvenciones, ya que

sus condiciones laborales (a nivel de horarios de trabajo, jornada anual, condiciones económicas, etc.) son adecuadas y en ocasiones comparables a las de cualquier ámbito productivo privado con ánimo de lucro. Sin embargo, en parte de las entidades de menor tamaño, y sobre todo cuando esta variable va asociada al funcionamiento a través de subvenciones, la precariedad (entendida como bajos sueldos, retrasos en los pagos, largas jornadas, falta de Planes de Vigilancia de la Salud, imposibilidad de coger bajas, etc.) se vive como algo normal.

En cierto sentido, puede afirmarse que, debido a la casi total dependencia del sector de la financiación pública, la definición por parte de la Administración de unas determinadas actividades como servicio público o complementarias de un servicio público es lo que marca unas mejores o peores condiciones laborales en las entidades.

Por ejemplo, el ámbito de la discapacidad y la tercera edad se diferencia de áreas como la prostitución, la transexualidad o la promoción sociocultural en la oferta de servicios como servicios públicos (o complementarios). Por tanto, las primeras se relacionan con la Administración principalmente a través de concertaciones o convenios, mientras que las últimas se ven abocadas a las subvenciones, un canal en el que la Administración no contempla las condiciones laborales de las entidades, sino únicamente sus actividades.

Se trataría por tanto de dos realidades muy diferenciadas que conviven en un mismo sector. Ambos sectores ofrecen sin embargo elevados niveles de calidad en el servicio, sin que se resentan por las diferencias objetivas de calidad en el empleo, aunque en el caso de las entidades con condiciones de trabajo precarias, ello es debido a la alta implicación personal (que va mucho más allá de la dedicación laboral) y a un sobre esfuerzo continuado.

## 2.3. La calidad en el empleo. Niveles formales e informales

En las entidades en las que no se puede garantizar calidad en el empleo mediante criterios objetivos, se busca cuidar a las personas en la medida de lo posible a través de un horario flexible, confianza en la relaciones de trabajo, un menor control sobre la persona, etc. Tal y como afirma Fernando Fantova<sup>9</sup>, en el Tercer Sector “hay mucha gente que trabaja con calidad sin ponerle ese nombre. [...] ya que la gestión de calidad tiene que servir para gestionar el recurso más valioso de las organizaciones, las personas”.

<sup>9</sup> Fantova, Fernando. *La gestión de la calidad y el papel del Tercer Sector en la política social. En AA.VV. Calidad, Tercer Sector y Política Social. Plataforma de ONG de Acción Social. 2007.*



Las entidades con condiciones laborales más estructuradas y reguladas (principalmente aquellas de mayor tamaño, con un convenio propio y las presentes especialmente en Discapacidad) ofrecen unos niveles elevados de calidad en materia salarial, un número de horas de trabajo menor que otros sectores, planes formativos organizados, cumplimiento de las obligaciones en materia de vigilancia de la salud, etc.

En las entidades de menor tamaño y condiciones laborales menos beneficiosas (y en aquellas que son claramente precarias), si bien las situaciones objetivas no permiten ofrecer esas mejoras sociolaborales de partida, y aprovechando su tamaño reducido, se trabaja un nivel de la calidad más informal, con horarios más flexibles y un trato más cercano, en un intento de recompensar la vocacionalidad del personal y de compensar condiciones laborales menos beneficiosas.

#### **2.4. Cambios en la vocacionalidad y el voluntarismo. Consecuencias**

Si bien en el Tercer Sector prima la vocacionalidad (incluso en las entidades más profesionalizadas), es una constante en el sector la detección de un número de personas voluntarias cada vez menor (y de una menor implicación y sostenibilidad) y una mayor necesidad de personas profesionalizadas, por el alto nivel de desempeño que exigen las entidades.

Igualmente, se comienza a observar que para las nuevas personas incorporadas, la entidad es principalmente una empresa y su puesto de trabajo “solamente un puesto de trabajo”, por lo que la elevada demanda emocional de los puestos, los salarios en ocasiones menores a los de otros sectores, la inestabilidad y las jornadas de trabajo motivan la elevada rotación en parte del sector, cuyas personas trabajadoras al no ver un futuro a largo plazo en las entidades, terminan por cambiar de empleo.

Además, desde los sindicatos se apunta a un mayor crecimiento de la afiliación (actualmente es muy baja) y a un aumento de los conflictos laborales entre entidad y persona empleada, por los motivos antes reseñados: inestabilidad, horas de trabajo, sueldos, etc. En este sentido, las entidades también se encontrarían desprotegidas ya que por su forma jurídica (según la cual no pueden disponer de reservas de efectivo al ser sin ánimo de lucro) no podrían hacer frente a indemnizaciones sin ver comprometida su viabilidad.

#### **2.5. La financiación. Un condicionante fundamental**

Normalmente la mayor parte de los programas y proyectos desarrollados por las entidades están finan-

ciados en gran medida por la Administración. Por ello las condiciones de relación inciden directamente en la situación laboral de las personas (precio/plaza, duración de los convenios, duración de los programas, etc.)

Esta situación se da en mayor medida entre aquellas que carecen de fondos propios (no proporcionados por socios, cuotas, etc.) y entre aquellas que funcionan mediante subvenciones. Unos subsectores se encuentran más sujetos que otros a esta situación (exclusión social, por ejemplo, más que tercera edad) ya que algunos gestionan en mayor medida servicios públicos, es decir, aquellos que la Administración entiende que debe prestar a la ciudadanía. Se trata de un elemento que distorsiona y que afecta especialmente a las entidades más débiles (aquellas que desarrollan servicios propios con una estructura pequeña y que carecen de otras formas de financiación).

El hecho de que la Administración defina como público un determinado servicio y no otro, tiene gran relevancia en las condiciones de trabajo de la entidad, siendo muy importante para las condiciones laborales del sector. Así, la Administración percibe que su responsabilidad es mayor en aquellas entidades que gestionan servicios públicos o complementarios a los servicios públicos (contratación y convenio) y menor en aquellas que no (subvención), siendo responsabilidad de estas últimas entidades contar con financiación que cubra la diferencia, al no tratarse de servicios ofrecidos desde la Administración sino por la propia entidad.

Por tanto, son las entidades que funcionan por subvenciones las que padecen en mayor medida la precariedad laboral, ya que a las condiciones habituales de indefinición del sector (por la renovación anual de las fuentes de financiación) se unen otros problemas (como el retraso en los cobros) que se verán a continuación.

Es un sistema de trabajo más precario, ya que produce retrasos en los cobros, su renovación es anual, nunca cubre el total del coste y es más arbitrario e indefinido que las concertaciones. Los retrasos son especialmente graves en cuanto que las entidades han de financiar sus actividades a través de líneas de crédito cuyos intereses se descuentan del montante obtenido y, por lo tanto, dinero público termina destinado al pago de intereses bancarios.

Si bien desde parte del Tercer Sector se critica la falta de implicación de la Administración en materia económica (especialmente con aquella parte del tejido social cuyo funcionamiento depende de subvenciones), existe otra parte que entiende que, a pesar del papel preponderante en la financiación de la Administración, las entidades no pueden dejar de asumir su parte de responsabilidad, teniendo que

ofrecer las mejores condiciones posibles y buscando otras financiaciones en la medida de lo posible.

## 2.6. La valoración de la gestión y su incidencia en las condiciones laborales

El nivel de gestión o “meso” tiene aquí su reflejo, al no haber existido una política de gestión profesionalizada en las entidades del Tercer Sector hasta fechas muy recientes, a excepción de las entidades de mayor tamaño.

Ha existido (y aún existe) una mentalidad de trabajo centrada en el día a día en parte de las entidades del Tercer Sector, especialmente en aquellas de menor tamaño y con estructuras más precarias. Históricamente, ha existido una escasa valoración de los puestos de gestión y dirección en las entidades del Tercer Sector, muy centradas en los puestos de atención directa, germen y razón fundamental de su origen. Esto ha conducido a un sistema de trabajo cortoplacista y a unos puestos de dirección y gestión económicamente mal remunerados, especialmente con relación a otros sectores y a su nivel de responsabilidad.

Esto viene motivado, en cierta medida, por su propio sistema de funcionamiento: al tratarse de renovaciones anuales de subvenciones no permite establecer planes más allá del corto plazo y, por lo tanto, tiene implicaciones para la calidad del empleo en cuanto a la duración de los contratos, la inexistencia de planes de formación, etc. No hay tiempo para algo más que no sea el trabajo diario y esto tiene reflejo en las condiciones de trabajo y en una gestión poco planificada. Pero también es debido a la poca valoración interna que históricamente se ha hecho de los puestos de gestión, estando las entidades muy centradas en los trabajos de atención directa, razón y origen de las entidades.

Esta carencia desemboca en la incapacidad de ofrecer expectativas laborales a medio y largo plazo y sume en la indefinición al personal laboral. Contrasta, por tanto, con la visión más estructurada y organizada de las entidades de mayor tamaño, en las que se da una estabilidad en el empleo mucho mayor y una capacidad de planificación también mucho mayor.

## 2.7. Los problemas derivados de la forma jurídica sin ánimo de lucro

A pesar de que actualmente muchas de las entidades tienen una gestión interna muy similar a la de una empresa, su forma jurídica no encaja bien con algunos hechos del mercado laboral. Por ejemplo, al tratarse de entidades sin ánimo de lucro, no pueden cerrar el año con fondos que les permitan hacer

frente a imprevistos (como bajas, indemnizaciones por despido, cierre, etc.).

Además, al no ser entidades que generan recursos económicos propios, se encuentran ante graves dificultades a la hora de obtener financiación para conceptos tales como la antigüedad o, en el caso de algunos convenios, para financiar más semanas de baja por maternidad que las recogidas en la legislación, etc.

## 3. La configuración laboral específica de cada subsector. Diferencias claves

Además de las características generales a todo el Tercer Sector, existen diferencias propias de cada subsector, ya que conviven realidades con condiciones laborales muy diferenciadas, por motivos históricos, de tamaño de entidad, de percepción social, etc.

### 3.1. El subsector de Intervención social

Este subsector correspondería con entidades dedicadas a la lucha contra la exclusión social (la inserción laboral, la lucha contra la drogadicción o la prostitución, etc.) o el fomento de actividades de participación social.

A diferencia de otros subsectores, en éste existe una gran dispersión de entidades, estando configurado por muchas pequeñas organizaciones, cuyo personal tiene una alta cualificación y profesionalización, con una tendencia a la reducción del voluntariado (aunque este personal aún sea mayor que en los otros dos subsectores) y con un volumen de fondos gestionados por entidad menor que en Discapacidad o Tercera edad. Las entidades que se apoyan, preferentemente, en la figura de las subvenciones para financiar su actividad, mantienen los mayores niveles de precariedad laboral, ya que a la renovación anual de las fuentes de financiación unen retrasos en los cobros y mayores dificultades para cubrir el presupuesto total. De esta situación se alejan las entidades de mayor tamaño que han desarrollado otros modelos de financiación, basados en la concertación.

El volumen de rotación y precariedad laboral es mayor que en los otros subsectores, especialmente entre las entidades de menor tamaño, en las que aún perviven las subvenciones como forma de financiación más habitual. En muchos casos no existen incluso inmovilizados materiales en las entidades (todo el patrimonio es humano) y es una práctica habitual avalar los programas con los bienes personales de las juntas directivas.

El nivel salarial de las entidades es bajo, especialmente con relación a otros subsectores como Discapacidad o al personal de la Administración (comparación lógica ateniéndose a que algunas entidades gestionan servicios públicos).

En este subsector hay también diferencias por Territorio Histórico, ya que en Bizkaia la mayor parte de las entidades han quedado reguladas por el convenio de Intervención social (aunque un pequeño porcentaje de empleo sigue adscrito al de Oficinas y despachos). Este convenio, aunque se concibe como un convenio de mínimos, ha servido como reconocimiento de un sector y de su realidad sociolaboral, como elemento de reducción de diferencias existentes, y para estructurar las categorías del mismo, y por tanto para normalizarlo en gran medida.

El convenio de Intervención social en Bizkaia ha constituido un primer paso para la regulación de una parte del Tercer Sector de Intervención social, muy disperso en entidades de mediano y pequeño tamaño y cuya incidencia es de en torno a una cuarta parte de las personas empleadas.

El convenio sectorial de Bizkaia ha servido para regular las relaciones laborales de un gran número de entidades, aunque ha de relativizarse su incidencia real en términos de empleo, ya que la mayor parte de las organizaciones de gran tamaño ya contaban con convenios propios y tenían sus relaciones laborales convenientemente estructuradas y organizadas.

La principal mejora aportada por este convenio es la organización de funciones y categorías, contribuyendo a estructurar una situación que a veces se ha llegado a definir a lo largo del proceso de investigación por las personas participantes como “caótica”.

Otros aspectos no han podido ser resueltos, al no pertenecer propiamente a la esfera de competencias del convenio, como pueda ser la temporalidad (dependiente directamente de la duración de convenios o contratos, por ser la Administración la financiadora casi absoluta) o el retraso en el cobro de subvenciones.

Otro convenio sectorial para este subsector es el suscrito en Álava en 2007 de Infancia, juventud y familia. En este caso, y a diferencia del de Bizkaia, su viabilidad está condicionada a la resolución del contencioso existente con el convenio estatal, por ser su firma posterior a la entrada en funcionamiento del convenio marco estatal.

Estos convenios, que en general son beneficiosos para el sector, también conllevan un efecto perverso para una parte de las entidades presentes en el Tercer Sector: aquellas con unas condiciones laborales más precarias. Ahora, han de cumplir unas mejoras laborales para las que no tienen recursos y que no

tienen cabida en de financiación (habitualmente subvenciones). Esto genera un déficit que dificultará su viabilidad si no existen cambios en su gestión o aumentos en su financiación.

También existen otras realidades minoritarias dentro de este subsector, como son las entidades con el convenio de Oficinas y despachos, aquellas con otros convenios sectoriales e incluso aquellas sin convenio alguno.

Oficinas y despachos es un convenio minoritario en términos de empleo, aunque no de entidades. Es aplicado habitualmente por microentidades que responden a necesidades de autoempleo, sin base social, y cuyo funcionamiento es en muchas ocasiones el de verdaderas empresas con formas jurídicas de entidades sin ánimo de lucro. En la mayor parte de los casos, en Bizkaia su ámbito funcional en el caso de las entidades del Tercer Sector ha quedado cubierto por el de Intervención social.

Igualmente, siguen existiendo entidades sin convenio, cuyo perfil corresponde normalmente a entidades de menor tamaño y con funcionamiento a través de subvenciones que económicamente no pueden acceder a los niveles de los convenios.

### 3.2. El subsector de Tercera edad

Es un subsector con grandes diferencias tanto por tipos de gestión (pública o privada, ya que existen equipamientos de creación pública y gestión pública, equipamientos de creación pública y gestión privada e incluso de creación privada y gestión privada –con o sin ánimo de lucro–) como por tipologías (residencias, pisos tutelados, etc.). Estas diferencias se concretan en las distintas condiciones laborales existentes, siendo los equipamientos de titularidad pública donde se observan los condiciones de trabajo mejores. Esto explica las dificultades de los equipamientos de titularidad privada para cubrir las necesidades de plantilla: las personas profesionales del subsector, prefieren trabajar menos tiempo en entidades de titularidad pública, accediendo a través de las bolsas de empleo, que en las de titularidad privada, debido a las grandes diferencias salariales existentes.

Desde el punto de vista de las y los profesionales del sector, las diferencias salariales entre equipamientos de titularidad pública y privada son tan elevadas que compensa trabajar menos meses –por ejemplo– en una residencia pública que en una privada, con lo que existen dificultades para encontrar personal (especialmente de titulaciones médicas y de enfermería) para entidades privadas. Se trata en general –en los territorios históricos en los que existe– de un convenio con unos niveles salariales reducidos pero con un elevado porcentaje de empleo por



encima de los mismos (que además se incrementan anualmente de forma importante al ser el nivel de inicio muy bajo). Por ello, las entidades encuentran grandes dificultades para cubrir vacantes, ya que existe una tendencia a trabajar menos meses en Residencias Públicas que más meses en Privadas, por la gran diferencia económica existente.

La realidad de la aplicación de los convenios de Tercera edad es también diversa. Por un lado, porque las condiciones salariales y en general laborales son de las menos favorables, pero por otro también por la gran cantidad de entidades que se encuentran por encima de las mismas.

Es también un convenio con características propias, al ser el único con empleo significativo –dejando de lado Oficinas y despachos– compartido por entidades sin ánimo de lucro y empresas privadas (con un peso elevado en residencias, por ejemplo).

### 3.3. El subsector de Discapacidad

Este subsector incluiría dos tipologías principales de entidades: aquellas dedicadas a la inserción laboral y las destinadas al acompañamiento de las personas con discapacidad en el resto de los aspectos de su vida (vivienda, ocio, tiempo libre, red informal de atención, tutelas, etc.). Entre ambos casos también existen diferencias.

Por un lado, en las entidades de tratamiento de la discapacidad las condiciones laborales son las más beneficiosas de todo el Tercer Sector (tanto en términos económicos como horarios, formativos, etc.), sobre todo en aquellas relacionadas con la discapacidad intelectual. Sin embargo, en las entidades que gestionan servicios públicos aún hay diferencias con los salarios de la Administración, que deberían tender a reducirse y equipararse.

Por otro, las entidades referidas al empleo especial presentan unas condiciones elevadas de trabajo entre las personas sin discapacidad pero unos bajos niveles retributivos entre aquellas con discapacidad, habiéndose optado por una estrategia extensiva más que intensiva en términos de empleo: proporcionar trabajo a un gran número de personas con alguna discapacidad (ya sea física o mental) en vez de a menos personas pro con mejores salarios. También hay que reseñar que su volumen de fondos propios es muy elevado, bastante mayor que la media del sector.

En el sector social existiría también el subsector de Ayuda a domicilio, que no ha sido tratado en este estudio por estar en la actualidad copado en su totalidad por empresas privadas y no por entidades sin ánimo de lucro. En todo caso, se trata de un servicio

público gestionado de forma privada con pocas empresas en el mercado que gestionan la práctica totalidad de estos programas municipales.

## 4. Los desafíos del sector. El futuro a corto plazo

El Tercer Sector de Intervención Social se encuentra ante varios desafíos que condicionan su futuro. La entrada de entidades con ánimo de lucro, el papel del mecenazgo social, la cada vez mayor presencia sindical y sobre todo las nuevas negociaciones sectoriales marcarán unas nuevas condiciones laborales en el sector en los próximos años.

### 4.1. Las negociaciones sectoriales y el papel de los sindicatos

El Tercer Sector quiere seguir siendo algo más que un prestador de servicios. Y, en todo caso, en el ámbito de la prestación de servicios su elección debe hacerse por criterios de capacidad, de especialización, de mejor conocimiento del área, etc. y no por criterios de menor coste económico.

En este sentido, resulta complicado hacer predicciones, ya que cada sector presenta marcos de negociación específicos y diferenciados, en los que están presentes sus entidades decanas (articuladas o no en forma de patronal). En todo caso, sería beneficioso lograr un acercamiento en las condiciones salariales de los estratos más bajos a los más elevados, debido a la gran brecha existente entre unos subsectores y otros.

El Tercer Sector es en este ámbito un sector diferente a otros, con unas peculiaridades propias derivadas de su origen. Así, las entidades carecen de cultura empresarial (no queriendo asumir ese rol en muchas ocasiones), y los trabajadores, de cultura sindical (siendo sus niveles de afiliación muy bajos, aunque crecientes). Parte del Tercer Sector realiza una crítica al funcionamiento de los sindicatos y a su papel en el sector, en el sentido de una falta de conocimiento del mismo y del uso de unos mecanismos *standard* que no encajan en el Tercer Sector.

Desde los sindicatos, en cambio, se alega que los derechos laborales son iguales para todas las personas trabajadoras y que no puede haber diferencias por subsector. La vocacionalidad existente en el mismo o su contenido social no deberían ser excusas para el incumplimiento de los derechos laborales.

La entrada de los sindicatos debe en todo caso percibirse como una oportunidad (y no como una amenaza) para la mejora de las condiciones laborales en el sector, un hecho que debe aunarse a entidades y personal trabajador.

#### 4.2. La entrada de entidades con ánimo de lucro

La entrada de entidades con ánimo de lucro es percibida como una amenaza real por parte de las entidades no lucrativas, especialmente en los subsectores de Tercera edad, pero con la nueva Ley de Dependencia no se descarta la apertura de nichos en ámbitos en los que actualmente no tienen presencia las entidades privadas con ánimo de lucro, por lo que su entrada dependerá del criterio de la Administración.

Un recelo común en el Tercer Sector es que la entrada de estas entidades suponga un aumento en la escala de la subcontratación, una rebaja en las condiciones laborales (por lo que se hace hincapié en un convenio regulador fuerte) y una desaparición de la crítica y el debate, elemento consustancial de valor del Tercer Sector.

Sin embargo, también existe otra visión desde las empresas. La actual diversificación de actividades de una parte de las entidades sin ánimo de lucro y su entrada en sectores ajenos a los habituales en el Tercer Sector (consultoría, asesoría, investigación, etc.) ha motivado los recelos de las entidades empresas con ánimo de lucro, que ven peligrar su viabilidad al estar sujetas al pago de impuestos (como el IVA) y a un tipo impositivo mayor que a veces les deja fuera del mercado y que se llega a denominar como competencia desleal.

#### 4.3. El mecenazgo social

En los próximos años se producirá un aumento del mecenazgo social (y no solamente el procedente de las Obras Sociales de las Cajas de Ahorro sino también de grandes corporaciones por la responsabilidad social corporativa – RSC–).

Sería beneficioso socialmente (aunque complicado legalmente) que el mecenazgo social de grandes corporaciones fuese coherente con los objetivos sociales previamente definidos entre Administración y entidades del Tercer Sector.

### 5. Recomendaciones de la institución del Ararteko para el sector

A continuación se presentan las recomendaciones elaboradas por la Institución del Ararteko a partir de los resultados del diagnóstico sobre las condiciones de trabajo en el Tercer Sector de Intervención Social elaborado por Ados Consulting.

De forma previa, es necesario aclarar que hay dos factores que hacen especialmente difícil la concreción de las recomendaciones:

- En primer lugar, la gran diversidad de situaciones observada, lo que hace que una determinada recomendación pueda ser muy necesaria y suponer una gran mejora para tal entidad o tal subsector, y resultar innecesaria, por ya superada, en otro.
- En segundo lugar, el que la mejora de la situación depende tanto de las administraciones como de las propias entidades, o de otras organizaciones como los sindicatos. Sin embargo, las recomendaciones del Ararteko, por sus propias funciones, suelen dirigirse exclusivamente a las primeras.

Conviene tener en cuenta otras dos observaciones iniciales para entender mejor el contenido (e incluso las limitaciones) de las recomendaciones.

#### 1ª Clarificar la cartera de servicios y la responsabilidad de cada Administración en materia social.

Normalmente la mayor parte de los programas y proyectos desarrollados por las entidades están financiados en mayor o menor medida por la Administración. Por ello, las condiciones de relación que establecen inciden directamente en la situación laboral de las personas (precio/plaza, duración de los convenios, duración de los programas...).

Esta situación se da en mayor medida en aquellas entidades que carecen de fondos propios (proporcionados por socios, cuotas...) y/o entre aquellas que funcionan mediante subvenciones. Unos subsectores se encuentran más condicionados que otros a esta situación (exclusión social, por ejemplo, más que tercera edad) ya que algunos gestionan en mayor medida servicios públicos, es decir, servicios que la Administración entiende que debe prestar a la ciudadanía.

Así pues, el hecho de que la Administración defina un servicio como público y otro no tiene una gran influencia en las condiciones de trabajo de la entidad y en las condiciones laborales del sector. La Administración considera que su responsabilidad es mayor en aquellas entidades que gestionan servicios públicos o complementarios a los servicios públicos (contratación y convenio) y que es menor en aquellas que gestionan otros recursos (subvención). En este caso, considera que es responsabilidad de las propias entidades contar con financiación que cubra el coste del servicio.

Por tanto, son las entidades que funcionan mediante subvenciones las que padecen en mayor medida la precariedad laboral, ya que a las condiciones habituales de indefinición del sector (por la renovación anual de las fuentes de financiación) se unen otros problemas (como el retraso en los cobros) que se verán a continuación.

Creemos que esta situación debe superarse (al igual que se hace con otros servicios como el sanitario o el educativo) con la fijación de una cartera de servicios para el ámbito social y, consecuentemente, con la clarificación de las responsabilidades que en cada caso asume cada Administración. Seguramente, una nueva Ley de Servicios Sociales tendría que clarificar esta situación. A esta institución le corresponde únicamente constatar la necesidad de una delimitación más clara de servicios y recursos que deben ser prestados por las administraciones públicas, evitando que la distribución competencial sea un elemento que perjudique la calidad del servicio.

### 2ª Agilizar y mejorar los procedimientos y sistemas de financiación.

Esta cuestión, en concreto, ha sido ya objeto de atención y de recomendación general por parte del Ararteko con anterioridad. Sirva de ejemplo la recomendación sobre *La necesidad de mejorar las vías y procedimientos de ayuda institucional a las asociaciones que trabajan en el campo social* (Informe 2005).

El retraso en la tramitación de subvenciones y otras partidas económicas es excesivo y está lastrando la viabilidad de las entidades y la eficacia de sus programas, ya que una parte de las partidas termina siendo destinada al pago de líneas de crédito.

Es verdad que existen variaciones según cuál sea la Administración implicada, ya que unas conceden las ayudas con mayor rapidez que otras o incluso no utilizan esta fórmula y solamente contratan o firman convenios. Pero se trata de un modo de funcionar que distorsiona y que afecta especialmente a las entidades más débiles (aquellas que desarrollan servicios propios con una estructura pequeña y que carecen de otras fuentes de financiación).

En general, las entidades que trabajan mediante subvenciones desarrollan actividades y servicios de gran utilidad social, pero que no son definidos por la Administración como servicios públicos (aunque aún existan casos en los que se ofertan servicios públicos financiados mediante subvenciones). Se trata de un sistema de funcionamiento muy precario, ya que produce retrasos en los cobros, su renovación es anual, nunca cubre el total del coste, es más arbitrario e inseguro que las concertaciones... En este sentido, el informe refuerza la validez del análisis efectuado ya anteriormente por el Ararteko.

Así, en el informe anual de 2005 (cfr. pp. 467 a 475) resumíamos de esta forma los principales problemas planteados por las propias asociaciones:

1. Retrasos en las convocatorias de ayudas y especialmente en su resolución: convocatorias que se

publican en el Boletín Oficial y que se resuelven con el año muy avanzado.

2. Tardanza en recibir las ayudas y premura de tiempo para poder gastar las cantidades adjudicadas y justificar los gastos correctamente.
3. Incertidumbre respecto de la continuidad de las ayudas o de su cuantía, de un año para otro.
4. Desajustes o disparidad entre las necesidades y posibilidades de organización y gestión de la asociación, por un lado, y los requerimientos o exigencias de la convocatoria, por otro.
5. Dificultades de interlocución con los responsables de las convocatorias o para manifestar sus quejas sin que ello pueda tener consecuencias negativas, dado, en muchos casos, el grado de dependencia de las subvenciones.
6. Escasa claridad respecto a qué instituciones son las competentes en cada caso y cuáles son las responsabilidades o compromisos exigibles a cada una de ellas.
7. Exigencias de cofinanciación, como requisito para poder participar en algunos programas, sin una previa coordinación de las administraciones que podrían co-financiarlos.
8. Inexistencia de unos criterios unificados o similares a tener en cuenta en la justificación de gastos (conceptos justificables, facturas, fechas, memoria justificativa...).

Y es que, con respecto a estas tres últimas cuestiones, con frecuencia los problemas se agudizan cuando una misma asociación, o mejor un determinado programa, ha recibido o recibe ayuda de diferentes administraciones (por ejemplo, del ayuntamiento donde está ubicado el servicio, del Departamento de Acción Social de la respectiva diputación foral, y de algún departamento del Gobierno Vasco): “peloteos” de una administración a otra; cambios de criterio imprevistos de un año a otro; convocatorias de ayudas con diferentes calendarios y procedimientos...

En cuanto a las consecuencias de estos modos de funcionar, apuntábamos estas:

- Programas y actividades que se mantienen durante meses (normalmente, los primeros meses del año) sin saber si obtendrán ayuda o cuánta recibirán.
- Necesidad de solicitar créditos bancarios para poder afrontar los gastos hasta la recepción de la ayuda.
- Necesidad de gastar aceleradamente una cantidad recibida a fin de año o incluso de lograr facturas o

justificantes que no se corresponden con los gastos realmente efectuados.

- Supresión de determinados programas por falta de garantías, o imposibilidad de mantenerlos por insuficiencia o disminución imprevista de las ayudas.
- Necesidad de ajustar el funcionamiento o forzar la organización de la asociación para poder adaptarse a los requisitos que se le exigen, alejándola de sus fines o complicándola innecesariamente...

Para poder comprobarlo, analizamos una muestra de 44 convocatorias de ayudas gestionadas por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco: 22 del año 2003 y las mismas del año 2004, controlando, por ejemplo, la fecha de publicación de la convocatoria en el BOPV, la fecha de resolución de la convocatoria (BOPV), la fecha o fechas en que se hicieron efectivos los libramientos, las fechas en las que las asociaciones tuvieron que gastar las cantidades adjudicadas y la fecha tope de que dispusieron para presentar sus justificaciones de gasto...

Se trataba de convocatorias con notable incidencia en muchas asociaciones. En cuanto a los plazos de tramitación de las convocatorias, aunque se pudieran apreciar diferencias entre unas y otras, entre uno y otro departamento, y de un año a otro (en este caso, a veces, bastante notables), las tendencias fueron muy claras:

- La publicación de las convocatorias anuales en el BOPV se hacía, como muy pronto, hacia el mes de marzo. Pero es muy frecuente que las convocatorias no se publiquen hasta mayo (ninguna de las del año 2003 lo fue antes de ese mes) y no es excepcional que una convocatoria de ayudas para un determinado año se haga pública cuando éste está ya muy avanzado.
- El tiempo medio que transcurre entre la convocatoria y su resolución suele ser de unos seis o siete meses, contabilizado hasta que se toma la decisión. Una vez tomada ésta, normalmente es comunicada directamente a los solicitantes y, dos o tres meses más tarde, publicada la resolución en el BOPV.
- Es bastante frecuente que el primer pago a las asociaciones (normalmente, un determinado porcentaje de la ayuda concedida: un 50%; un 75%...) se efectúe al final del año (mes de diciembre) o incluso, excepcionalmente, al año siguiente (enero), cuando el período de gasto real ya ha concluido.
- Tanto de los cuadros de datos analizados como del muestreo de expedientes efectuado se llega a la conclusión de que el tiempo medio que transcurre desde el día límite en que una asociación cual-

quiera puede presentar su proyecto y la solicitud de ayuda (fecha tope de la convocatoria), hasta que se efectúa el libramiento del pago, suele estar entre los seis y los ocho meses.

- El plazo establecido para la justificación de gastos suele ser muy corto; en bastantes casos, de unos pocos días; en algún caso excepcional –que podría tratarse de un error, aunque no lo parece–, la fecha de justificación de gastos es incluso previa a la resolución, y por supuesto a la publicación de la misma en el BOPV.

Desde la perspectiva que aquí nos interesa (consecuencias negativas en los programas y en el funcionamiento de las asociaciones), nos parece que son éstas las principales tendencias a destacar, aunque la información recabada permite otros muchos análisis (de una determinada dirección u órgano de gestión; de un determinado período; de una determinada convocatoria de especial cuantía o incidencia en un concreto campo de actuación...) que serían de gran interés para el análisis de causas y para la consiguiente revisión y mejora de los procedimientos, tarea que corresponde a la propia Administración, que tendría que ser la primera interesada en ello.

Aquí nos limitamos a apuntar los problemas con especiales consecuencias negativas en las asociaciones que trabajan en el campo social y, en último término, en la prestación de servicios a personas en situaciones de especial vulnerabilidad. Desde esta perspectiva, es indiferente que los retrasos se deban a que el departamento responsable haya iniciado tarde los trámites, a que el Boletín Oficial haya dilatado su publicación, a que el informe de la Oficina de Control Económico o de la Comisión Permanente e Interinstitucional haya llegado tarde, o a que la Intervención de Hacienda se haya demorado en sus pagos. El efecto para las asociaciones y el servicio que prestan es el mismo y siempre negativo.

Y, precisamente, para evitar tales efectos negativos hicimos ya en el 2005 una serie de propuestas de mejora que retomamos ahora en esta recomendación. Básicamente:

1. Que, dado el actual reparto competencial en materia de atención social, con implicación directa de instituciones municipales, territoriales y autonómicas, y a pesar de los pasos dados en la delimitación de funciones, resulta necesaria una mayor clarificación de las responsabilidades o compromisos que afectan a cada parte y, especialmente, en la cuestión que aquí nos ocupa, en cuanto a las formas de participación y a las ayudas que puedan corresponder a las iniciativas sociales promovidas por las asociaciones.
2. Que en aquellos casos en los que todavía no existan, se establezcan desde las propias institucio-

nes mecanismos estables de participación que favorezcan una acción social más coordinada, el intercambio de información entre los distintos sectores implicados, y la revisión conjunta y mejora de las políticas, programas y procedimientos encaminados a lograr un mayor bienestar social.

3. Que en los trámites de elaboración de los presupuestos anuales se contemple la posibilidad de establecer o se potencien vías de ayuda y colaboración –con las distintas organizaciones que participan en la atención a sectores sociales desfavorecidos– que superen el reducido marco temporal del año presupuestario y ofrezcan una mayor seguridad, a través de las fórmulas que se consideren más adecuadas: convenios a medio plazo, créditos de compromiso plurianual, etc.
4. Que, al menos en aquellas convocatorias anuales con mayor tradición o incidencia, se revisen de forma participativa los procesos de tramitación, de tal modo que se puedan destacar cuáles son las principales fuentes de dificultad, analizar sus causas y, consiguientemente, simplificar, corregir o agilizar los trámites y procedimientos, o bien sustituirlos por otras vías más adecuadas, como las señaladas en el apartado anterior.

Consideramos que la aplicación de estas recomendaciones redundaría en una notable mejora de la gestión por parte de las administraciones, en una mayor claridad y garantía para las asociaciones y demás entidades sociales que trabajan activamente en el campo social y, en definitiva, en una mejor atención a las personas en situaciones de especial vulnerabilidad. Sin perjuicio, todo ello, del seguimiento y evaluación de los programas y recursos subvencionados, que corresponde a la Administración.

En esta ocasión añadimos que sería necesaria o muy útil la elaboración de una nueva normativa que regulara la concesión de ayudas y subvenciones con un doble objetivo: clarificar los derechos y obligaciones de las entidades beneficiarias; facilitar la gestión tanto a las entidades beneficiarias como a las propias administraciones públicas. El procedimiento de adjudicación actual es complejo y muy diverso. Con frecuencia, el reparto competencial en materia de servicios sociales obliga a las entidades a concurrir a distintas convocatorias que establecen los ayuntamientos, las diputaciones y el Gobierno Vasco. Convocatorias con distinta normativa y requisitos, lo que multiplica la intervención económica y complica mucho y retrasa la concesión.

La tramitación requiere así un gran esfuerzo tanto de las administraciones como de las entidades sociales. Sería, pues, beneficioso que en cumplimiento del principio de eficacia se simplificara el proceso de adjudicación para facilitar los trámites

tanto a las entidades como a las administraciones y que se evitaran duplicidades, como las de intervención económica en las distintas administraciones.

### **3ª Favorecer una mayor estabilidad o continuidad a los programas y servicios gestionados por las entidades.**

En la recomendación anterior se ha apuntado ya esta necesidad, que también fue objeto de recomendación por parte del Ararteko ya en el año 1995 en relación con los convenios entre Bienestar Social de las tres diputaciones forales y asociaciones que trabajaban en el campo social (cfr. Informe 1995, págs. 45-47).

En general, las entidades aspiran a dejar de depender de las convocatorias anuales de ayudas y pasar a la vía del convenio, del concierto o del contrato. Las limitaciones, ventajas e inconvenientes de cada fórmula son bien conocidas. No creemos que corresponda a esta institución decantarse por una fórmula o por otra, sino señalar los problemas y destacar la necesidad de resolverlos utilizando para ello los procedimientos o criterios que se consideren más oportunos.

Así, para resolver este tipo de problemas, bastante habituales, podrían utilizarse diferentes fórmulas, como sustituir las subvenciones por convenios o contratos cuando el servicio prestado lleva ya dos o tres años, se ha demostrado necesario y ha sido valorado positivamente; aumentar la duración de los convenios (de anuales a plurianuales); establecer fórmulas de concertación que ofrezcan una mayor seguridad a todas las partes... En cualquier caso, el objetivo sería siempre el mismo: favorecer la estabilidad o continuidad de los programas y servicios.

### **4ª Reducir las diferencias actuales entre territorios y/o subsectores.**

A lo largo de todo el informe venimos insistiendo sobre la gran diversidad de situaciones observada. Esta característica es, casi, definitoria del conjunto del sector. En algunos casos, incluso, podría hablarse de una diferencia a la baja “asumida”. Pero, en general, se aboga por que en aquellos servicios públicos gestionados por el Tercer Sector la financiación de la Administración suponga unas condiciones laborales similares a las de la propia Administración, evitando así que el Tercer Sector sea una elección por coste y no por capacidad, valor añadido, grado de compromiso o cercanía a la realidad. Ésa sería la meta.

El informe apunta que son las entidades de discapacidad intelectual las que –comparativamente– mejores condiciones disponen, y las entidades de promo-



ción sociocultural y exclusión social que funcionan por subvenciones las que peor lugar ocupan. En este último escalafón hay una cierta percepción de normalidad en la precariedad existente, que sin embargo no es compartida en absoluto por otros subsectores.

Existen grandes diferencias según cuál sea el subsector (incluso dentro de un mismo subsector), el territorio histórico o a la administración para la que se trabaja, derivadas del tamaño de las entidades, su organización, su capacidad de presión, su historia, el tipo de servicios prestados, la propia configuración de los servicios sociales... Estas diferencias quedan reflejadas en múltiples convenios sectoriales muy diferentes, que marcan condiciones laborales distintas. Pero para poder mejorar las condiciones de un convenio, muchas veces es necesario que la Administración aumente las contraprestaciones económicas, ya que es ésta en ocasiones el único cliente o la única fuente de financiación.

A pesar de las grandes diferencias existentes, debe buscarse un acercamiento entre las condiciones laborales de todas las personas que trabajan en el Tercer Sector de Intervención social, independientemente del subsector, territorio histórico o administración implicada. Incluso, si lo que se busca es la configuración de los servicios sociales como el instrumento necesario para dotar de contenido a los derechos sociales, en términos similares a lo que ya se ha hecho con el derecho a la educación o con la asistencia sanitaria, habría que evitar que las diferencias entre sistemas fueran excesivas.

Reducir las diferencias exigiría, seguramente, un trabajo en común entre las administraciones de los tres territorios históricos, buscando el acercamiento, ya que ni en los servicios, ni en las necesidades, ni en los costes de la vida, existen diferencias que justifiquen la actual situación.

### **5ª Incorporar a las fórmulas de financiación nuevos conceptos que redunden en una mejora de la calidad del servicio.**

Nos referimos, por ejemplo:

- A los planes de vigilancia de la salud y de prevención de riesgos laborales.
- A los planes de protección de datos.
- A los pluses por dirección y coordinación de equipos.
- A los planes de euskaldunización en las entidades...

El Tercer Sector debería poder gestionar partidas económicas específicas que le permitiesen hacer frente a todos los conceptos que el desarrollo de un programa necesita, los derivados de la gestión de la entidad y de aquellos que permitan una mejora de la

calidad de los servicios, ya que, al ser entidades sin ánimo de lucro, todo revierte en las personas usuarias. En todo caso, se deberían marcar claramente las áreas de destino del gasto y tendría que controlarse su efectivo cumplimiento.

Con frecuencia, se trata de obligaciones demandadas por la propia Administración y que implican seguridad y calidad en el empleo. Deberían, pues, establecerse tarifas y costes claros a ser incluidos en las partidas financiadas por la Administración, que es quien lo está exigiendo. En la actualidad, la forma jurídica de las entidades (sin ánimo de lucro, sin que su actividad tenga una rentabilidad económica que permita disponer de capital acumulado), su financiación anual y la dependencia económica de la concesión de la subvención por parte de la Administración, dificultan, de hecho, la estabilidad en el empleo, la contratación laboral en la modalidad de contrato indefinido o el pago de indemnizaciones por la resolución de contratos laborales. Éste es un elemento común a todo el sector aunque, una vez más, son las entidades de menor tamaño y con funcionamiento por subvenciones las que encuentran mayores dificultades.

La contratación en el Tercer Sector presenta muchos problemas, porque las características financieras de las entidades no se ajustan a la legislación laboral y porque no hay una especie de “fondo de garantía” que haga frente a los incumplimientos contractuales. Ante un incumplimiento de la normativa laboral por parte de las entidades que implique una obligación de pago extraordinaria, puede que se comprometa toda la actividad de la entidad o, incluso, los bienes personales de las personas de la junta directiva.

Por ello, parece necesario que se articulen medidas que les permitan disponer de fondos con los que hacer frente a esos posibles pagos extraordinarios. De igual modo, sería necesario que se mejorara la situación laboral y financiera de las entidades para que puedan garantizarse los derechos o las condiciones normalizadas de cualquier empresa privada o pública.

### **6ª Promover la formación permanente del personal.**

En la recomendación anterior ya se ha hecho referencia a la necesidad de asumir conceptos que podrían entrar en los planes de formación. En bastantes casos, especialmente cuando las entidades son muy potentes o cuentan con mucho personal, la propia entidad tiene capacidad para elaborar sus propios planes y satisfacer las necesidades de formación de su personal.

Pero también se dan muchos casos (especialmente en las entidades pequeñas) en las que haría falta

buscar intereses o necesidades comunes, a las cuales responder de una forma conjunta. Creemos que, en ambos casos, el papel de las administraciones puede ser el de promover o ayudar a que la respuesta a las necesidades de formación sea lo más adecuada posible, tomando en consideración las iniciativas de las entidades, cuando éstas existan, o promoviendo planes de formación que ofrezcan respuesta a necesidades comunes.

### 7ª Ofrecer posibilidades de sustitución, de rotación, de respiro, que eviten o reduzcan el “queme” profesional.

A pesar del grado de compromiso personal, muy propio de este sector, el trabajo diario, especialmente en algunos servicios o en determinadas condiciones, supone un enorme desgaste. Esta realidad suele ser observada por el Ararteko en las visitas a servicios como, por ejemplo, los centros que atienden a adolescentes con graves problemas de conducta.

Esto se suele traducir en un fuerte estrés, en bajas laborales, en inestabilidad del equipo... En los casos más graves, incluso, en la baja de un equipo al completo, en la renuncia de una entidad a gestionar un recurso, o en las dificultades de la Administración para encontrar una entidad que esté dispuesta a gestionarlo. No resulta fácil superar este tipo de situaciones. Sin embargo, no parece que la salida personal deba ser la única existente.

Esta problemática, seguramente, tendría que ser objeto de seguimiento y de mayor atención. Así, por ejemplo, un elemento a tener en cuenta para próximas ediciones de convenios o contratos podría ser que recogieran la figura de la rotación, que permita un tiempo de descanso a personas en trabajos que por sus especiales características generan un elevado nivel de desgaste, o bien que se tenga en cuenta el cansancio que implica determinadas actividades, como son las relacionadas con la intervención directa, y se limite su duración, previendo la realización de otras actividades que no supongan tanto desgaste y repartiendo entre todo el equipo las actividades de manera equitativa.

Los convenios podrían establecer un sistema que libere al personal de vez en cuando para formarse o rotar a otro puesto y así “descansar”. Téngase en cuenta que, en ocasiones, el personal competente es escaso, cuesta mucho que se adapte al puesto y, si causa baja, es muy difícil de sustituir, lo que tiene mucha repercusión sobre las personas usuarias y sobre el resto del personal, que se ve obligado a asumir una sobrecarga de trabajo aún mayor.

### 8ª Tomar en consideración la incorporación al sector de entidades con ánimo de lucro.

La entrada de entidades con ánimo de lucro es percibida como una amenaza real por parte de las entidades no lucrativas, ya que, en la medida en que se mejoren las condiciones laborales –con las mejoras que se van proponiendo– el sector privado verá que es un nicho de trabajo o de negocio a explotar, tal y como ha sucedido con las residencias de la tercera edad. Desde el Tercer Sector se cree que su entrada puede aportar competitividad, pero se pone en duda que puedan ofrecer un mejor servicio que las entidades sin ánimo de lucro, ya que su porcentaje de beneficio no va a revertir directamente en las personas usuarias, tal y como sucede en la actualidad. Además, ven el riesgo de que aumente la subcontratación, de que se rebajen las condiciones laborales (por lo que se hace hincapié en un convenio regulador fuerte), o de que desaparezca la crítica y el debate, elemento consustancial de valor del Tercer Sector.

No existen criterios claros al respecto sobre el modo en que debe proceder la Administración, pero se aboga por articular medidas de protección, no tanto a las entidades sin ánimo de lucro, sino al propio servicio, fijando unas condiciones de prestación del mismo que hagan prácticamente inviable la obtención de beneficios y que, por tanto, disuadan la entrada de entidades con ánimo de lucro, con lo que mejorarían las condiciones tanto de las personas empleadas como de las usuarias.

En este sentido, el propio Parlamento Europeo, al referirse a los Servicios Sociales de Interés General, señala que *“sería un error adoptar un enfoque que estableciera una falsa oposición entre reglas de competencia, ayuda pública y mercado por un lado, y conceptos de servicio público, interés general y cohesión social por otro”*. Por el contrario, añade, *“es necesario reconciliarlos promoviendo sinergias positivas entre los aspectos económicos y sociales”*. En el caso de estos servicios, advierte, *“las reglas de la competencia, la ayuda pública y el mercado internacional debe ser compatibles con los requisitos de los servicios públicos, y no al revés”* (informe del Parlamento Europeo de 14 de marzo de 2007 sobre *Servicios Sociales de Interés General en la Unión Europea*).

### 9ª Evaluar y difundir las buenas prácticas.

Nos encontramos ante un sector muy activo, muy disperso, en crecimiento continuo y que ha ido acumulando, a lo largo de su trayectoria, una gran experiencia en el buen hacer. Esta experiencia práctica, acumulada por las personas y por las entidades, no siempre es socializada. Por diversos motivos, todos ellos comprensibles: el desbordamiento

del trabajo diario, la falta de espacios de reflexión y de intercambio, la propia dispersión del sector...

Existe, por ejemplo, una práctica muy consolidada de elaborar memorias anuales; memorias que sirven para justificar los gastos o la subvención recibida (o, a veces, por recibir). Pero, con frecuencia, ni la elaboración de esa misma memoria se convierte en una oportunidad de reflexión y mejora (sino en un trabajo más a presentar ante la Administración), ni ésta lo utiliza como un mecanismo real de evaluación y mejora.

En todo caso, se constata que la elaboración de estas memorias implica un gran esfuerzo para las entidades por lo que, en aras de la eficacia, tienen que responder a unos objetivos claros, tanto para la entidad como para la Administración. No es positivo que se presenten como un trámite más, con la convicción de que no va a tener ningún efecto en el programa, ni en la administración que la recibe. Parece, pues, necesario mejorar la evaluación (que podrá ser más exigente cuanto mayor sea el compromiso institucional) y utilizar esa información para divulgar aquellas prácticas o experiencias que ofrezcan mejores resultados.

#### 10ª Promover planes y evaluaciones públicas y participativas.

Son cada vez más las administraciones que elaboran planes de actuación, bien de carácter general, bien centrados en un determinado subsector. No son tantas las que efectúan evaluaciones de dichos planes y dan a conocer sus resultados.

Con esta recomendación se busca no sólo que la planificación y la evaluación sean las formas habituales de funcionamiento, sino que éstas sean lo más participativas posibles (es decir, con la colaboración de las propias entidades que trabajan en el sector) y públicas (con lo que ello supone de transparencia y de compromiso ante la sociedad por parte de las administraciones).

#### 11ª Sensibilización social.

En la mayor parte de los informes extraordinarios del Ararteko en materia social se ha incluido una recomendación referida específicamente a la sensibilización social.

Al fin y al cabo, en las sociedades democráticas, es la propia sociedad la que asume o no que determinadas prestaciones o servicios sean considerados como necesarios, y quien está dispuesta o no a pagarlos o a admitirlos en su barrio. Desde esta perspectiva, el Ararteko viene mostrando su preocupación ante determinadas posiciones o reacciones

sociales que ponen en cuestión la conveniencia de destinar tantos recursos a un determinado colectivo, o de crear o de situar aquí tales o cuales servicios, normalmente dirigidos a personas en situaciones de especial vulnerabilidad.

En ocasiones por todos conocidas, determinadas reacciones han hecho imposible la creación de un recurso o que éste pudiera llevar a cabo su servicio con normalidad. En otros casos, es la propia administración impulsora la que encuentra serias dificultades para crear o ubicar un servicio que considera totalmente necesario.

En este sentido, debemos retomar aquí la recomendación general que en su día hicimos sobre “El liderazgo institucional en la creación de servicios destinados a colectivos en situación de especial vulnerabilidad” (cfr. Informe 2001, pp. 477-481). Tras intervenir en varios conflictos, la institución del Ararteko recordaba entonces que la creación de un servicio, de acuerdo con sus características, suele estar sujeta a una determinada normativa y suele seguir, por tanto, un procedimiento reglado (licencia de obras, licencia de apertura...). En estos casos, la administración competente no puede sino aplicar el marco legal, seguir fielmente el procedimiento tasado y resolver puntualmente, autorizando o denegando el servicio.

No cabe duda de que, precisamente, una de las funciones básicas de tales procedimientos es la de ofrecer seguridad jurídica a las partes, tanto a quienes solicitan y promueven la creación del servicio como a quienes pueden sentirse afectados por el proyecto. Es importante, pues, insistir en el estricto cumplimiento del procedimiento y en el aprovechamiento de las posibilidades que éste ofrece para que todas las partes puedan hacer sus alegaciones y exponer sus posiciones, en tiempo y forma.

Analizaba también los problemas o carencias que, en ocasiones, pueden poner de manifiesto las reacciones vecinales. Reacciones contrarias que encuadraba, de forma didáctica, bajo los siguientes epígrafes:

- a) *“No al servicio”*: por considerarlo inadecuado, un parche, que no va a la raíz de los problemas, contradictorio en sus propios objetivos...
- b) *“No a que sea aquí”*: en unos casos porque ya tenemos muchos otros servicios parecidos (*“nuestra cuota de solidaridad ya está cubierta”*); en otros, porque puede atraer hasta nuestro barrio problemas que no tenemos... Es decir, no se trata de razones contrarias a la bondad de un programa (por ejemplo, de reducción de daños asociados al consumo de drogas), sino a la ubicación concreta de un servicio.
- c) *“¿Por qué aquí y no en tal lugar?”*: este tipo de argumentos tiene similitud con los anteriores

(también pone en tela de juicio lo acertado de la ubicación), porque se plantea en términos de comparación, de agravio comparativo.

- d) “*No se nos ha informado ni escuchado*”: suficientemente o previamente no se nos ha consultado, no se tiene en cuenta nuestra opinión, no se han valorado las posibles consecuencias negativas para nosotros, se ha llevado el proyecto con sigilo, se nos presentan hechos consumados...

Bajo cada uno de estos tipos de formulaciones, expuestas de modos muy diferentes según las diferentes personas y situaciones, se puede descubrir el cuestionamiento de aspectos básicos y, con frecuencia, poco trabajados socialmente. Así:

- Se muestra el desacuerdo con determinadas políticas (a).
- Se cuestiona la concentración de determinados servicios en ciertas zonas (b).
- Se pone en cuestión la falta de planificación y una distribución equitativa de recursos (c).
- Se protesta ante la falta de información y de cauces de participación (d).

No se trata de valorar lo acertado o no de los argumentos, ni tampoco de aceptarlos acriticamente, sino de tratar de comprender qué cuestiones básicas pueden alimentar estas posturas. Si existiese, por ejemplo, una planificación pública de determinados servicios, posiblemente sería más fácil defender, ante la representación vecinal de una zona concreta, la necesidad de que un determinado recurso se sitúe en dicha zona, al igual que otros similares se sitúan –o se situarán, de acuerdo con la planificación– en otras zonas. En todo caso, no parece casual que las reacciones contrarias o más virulentas se den, frecuentemente, en localidades o en barrios especialmente castigados por procesos de degradación o que se sienten marginados.

Para prevenir y evitar estos problemas es necesaria la sensibilización social. En ese sentido, respecto a la creación de servicios para colectivos de personas en riesgo de exclusión o situación de especial vulnerabilidad, la institución del Ararteko considera necesario que las administraciones competentes adopten, en todos los casos, una posición activa y de liderazgo que busque los siguientes objetivos:

- Lograr una sensibilización social sobre la necesidad y bondad de los servicios destinados a poblaciones en riesgo de exclusión, lo que exige, al menos, información sistemática y clara sobre las políticas, apuestas y programas de respuesta social a la marginación.
- Analizar las necesidades de atención y, consecuentemente, planificar las respuestas y su distribución territorial, evitando concentraciones excesivas y el consiguiente riesgo de creación de guetos.

- Favorecer la existencia y promover la utilización de mecanismos de participación que permitan el intercambio de informaciones y propuestas, y posibiliten la presencia activa tanto de los agentes sociales organizados (asociaciones...) como el vecindario directamente afectado en todas las fases del proyecto: diseño, puesta en marcha, seguimiento...
- Coordinarse y adoptar posiciones comunes entre las diferentes administraciones o departamentos implicados (de ámbito local, territorial o comunitario).
- Ofrecer las garantías necesarias para el correcto funcionamiento de los servicios. Garantías que afectan, por ejemplo, al apoyo, control, evaluación, continuidad... de programas y/o profesionales, especialmente cuando la gestión de un recurso se delega en otra entidad y surge de la iniciativa social; y garantiza también tanto para las personas usuarias del servicio como para los vecinos y vecinas del lugar.
- Evitar los posibles conflictos y, en el caso de que surjan, contribuir decididamente a su pronta solución.
- Efectuar un seguimiento de los programas que permita introducir las modificaciones necesarias y extender las buenas prácticas.

Por todo ello, la institución del Ararteko considera totalmente necesario que los responsables institucionales impulsen y lideren estos proyectos, tanto más porque –sobre todo en sus inicios– pueden provocar preocupaciones y recelos en sectores de la población o, más concretamente, entre las personas más próximas o que se sienten más directamente afectadas por ellos. Y plantea que el liderazgo institucional debe buscar la sensibilización social, la participación ciudadana, la planificación de las respuestas a las necesidades, la coordinación entre administraciones, el apoyo a las iniciativas sociales solidarias, la colaboración con los agentes sociales más comprometidos en la defensa de los excluidos, y la garantía del correcto funcionamiento de los servicios.

Aunque la recomendación del Ararteko del año 2001 esté muy relacionada con la creación de determinados recursos específicos, la sensibilización social es totalmente necesaria respecto a todo el campo de intervención social, si se quiere que éste responda adecuadamente a unas necesidades crecientes y que, por tanto, exigirán nuevos recursos que, en última instancia, son pagados por la ciudadanía mediante los impuestos. Seguramente, ayudaría a ello un mayor reconocimiento público por parte de la Administración de la labor que desarrollan estas entidades.

### 12ª Promover y favorecer el voluntariado.

Como los datos del informe muestran, son muchísimas las personas que trabajan en este sector de

forma voluntaria y sin ninguna remuneración, lo cual no tiene por qué estar reñido con la necesaria profesionalización. Cada cual (profesional-voluntario/a) puede tener su papel.

Existe ya en nuestra comunidad una ley del voluntariado que busca, precisamente, promoverlo. En las entrevistas y grupos de discusión llevados a cabo para la elaboración del informe, así como en las reuniones que solemos mantener periódicamente con asociaciones y federaciones, se observa que, al menos en determinados subsectores, va disminuyendo el número de voluntarios, la incorporación de nuevas personas o su grado de compromiso.

Conviene, pues, efectuar un seguimiento de esta realidad, analizar sus causas y tratar de superarlas.

### 13ª Algunas sugerencias dirigidas al propio sector o a otros agentes sociales.

Como ya se ha dicho al inicio, hay cuestiones cuya mejora corresponde a la Administración –o cuya mejora, al menos, depende fuertemente de ella– y otras cuestiones que dependen fundamentalmente de las propias entidades o de otros agentes sociales como los sindicatos.

El Ararteko, por sus funciones, se ha centrado en las primeras, y a ello se han dedicado las 12 recomendaciones anteriores. No obstante, parece conveniente sugerir al menos tres líneas de mejora que la propia realización del informe ha puesto de manifiesto con cierto énfasis:

- **Respecto a las entidades, la necesidad de profesionalizar más su gestión.** Si bien se ha avanzado mucho en este terreno, falta aún mucho para asumir plenamente la necesidad y los beneficios de la gestión. Históricamente, el sector ha estado muy centrado en valorar los puestos de atención directa (germen original de las entidades) dejando de lado la gestión.

En la actualidad, se puede distinguir entre sectores muy profesionalizados y aquellos que, aunque con una evolución importante en su profesionalización, aún tienen un menor grado. Es el propio personal técnico de las entidades (y no solamente la Administración) quien no termina de valorar la gestión o de reconocer su necesidad para desarrollar estrategias de viabilidad de la entidad y de calidad en el servicio a medio plazo.

En lo que respecta a la Administración, en general, se valora económicamente de forma insuficiente la gestión, aunque, como en la gran mayoría de aspectos del Tercer Sector, existan grandes diferencias según tipo de entidad, de subsector,

de servicio. Ya se ha señalado que, seguramente, haría falta incluir o incrementar esta partida.

La entidad debe tener una gestión eficaz, con una organización de los recursos humanos y técnicos que permita una continuidad al proyecto. Tener en cuenta la comunicación entre los trabajadores, sus derechos laborales, llevar adelante una contabilidad detallada..., seguramente, hará más eficaz la labor a desarrollar.

En todo caso, si se aumentase la partida, habría que definir previamente a qué iría destinada, para evitar ánimos de lucro encubiertos. Se trataría de encontrar un punto medio entre la situación actual (en la que resulta muy complicado incluir en las fuentes de financiación incrementos económicos derivados de los nuevos costes) y una ampliación en las financiaciones que haga incontrolable el destino del gasto.

En algunos casos, por lo manifestado en los grupos de discusión, las juntas directivas no profesionalizadas suponen un problema a la hora de gestionar las entidades, ya que por su falta de conocimiento (cuando éste existe) pueden tomar decisiones que comprometen el futuro de la entidad. Sin embargo, son un elemento diferencial e identitario del sector, junto con el voluntariado de atención directa, por lo que ha de buscarse un equilibrio en este campo y una diferenciación de funciones entre el personal técnico remunerado y el personal voluntario.

- **Respecto a los sindicatos, la necesidad de profundizar y adaptar su presencia en las entidades.** Según lo analizado en este informe, también debe evolucionar el papel de los sindicatos, aumentando y profundizando su presencia en las entidades, que actualmente es minoritaria. Deben conocer más en profundidad la realidad de las entidades, generando expertos especialistas en Tercer Sector (como tienen en otras áreas).

Por otra parte, la entrada o la mayor intervención de los sindicatos debe percibirse como una oportunidad, y no como una amenaza. Para ello, seguramente deben tener en cuenta que el Tercer Sector no responde estrictamente al modelo clásico de actuación empleador-trabajador, ya que en muchas ocasiones los responsables de las entidades se conciben a sí mismos como trabajadores.

Puede que ello exija asumir un rol de cooperación, no solamente con las personas empleadas, sino con la dirección de las entidades en las negociaciones económicas, debido a que los fondos (que serán los que permitan mejorar las condiciones laborales) se obtienen principalmente de la financiación pública.



- **Respecto a otras iniciativas, como obras sociales de entidades bancarias.** Sería beneficioso socialmente (aunque complicado legalmente) que la obra social de entidades bancarias y el mecenazgo social de grandes corporaciones fuese coherente con los objetivos sociales previamente definidos entre Administración y entidades del Tercer Sector, evitando la financiación de actividades o servicios que no encajan con las políticas sociales definidas.

Al ser las entidades bancarias organismos autónomos con su propia capacidad de acción, al igual que Administración y Tercer Sector, la colaboración resulta complicada. Pero se lograrían mejores resultados sociales si se trabajase en una única línea y, por ellas se aboga por ir definiendo en conjunto un sistema coherente. En todo caso, en las tres cuestiones aquí planteadas, insistimos, se trata de sugerencias más que de recomendaciones, recogidas aquí porque han sido destacadas por muchas personas, tanto en los grupos de discusión como en el cuestionario Delphi y, sin duda, redundarían en la mejora del servicio ofrecido.



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

**Gorka Moreno Márquez y Xabier Aierdi Urraza**

Ikuspegi - Observatorio Vasco de Inmigración

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

## 1. Introducción

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

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

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

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

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

Fuente: INE y elaboración propia.

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

	España		CAPV		Álava		Gipuzkoa		Bizkaia	
	N	Incr.	N	Incr.	N	Incr.	N	Incr.	N	Incr.
1998	637.085		15.198		2.460		5.301		7.437	
1999	748.954	17,6	16.793	10,5	2.801	13,9	6.359	20,0	7.633	2,6
2000	923.879	23,4	21.140	25,9	3.818	36,3	7.903	24,3	9.419	23,4
2001	1.370.657	48,4	27.438	29,8	5.462	43,1	8.856	12,1	13.120	39,3
2002	1.977.946	44,3	38.408	40,0	8.031	47,0	11.716	32,3	18.661	42,2
2003	2.664.168	34,7	49.231	28,2	10.445	30,1	14.878	27,0	23.908	28,1
2004	3.034.326	13,9	59.166	20,2	12.058	15,4	18.232	22,5	28.876	20,8
2005	3.730.610	22,9	72.894	23,2	15.141	25,6	21.536	18,1	36.217	25,4
2006	4.144.166	11,1	85.542	17,4	16.857	11,3	25.290	17,4	43.395	19,8
2007	4.519.554	9,1	98.524	15,2	19.392	15,0	29.040	14,8	50.092	15,4
2008	5.220.577	15,5	116.650	18,4	22.734	17,2	35.786	23,2	58.130	16,0
1998-2008	4.583.492	819,4	101452	767,5	20.274	924,1	30.485	675,1	50.693	781,6

Fuente: INE y elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

## 2. Servicios sociales, integración e inserción

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

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

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

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

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

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



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

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

Tabla 3. Dimensiones de la exclusión social

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

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

### 3. Inmigración y servicios sociales

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

#### 3.1. Inmigrantes e integración social

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

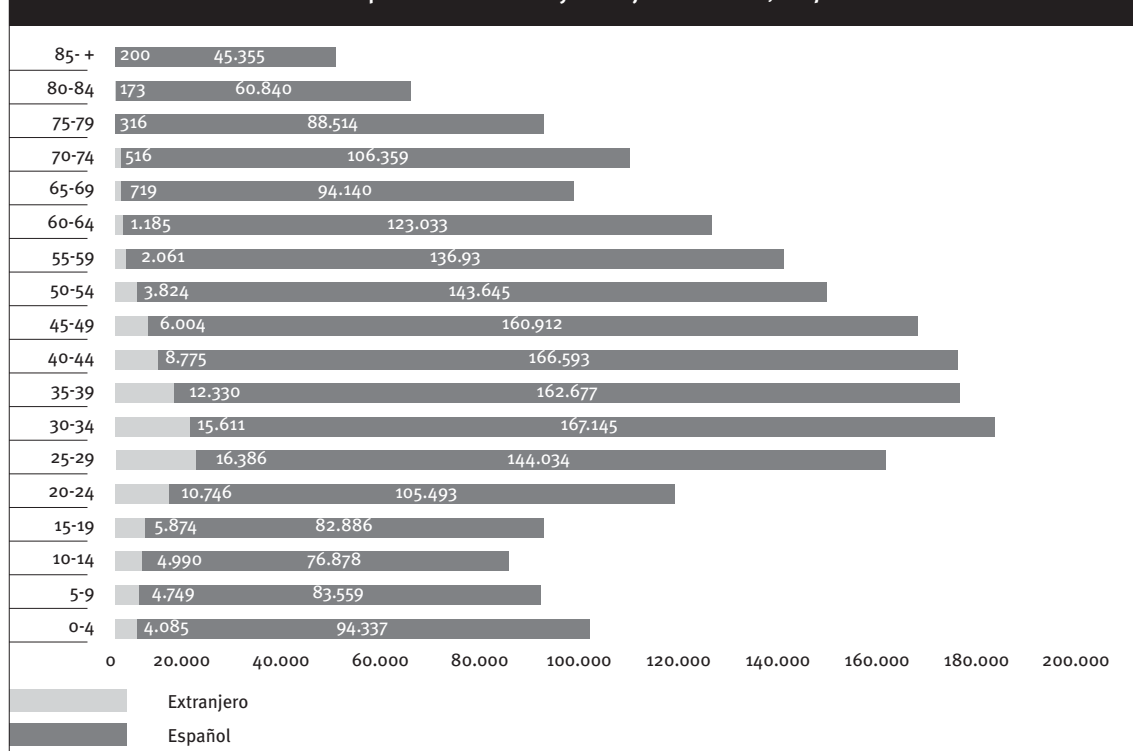
En primer lugar, frecuentemente y sobre todo desde la opinión pública, se esgrime que los inmigrantes están acaparando la mayoría de los recursos sociales, entre otros, los servicios sociales. Al respecto,

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Estudio de las personas perceptoras de Renta Básica y Encuesta a personas Extranjeras del Observatorio Vasco de Inmigración – Iksuspegi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4. A modo de conclusión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Bibliografía

- CASADO, D. y otros (2005): *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dossier para el debate*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, en [www.fantova.net](http://www.fantova.net)
- CUADROS, A. (2005): “Red de recursos sociales en el ámbito de la inmigración”, en APARICIO, R. y RODRÍGUEZ, J.L. (Eds.): *La intervención social en colectivos inmigrantes*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.
- EAPN (2008): “La inmigración en la UE” en *Noticias de la red*, nº 127, julio-septiembre, en [www.eapn.es](http://www.eapn.es)
- FANTOVA, F. (2008): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- GAITAN, L. (2005): “El marco institucional para la intervención social”, en APARICIO, R. y RODRÍGUEZ, J.L. (Eds.): *La intervención social en colectivos inmigrantes*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.
- GIMÉNEZ, C. (2002): “Estado de Bienestar y migraciones internacionales: Cuestiones, debates y tendencias”, en CLAVIJO, C. y AGUIRRE, M. (Eds.): *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España: las migraciones*, Fundación Hogar del Empleado, Madrid.
- GOBIERNO VASCO (2007): *Estadística de demanda de servicios sociales*, Gobierno Vasco, en [www.juslan.ejgv.euskadi.net/r45-19077/es/contenidos/informe\\_estudio/demanda\\_2006/es\\_demanda/adjuntos/Informe%20provisional\\_sep%202007\\_correcciones.doc](http://www.juslan.ejgv.euskadi.net/r45-19077/es/contenidos/informe_estudio/demanda_2006/es_demanda/adjuntos/Informe%20provisional_sep%202007_correcciones.doc)
- GOBIERNO VASCO (2008): *El impacto económico de la inmigración extracomunitaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (2008b): *Estudio de las personas receptoras de Renta Básica*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- LAPARRA, M. (2003) (Ed.): *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*, Bellaterra, Barcelona.
- LAPARRA, M. (2008): “Las políticas de integración social de inmigrantes en España”, en VV.AA.: *VI. Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. 2008*, Fundación Foessa, Madrid.
- LAPARRA, M. y AGUILAR, M. (1997): “Intervención social y exclusión social”, en VV.AA: *Políticas sociales contra la exclusión social* (Actas Simposio, Madrid, 5-7 junio), Cáritas, Madrid.
- LAPARRA, M. y otros (2007): “Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas”, en *Revista Española del Tercer Sector*, nº 5, enero-abril, pp. 15-57.
- LEVOY, M. (2008): “¿Qué desafíos y políticas plantea la cuestión de los derechos sociales de los inmigrantes ilegales”, en *Noticias de la red*, nº 127, julio-septiembre, en [www.eapn.es](http://www.eapn.es)
- MALGESINI, G. (2008): “Inmigración y economía” en COLECTIVO IOÉ: *Inmigrantes, nuevos ciudadanos. ¿Hacia una España plural e intercultural*, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007): *Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2007*, en [www.mtin.es/es/migraciones/Integración/Foro/docs/Informe-situacion-integracion-inmigrantes2007.pdf](http://www.mtin.es/es/migraciones/Integración/Foro/docs/Informe-situacion-integracion-inmigrantes2007.pdf)
- MONTAGUD, X. y TORRES, F. (2002): “Inmigración y servicios sociales. Entre el estereotipo y la realidad”, en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, nº 6, en [www.uv.es/CEFD/6/montagud.doc](http://www.uv.es/CEFD/6/montagud.doc)
- MORENO, L. (2000): *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*, Ariel, Barcelona.
- OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE (2006): *Inmigración y economía española, 1996-2006*, Oficina Económica del Presidente, en [www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/0A0CB2Fo-97AB-4F7D-8915-136A678022AE/78630/INMIGRACIONYECONOMIAESPA%3%91OLA15noviembre.pdf](http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/0A0CB2Fo-97AB-4F7D-8915-136A678022AE/78630/INMIGRACIONYECONOMIAESPA%3%91OLA15noviembre.pdf)
- PAJARES, M. (2005): *La integración ciudadana. Una perspectiva para la inmigración*, Icaria, Barcelona.
- PÉREZ YRUELA, M. y RINKEN, S. (2005): *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2003): “Protección social de los inmigrantes extranjeros”, en IZQUIERDO, A. (Dir.): *Inmigración: Mercado de trabajo y protección social en España*, Consejo Económico y Social (CES), Madrid.
- SIIS (2007): “Dependencia y demanda de servicios sociales en Euskadi: una lectura a partir de la Estadística de Demanda de Servicios Sociales”, en *Zerbitzuan*, nº 42, diciembre, pp. 115-137.
- TORRES, F. (2004): “La inmigración en la Comunidad Valenciana. Proceso de inserción”, en *Jornadas Análisis y propuestas sobre políticas de inclusión* (26 y 27 de febrero de 2003), Cáritas, Valencia, pp. 115-155.

# Gizarte langintzaren jardute profesionala gaur egun

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

UPV/EHU-ko Gizarte Langintza Eskola

Artikulu honetan biltzen dira gizarte langintzaren profesioaren eta gizarte langileen egoeraz burututako ikerlanak agerian utzitakoak. Ikerlan hau Euskadiko<sup>1</sup> Autonomia Erkidegoko gizarte langileen elkargo profesionalek sustatu dute eta berriki argitaratu da Espainiako elkargoen Consejo Generalaren eta Euskal Herriko Unibertsitateko Gizarte Langintza Eskolaren laguntzari esker ere.

## 1. Lehen ikerketa Euskadiko errealitate profesional hontaz

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

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

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

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



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

## 2. Gizarte langileei esker egindako azterlan kuantitatiboa

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

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

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

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

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

<sup>4</sup> BERASALUZE, Ainhoa eta BERRIO-OTXOA, Kontxesi (2008): *Gizarte Langintzaren jardute profesionala gaur egun*. Colegios Ofi-ciales de Diplomados/as en Trabajo Social de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. Vitoria-Gasteiz. Argitalpena elebiduna da eta bere izen-burua gaztelerez *El ejercicio profesional del Trabajo Social hoy* da.

## 3. Hainbat emaitza esanguratsu

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

- Soziodemografikoa
- Formaziozkoa
- Laboral-profesionala
- Kolegiala

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

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

1. Taula. Lagineko gizarte langileen sailkapena sexuaren arabera

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

Iturria: Egileek sortua.

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

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

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

### 3.2 Formazioaren esparrua: errebisio eta eraldaketa momentuan

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

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

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

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

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

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

Iturria: Egileek sortua.

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

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

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

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

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

3. Taula. Gauzatutako eginkizuna

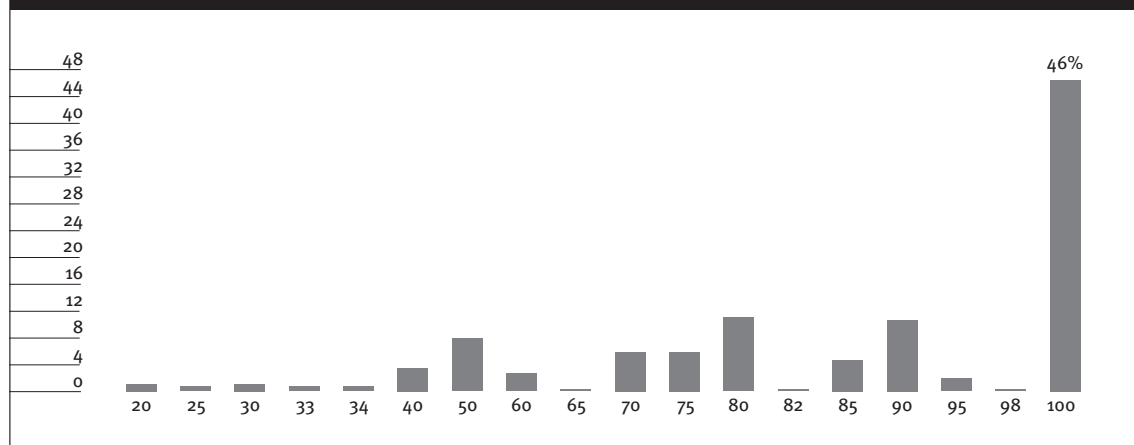
	Gauzatzen dituzten gizarte langileen %
Informazioa	95,6
Laguntza	87,8
Bitartekotza	67,6
Plangintza	67,2
Ebaluazioa	67,2
Prebentzioa	60,5
Sustapena	56,1
Gainbegiraketa	42,2
Ikerketa	26,7
Zuzendaritza	20,6
Irakaskuntza	17,6

Iturria: Egileek sortua.

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

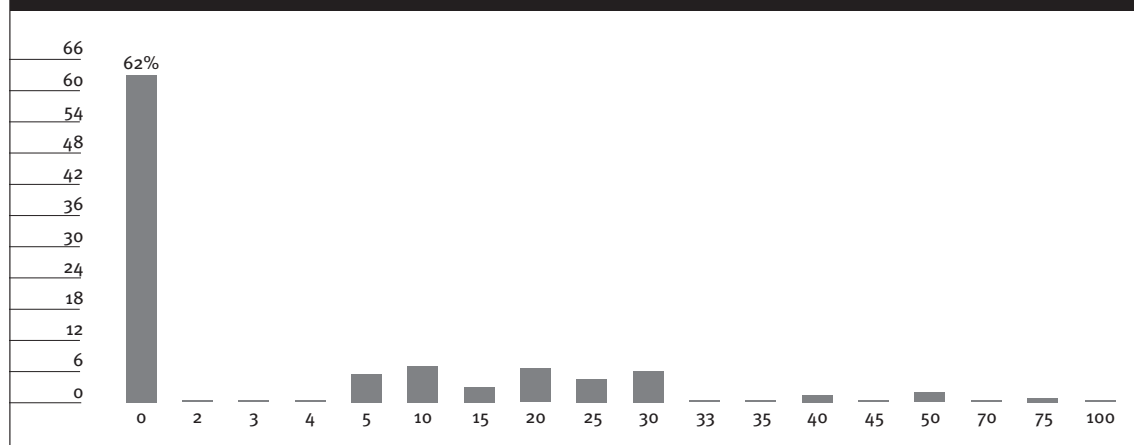
Fenomeno hori azaltzen duten arrazoitzat jotzen dira ondorengoak: gizarte zerbitzuen antolaketa eredu, beste disziplina batzuetako profesionalen komunitate- eta talde-mailak garatu izana, denbora falta eta lanbidean erosotzea. Pentsatzen dugu lanbide honen garapena laguntzeko beharrezkoa dela esku-hartze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

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

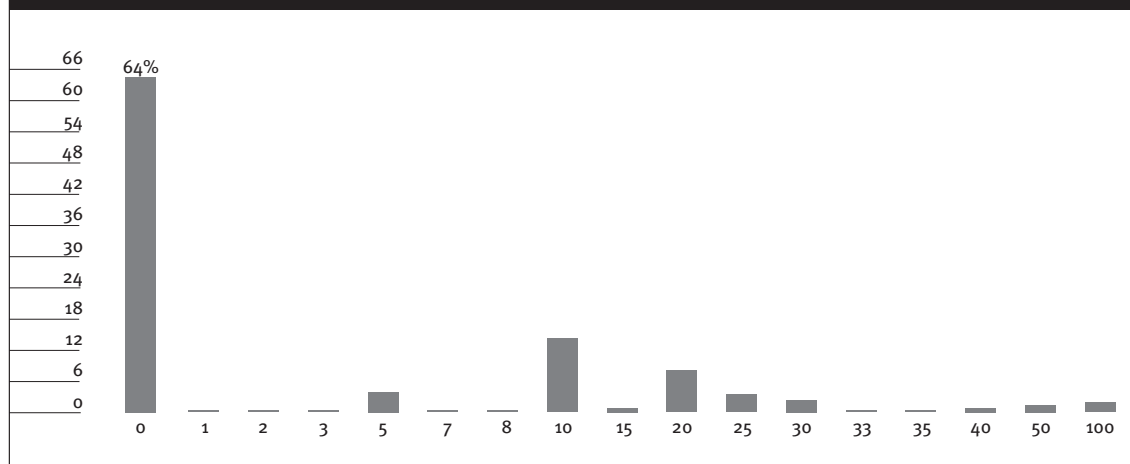


Iturria: Egileek sortua.

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



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



Iturria: Egileek sortua.

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

4. Taula. Zeharkako esku-hartzeari eskaintako denbora

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

Iturria: Egileek sortua.

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

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

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

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

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

Iturria: Egileek sortua.

**3.4 Elkargoaren dimentsioa: elkarri laguntzeko esparrua**

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

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

Profesionalek hainbatetan planteatzen duten eskaeretakoa bat da kolegiatutako pertsonen elkargo profesionalen jardunean parte hartzea. Zehazki, kolekti-

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

**4. Azken ohar gisa**

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

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

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



## Bibliografía

- ESTRUCH, Juan eta GÜELL, Antonio M. (1976): Sociología de una profesión, los asistentes sociales. Península. Bartzelona.
- FERNANDEZ, Blanca (koord.) (2003): Estudio sobre los/as trabajadores/as sociales que ejercen la profesión en Navarra. Colegio Oficial de Trabajadores/as Sociales y Asistentes Sociales de Navarra y la Universidad Pública de Navarra. [publikatu gabea]
- COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE LA RIOJA (2007): Situación laboral de las trabajadoras sociales en La Rioja: nuevos retos y propuestas de futuro. Logroño.
- BARBERO, Joseph Manuel; FEU, Montserrat eta VILBROD, Alain (2007): La identidad inquieta de los trabajadores sociales. Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Cataluña. Bartzelona.
- COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE CATALUÑA (1997): Els diplomats en treball social i assistents socials de Catalunya: situació, perfil i expectatives. Hacer. Bartzelona.
- LLOVET, Juan José eta USIETO, Ricardo (1990): Los trabajadores sociales, de la crisis de identidad a la profesionalización. Editorial Popular. Madril.
- FOMBUENA, Josefa (2007): “Trabajo social y género, un resumen de la investigación-Trabajo social: ideología, práctica profesional y sociedad-”, en: Servicios Sociales y Política Social; 77, 83-92; Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados/as en Trabajo Social; Madril.
- PEÑA, Lucia eta ARANGUREN, Nieves (2007): “La colegiación, una opción de autoayuda y responsabilidad profesional”, en: Servicios Sociales y Política Social; 80, 11-17; Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados/as en Trabajo Social; Madril.



# II Plan Vasco del Voluntariado: claves fundamentales

## Elena Ayarza Elorriaga

Directora de Bienestar Social  
Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales  
Gobierno Vasco

Con la aprobación del segundo plan en este 2008, se cumplirán 7 años de trabajo desde que en diciembre de 2001 se constituyese el Consejo Vasco del Voluntariado. Un período de tiempo en el que la coordinación de las diferentes políticas de la Administración vasca con el resto de agentes presentes en el escenario del voluntariado ha cristalizado en la creación de dos planes integrales de promoción, apoyo y estructuración del sector. A lo largo del presente artículo, se presentan algunas ideas claves que deben contribuir a un mayor entendimiento, en su apartado técnico y conceptual, del trabajo desarrollado para la elaboración del II Plan Vasco del Voluntariado y de cómo se ha de actuar a la hora de su despliegue, de forma que la presente estrategia de promoción del voluntariado se constituya en un elemento coherente y útil en pos de la consecución de los objetivos marcados. Es precisamente en el momento del despliegue cuando la mayor parte de las estrategias fracasan pese a contar con un excelente diseño. Ese es, desde el punto de vista de la Dirección de Bienestar Social, el gran reto que tiene por delante el II Plan Vasco Voluntariado.

## 1. Conceptos de referencia

Al elaborar el II Plan Vasco de Voluntariado son varios los conceptos que han llamado la atención por considerarlos conceptos claves de reflexión y fundamentales para un mejor seguimiento y comprensión del plan que presentamos. Aquí se apuntan algunos de ellos:

- Voluntariado  
La Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado en su artículo 2 define el concepto de voluntariado, indicando:
  - i. A los efectos de la presente ley, se entiende por voluntariado el conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas físicas, siempre que se realicen en las siguientes condiciones:
    - a) De manera desinteresada y con carácter solidario.
    - b) Voluntaria y libremente, sin traer causa de una relación laboral, funcional o mercantil, o de una obligación personal o deber jurídico.
    - c) A través de organizaciones sin ánimo de lucro, y con arreglo a programas o proyectos concretos.
    - d) Sin retribución económica.
    - e) Sin sustituir, en ningún caso, servicios profesionales remunerados.
  - ii. No tendrán la consideración de voluntariado, a efectos de la ley, las actuaciones voluntarias espontáneas, esporádicas o prestadas al margen de organizaciones, ejecutadas por razones familiares, de amistad, benevolencia o buena vecindad.

- Actividades de interés general

Tal como se ha podido comprobar por la definición que hace la Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado, sobre el concepto “voluntariado”, encontramos que se “entiende por voluntariado el conjunto de actividades de interés general”.

La Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado en su artículo 3, define actividades de interés general como “las que comporten un compromiso a favor de la sociedad o de la persona, que se desenvuelvan en el ámbito social, comunitario, cívico, cultural, de cooperación al desarrollo, de protección al medio ambiente o cualquier otro de naturaleza análoga”.

La inclusión dentro de esta definición de la frase “cualquier otro de naturaleza análoga” deja la puerta abierta para considerar como voluntariado actividades no desarrolladas exclusivamente en los ámbitos descritos en la ley. Es especialmente relevante tener en cuenta este apartado, ya que el voluntariado no conoce de fronteras, y es una de sus fortalezas su presencia en diversos ámbitos de la sociedad.

- Organizaciones de Voluntariado

i. Las organizaciones que cuenten con voluntariado, cualquiera que sea su forma jurídica, habrán de estar legalmente constituidas y dotadas de personalidad jurídica propia, carecer de ánimo de lucro, estar debidamente registradas en los correspondientes registros de fundaciones y asociaciones de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco y desarrollar programas o proyectos en el marco de las actividades de interés general definidas en el artículo 3 de esta ley.

ii. Se denominarán organizaciones de voluntariado las que, además de cumplir las anteriores condiciones, estén integradas mayoritariamente por voluntarios/as y desarrollen la mayoría de sus programas o proyectos de acción fundamentalmente a través de tales voluntarios o voluntarias.

- Marco normativo

i. Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado.

ii. Decreto 169/2000, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Censo General de Organizaciones del Voluntariado y se regulan determinados aspectos relativos al Voluntariado.

iii. Decreto 30/2003, de 18 de febrero, de funcionamiento del Consejo Vasco del Voluntariado.

iv. Ley 1/1996, de 3 de abril, de Gestión de Emergencias de Euskadi.

v. Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo.

vi. Proyecto de Decreto por el que se regula la participación voluntaria de la ciudadanía en el sistema vasco de atención de emergencia.

vii. Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi.

viii. Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones del País Vasco.

ix. Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres

x. Norma Foral 1/2004, de 24 de febrero, de las Juntas Generales de Vizcaya, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

xi. Norma Foral 3/2004, de 7 de abril, de las Juntas Generales de Gipuzkoa, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

xii. Norma Foral 16/2004, de 12 de julio, de las Juntas Generales de Álava, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos e incentivos fiscales al mecenazgo.

## 2. El diagnóstico participativo y sus conclusiones

Una de las claves del II Plan Vasco del Voluntariado ha sido su Diagnóstico, elaborado de una forma participativa y abierta. Dicho proceso ha sido construido con información obtenida desde diferentes puntos de vista.

En primer lugar, la Evaluación y Balance Final del I Plan Vasco del Voluntariado 2003-2006 ha permitido un conocimiento en profundidad de la realidad del voluntariado. En segundo lugar, el trabajo realizado en el seno del Consejo Vasco del Voluntariado, en el que se contó con la participación de agentes expertos que apoyaron el trabajo a lo largo de diferentes momentos. En tercer lugar, la participación de entidades sin ánimo de lucro y de la Administración local que aportaron su experiencia y punto de vista mediante su presencia en diferentes talleres de trabajo desarrollados en los tres Territorios Históricos.

Todo ello ha contribuido de forma definitiva a la obtención de las siguientes conclusiones generales:

- Sobre la situación del voluntariado se observa la creciente preocupación de las organizaciones por la situación que atraviesa el voluntariado en estos momentos. La crisis o encrucijada del “asociacionismo tradicional” ha dado paso a nuevas formas de solidaridad a las que las entidades deben adaptarse. Ya no vale una concepción tradicional del voluntariado sino que se exige una modernización de los sistemas de captación, atención, trabajo e interacción con las personas voluntarias por parte de las entidades y el fomento de otros tipos de voluntariado por parte de la Administración pública.
- Sobre las organizaciones de/con voluntariado se observa en la Comunidad Autónoma del País Vasco una sociedad civil muy activa, proclive a participar en asociaciones y movimientos sociales. Gracias a esto se ha podido desarrollar un potente tejido asociativo, lo que ayuda a construir un fuerte sentido de ciudadanía. El voluntariado forma parte de estas entidades tan diversas, aunque las organizaciones han perdido la visión de éste como grupo de interés importante o prioritario dentro de ellas.
- Uno de los problemas fundamentales a la hora de establecer políticas públicas en el voluntariado es la falta de un conocimiento real del sector, de su realidad, de sus límites, de sus organizaciones, etc.
- Junto con la falta de personas voluntarias en las entidades sin ánimo de lucro, la siguiente gran demanda que se recoge en el Diagnóstico es la de la financiación y la formación, tanto de las personas voluntarias como de las entidades.
- Existe un escenario complejo con múltiples agentes intervinientes. La consecución de una política pública más eficiente en torno al voluntariado dependerá en gran medida del grado de entendimiento que los diferentes agentes sean capaces de alcanzar a la hora de implementar actuaciones de manera coordinada con el objetivo de evitar duplicidad de esfuerzos y solapamiento de iniciativas.

### 3. Los agentes participantes

El segundo Plan Vasco del Voluntariado inicia su andadura con la colaboración de una serie de agentes, bien con responsabilidad directa en la implementación de acciones (Responsables), o con responsabilidad indirecta (Colaboradores). Eso no quiere decir que esté cerrado a la participación de otros entes interesados, siempre y cuando, claro está, se diseñen acciones encaminadas a conseguir los objetivos propuestos en el segundo Plan.

Tal y como propone el Plan, la situación ideal debería plasmarse en la consideración que los diferentes agentes deberían tener por el Consejo Vasco del Voluntariado como el órgano aglutinador de las diferentes acciones previstas para el período 2008-2010. Es decir, un ayuntamiento podría considerar interesante el alineamiento con los objetivos del II Plan Vasco del Voluntariado y decidir el diseño de una o varias acciones acordes. En este planteamiento, dicho ayuntamiento debería encontrar en el Consejo, o en las herramientas de las que se dota para su funcionamiento, una colaboración válida y una ayuda eficaz para su desarrollo.

Por consiguiente, se considera que la foto de salida del segundo Plan no debería ser necesariamente igual que la foto final que se obtenga en el año 2010. La previsión es que los agentes, las acciones y el presupuesto puedan cambiar considerablemente.

### 4. Plan operativo

Al hilo del razonamiento anterior, se puede considerar que el objetivo último del II Plan Vasco del Voluntariado consistirá en alinear las acciones de diversos agentes presentes en el escenario del voluntariado alrededor de una estrategia conjunta definida por el Consejo Vasco del Voluntariado, para el período 2008-2010. Dichas acciones y agentes contribuirán a alcanzar una serie de metas propuestas en torno a tres líneas estratégicas, seis objetivos generales y doce objetivos específicos (ver tabla 1).



Tabla 1. Líneas estratégicas, objetivos generales y objetivos específicos

LINEA ESTRATÉGICA	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Construir una ciudadanía sensible y activa con la acción voluntaria.	Sensibilización Captación Investigación	Fomentar la sensibilización de los jóvenes y la captación de personas voluntarias en los diferentes ámbitos educativos de la CAPV.
		Fomentar la sensibilización y la captación de personas voluntarias en la sociedad y entre los agentes relacionados con el voluntariado.
		Fomentar la sensibilización, la captación de personas voluntarias y la relación entre empresas y entidades sin ánimo de lucro a través del voluntariado empresarial.
		Fomentar la investigación y el conocimiento real de la situación del voluntariado en la CAPV.
Fomentar el desarrollo de un tejido asociativo dinámico, preparado para responder a los retos del voluntariado en el futuro.	Apoyo y fomento	Proporcionar apoyo para consolidar el papel de las personas voluntarias dentro de las entidades sin ánimo de lucro con el objetivo de conseguir una mejora en la calidad de la acción voluntaria.
		Proporcionar apoyo técnico y económico con el objetivo de mejorar la sostenibilidad, transparencia y progresar en la modernización organizativa de las entidades sin ánimo de lucro.
		Proporcionar apoyo a las personas voluntarias en todos los procesos formativos.
		Proporcionar apoyo a las entidades sin ánimo de lucro en todos los procesos formativos.
Configurar y potenciar los espacios de voluntariado existentes para la plena coordinación de los agentes que lo conforman.	Coordinación	Promoción de una cultura de coordinación y del marco existente (Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado - II Plan Vasco del Voluntariado, Censo General de las Organizaciones de Voluntariado, Consejo Vasco del Voluntariado) como instrumentos reguladores y vertebradores en materia de voluntariado.
		Apoyo y potenciación de las estructuras existentes y creación de otras nuevas para la interrelación entre todos los agentes tanto a nivel vasco como europeo en torno al voluntariado.
		Promoción y apoyo del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (tic's) como eje vertebrador de los procesos de coordinación en torno al voluntariado.
		Mejorar los procesos de coordinación a nivel de administración con el objetivo de crear sinergias favorables a la promoción del voluntariado impidiendo con ello la duplicación de esfuerzos.

Fuente: *II Plan Vasco del Voluntariado*.

En primer lugar, en la Línea Estratégica 1 se tratarán de implementar acciones que tengan por objetivo la sensibilización y la concienciación de la ciudadanía sobre la importancia que el voluntariado tiene en el desarrollo de nuestra sociedad. Especialmente, entre la juventud, de la que preocupa su pérdida de valores solidarios y su escaso compromiso de permanencia en el seno de las entidades sin ánimo de lucro.

Dos programas que merece la pena destacar serían, por un lado, los implementados por las Agencias ERDU, GIZALDE y BOLUNTA en colaboración con la Dirección de Bienestar Social, programas que tienen por objetivo la sensibilización y la captación de personas voluntarias en centros educativos de la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>1</sup>.

Por otro lado, el desarrollo de un convenio entre la Dirección de Bienestar Social y la Universidad de

Deusto para los mismos fines, a través de la creación de una página Web (<http://www.voluntariado.deusto.net>). Un espacio donde confluyen entidades sin ánimo de lucro y personas voluntarias. Las primeras ofertarán oportunidades para realizar voluntariado y campos de trabajo, mientras que la UD se encargará de la promoción entre sus estudiantes, profesorado y personal no docente con el fin de cubrir las posibles ofertas.

Así mismo, en la Línea Estratégica 1 se trabaja de forma coordinada entre los diferentes agentes con el objetivo de profundizar en el conocimiento real de la situación del voluntariado en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Para ello, se espera contar para el año 2010 con una serie de estudios divididos por ámbitos de actuación o por temáticas que nos ofrezcan una visión más global y profunda del voluntariado. Algunas de las propuestas con las que se trabaja, se resumen a continuación:

- Propuesta 1: Estudio en relación con los que ya se desarrollan desde Gobierno Vasco, pero con entidades del ámbito del Departamento en cuestión. La idea es tener una visión aproximada de lo que abarca el sector para 2010. No desde un punto de

<sup>1</sup> Agencia Bolunta: Hirikide, programa de educación en valores. Agencia Gizalde: Ireki begiak, elkartu eta ekin. Abre los ojos, únete y actúa. Agencia Erdu: Eta zu, Zergatik ez? Mugi zaitze! Y tú ¿Por qué no? ¡Muévete!

vista de la persona voluntaria, sino de las entidades sin ánimo de lucro.

- Deberían medirse como mínimo los mismos ítems que los que contempla el que realiza el Consejo Vasco del Voluntariado.
  - Permitiría la realización de análisis comparativos por TTHH y por sectores.
- Propuesta 2: Desde el Comité de las Regiones se estima que existe un déficit de investigaciones y datos estadísticos sobre el voluntariado, por lo que:
    - Destaca la necesidad de abordar inmediatamente la falta de unas estadísticas completas y precisas a nivel nacional o comunitario sobre la contribución económica del voluntariado;
    - Insta a los Estados miembros a recabar datos estadísticos precisos acerca de la intervención del voluntariado también a nivel local y regional para apoyar el desarrollo de iniciativas apropiadas a ambos niveles;
    - Pide a la Comisión Europea que lleve a cabo una compilación de datos más sistemática sobre los voluntarios y los servicios que prestan, y está a favor de que se incluya el voluntariado como categoría específica de las Cuentas Estadísticas de EUROSTAT a fin de evaluar con exactitud el valor económico del voluntariado;
    - Recomienda la realización de investigaciones comparativas sobre voluntariado en toda la UE con vistas a obtener datos sobre sus tendencias de desarrollo, alcance y características a nivel nacional, regional y local. Esto permitirá indicar claramente cuáles son las similitudes y diferencias culturales en relación con la infraestructura y las actividades voluntarias;
    - Recomienda que se proceda a la investigación a escala de la UE para determinar experiencias de mejores prácticas en la promoción y apoyo al voluntariado a nivel local y regional. En función de las conclusiones de la investigación, las zonas con más experiencia histórica en voluntariado podrían ayudar a otras regiones y municipios a crear nuevas iniciativas.
  - Propuesta 3: Otros temas de interés.
    - Voluntariado Empresarial en el marco de la Responsabilidad Social de las Empresas.
    - Voluntariado Virtual. Nuevas Tecnologías.
    - El voluntariado de las personas menores de edad.

- Conocer la realidad de las entidades en cuanto a los sistemas de gestión de calidad y criterios que se utilizan.
- Relación entre el personal remunerado y personas voluntarias en el seno de las organizaciones de voluntariado.

La Dirección de Participación Ciudadana, la Dirección de Inmigración, la Dirección de Cooperación al Desarrollo, el Dpto. de Interior, el Dpto. de Sanidad, el Dpto. de Medio Ambiente y Ordenación del territorio por parte del Gobierno Vasco, el Dpto. de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa, la Dirección de Infancia, Mujer y Personas con Discapacidad y Emakunde – Instituto respaldan esta iniciativa.

Respecto a la segunda gran demanda que se recoge en el Dignóstico y que ya se ha mencionado anteriormente, el segundo Plan Vasco del Voluntariado propone una Línea Estratégica 2 en la que se puedan afrontar cuestiones relativas a la financiación, principalmente a través de las subvenciones que los diferentes agentes conceden para la puesta en marcha de programas concretos.

En este sentido, se ha de recordar que éste es un Plan de voluntariado, no de promoción del asociacionismo, por lo que muchas cuestiones se han procurado descender hasta ese nivel, tratando de poner el foco en cómo plantear acciones que incidiesen directamente en las personas voluntarias. Por otro lado, tampoco se puede obviar que el voluntariado se conforma como una esfera más dentro del “todo” que es una entidad sin ánimo de lucro, por lo que, a menudo, no se puede tratar de actuar sobre él sin atravesar el resto.

Así, como propuesta que el II Plan Vasco del Voluntariado realiza a los siguientes agentes, se recoge la inclusión en las diferentes órdenes de ayudas que generalmente abarcan el “asociacionismo” de una forma general, la inclusión de uno o varios de los siguientes criterios:

- Obligación de las entidades sin ánimo de lucro solicitantes de estar censadas en el Censo General de Organizaciones de Voluntariado. De no ser posible, se puede informar sobre su existencia.
- Introducción de una perspectiva de voluntariado en el preámbulo/exposición de motivos, puesto que es importante que se visibilice y el reconocimiento a su labor dentro de las entidades sin ánimo de lucro.
- Desagregación de datos relativos al voluntariado en los proyectos que presentan las entidades sin ánimo de lucro.
- Financiación de proyectos específicos de voluntariado dentro de órdenes de ayudas más generales.

Por último, la conclusión más importante que se puede extraer del Diagnóstico en su relación con la Línea Estratégica 3 debe ser la necesaria reafirmación en los elementos, herramientas y espacios comunes que vertebran la acción voluntaria.

En este sentido, se puede concluir que:

- la Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado es el marco que regula el voluntariado en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- el Consejo Vasco del Voluntariado es el órgano en el que se encuentran los diferentes agentes relacionados con la materia.
- Durante el período 2008-2010 se profundizará en la coordinación de las diferentes perspectivas con el objetivo de crear sinergias favorables al desarrollo del segundo Plan, incrementar el número y la calidad de las acciones implementadas en el Plan Operativo y ampliar el número de agentes intervinientes.

Existe un escenario complejo con múltiples agentes intervinientes. La consecución de una política pública más eficiente en torno al voluntariado dependerá en gran medida del grado de entendimiento que los diferentes agentes sean capaces de alcanzar a la hora de implementar actuaciones de manera coordinada con el objetivo de evitar duplicidad de esfuerzos y solapamiento de iniciativas.

## 5. Presupuesto

Respecto al I Plan Vasco del Voluntariado, se podrán extraer las siguientes conclusiones:

1. El presupuesto global del II Plan Vasco del Voluntariado ha aumentado de los 13.446.942,95 € recogidos en el Balance Final del I Plan Vasco del Voluntariado hasta los 30.196.000,90 € que se estiman para el II Plan Vasco del Voluntariado. Este incremento general se debe en gran medida al trabajo realizado en las diferentes órdenes de ayudas para identificar el voluntariado en las diferentes actividades y programas subvencionados. En este sentido, el Gobierno Vasco sería un exponente de este nuevo criterio al pasar de los

2.107.070,38 € del I PVV hasta los 17.418.523,00 €, lo que supondría una participación del 57,68% con respecto al total.

2. Otra justificación de este incremento presupuestario se podría encontrar en el aumento del número de agentes que implementan acciones en el II Plan Vasco del Voluntariado, especialmente del Gobierno Vasco.
3. las Diputaciones Forales han pasado de los 5.864.317,29 € del I PVV a los 9.036.210,00 €, lo que supone una responsabilidad del 29,93% en el presupuesto global del II PVV. El incremento presupuestario de las Diputaciones tendría similar justificación que el del Gobierno Vasco, expuesta anteriormente.
4. Las Agencias de voluntariado han pasado de 975.891,41 € a 3.699.267,90 €, lo que supondría una responsabilidad del 12,25 € en el II PVV. En este caso, si para durante el primer Plan se consideraban solamente los programas implementados, en el segundo se ha entendido que toda la actividad de estos agentes está dedicada a la promoción del voluntariado, por lo que se computa el total de su presupuesto.
5. De esta forma, el Gobierno Vasco ha pasado de sustentar el 15,67% del presupuesto del I PVV a implementar acciones por valor del 57,68%, las Diputaciones Forales pasan del 43,61% del presupuesto del I PVV al 29,93% en el segundo, mientras que las agencias pasarían del 7,26% al 12,25%.

## 6. Evaluación y sistema de indicadores

El sistema de evaluación del II Plan Vasco del Voluntariado distingue dos momentos especiales que se pueden encuadrar en los dos apartados que se explican a continuación:

- Seguimiento del II Plan Vasco del Voluntariado. Para esta situación cada acción se dota de una serie de indicadores de seguimiento y objetivos. Cada agente es responsable de realizar las acciones necesarias para alcanzarlos y medirlos. Por ejemplo:

### **Acción 1. Promoción de una cultura de coordinación y del marco existente por medio de la impresión y difusión del II Plan Vasco del Voluntariado**

Responsables	Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales – Dirección de Bienestar Social Consejo Vasco del Voluntariado		
Colaboradores			
Calendario		<b>2008</b>	
		<b>x</b>	
Presupuesto			
Indicadores de seguimiento	<b>Indicador</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Conseguido</b>
	Nº de ejemplares editados y distribuidos	1.000	
	% de miembros del CVV satisfechos >	70 %	
	Difusión del II Plan Vasco del Voluntariado a todas las entidades censadas.	250	
	Nº de envíos del II Plan Vasco del Voluntariado por correo electrónico.	1.000	

- Evaluación del II Plan Vasco del Voluntariado. Una vez desplegadas todas las acciones y conseguidos los indicadores de seguimiento, llegará el momento de valorar lo conseguido por el Plan en torno a diferentes campos: Objetivos propuestos; Eficacia; Eficiencia; Cobertura; Utilización; Calidad del servicio o programa; Satisfacción.
- Para la medición del impacto del segundo Plan Vasco del Voluntariado se utilizarán como fuentes los Informes sobre la Situación del Voluntariado en la Comunidad Autónoma del País Vasco y

datos pertenecientes al Instituto Vasco de Estadística (Eustat).

A continuación, se presentan los resultados más significativos que se esperan obtener una vez desplegado el Plan Operativo del II Plan Vasco del Voluntariado. El presente trabajo debe contribuir al establecimiento de una priorización, poniendo el foco en una serie de indicadores que se podrían considerar como claves a la hora de desplegar la estrategia.

Tabla 2. Líneas estratégicas, objetivos generales y resultados e indicadores del II Plan Vasco de Inserción

Líneas estratégicas	Línea Estratégica 1. Construir una ciudadanía sensible y activa con la acción voluntaria	Línea Estratégica 2. Fomentar el desarrollo de un tejido asociativo dinámico, preparado para responder a los retos del voluntariado en el futuro	Línea estratégica 3. Configurar y potenciar los espacios de voluntariado existentes para la plena coordinación de los agentes que los conforman
Objetivos generales	Sensibilización, captación, investigación	Apoyo y fomento de la actividad de las entidades sin ánimo de lucro y de las personas voluntarias	Coordinación
Resultados e indicadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento del número de personas de la Comunidad Autónoma Vasca que participan en programas de voluntariado.</li> <li>• Incremento del nº de personas asociadas en entidades sin ánimo de lucro en el ámbito de la CAPV.</li> <li>• Incremento anual del número de personas jóvenes de la Comunidad Autónoma Vasca que reciben información sobre voluntariado.</li> <li>• Incremento del nº de entidades sin ánimo de lucro censadas en el Censo General de las Organizaciones de Voluntariado en el ámbito de la CAPV.</li> <li>• Incremento anual del número de personas de la Comunidad Autónoma Vasca que reciben información sobre voluntariado.</li> <li>• Número de entidades sin ánimo de lucro informadas sobre los conceptos relativos al Voluntariado Empresarial.</li> <li>• Número de empresas informadas sobre los conceptos relativos al Voluntariado Empresarial.</li> <li>• % de entidades sin ánimo de lucro que actualizan sus datos en el Censo General de Organizaciones de Voluntariado en el período de duración del II PVV.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de las entidades sin ánimo de lucro censadas que cuentan con estatuto interno del voluntariado.</li> <li>• 100% de entidades sin ánimo de lucro censadas en el Censo General de Organizaciones de Voluntariado con seguro de las personas voluntarias.</li> <li>• Incremento del número de entidades sin ánimo de lucro censadas en el Censo General de Organizaciones de Voluntariado que cuentan con persona responsable del voluntariado.</li> <li>• Nº de personas beneficiadas directamente de la actividad de las Entidades sin Ánimo de Lucro censadas en el Censo General de Organizaciones de Voluntariado.</li> <li>• Nº de programas realizados y evaluados.</li> <li>• Nº de personas voluntarias que colaboran con los proyectos subvencionados por la Administración Pública.</li> <li>• Incremento del número de personas formadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento del número de entidades formadas. Introducción de nuevas acciones en el II Plan Vasco del Voluntariado en base al trabajo del Consejo Vasco del Voluntariado.</li> <li>• Incremento del número de entidades sin ánimo de lucro censadas en el Censo General de las Organizaciones según su ámbito de actuación en la CAPV.</li> <li>• Incremento en el nº de nuevas iniciativas puestas en marcha por agentes participantes en el II Plan Vasco del Voluntariado en base a la inercia generada por el Plan.</li> </ul>

Por consiguiente, será de vital importancia que todos los agentes participantes en el despliegue del segundo Plan entiendan que las acciones que implementan no constituyen un ejercicio independiente, sino que contribuyen en una confluencia con otras acciones a la consecución de los objetivos generales. Para ello, será estrictamente necesaria la correcta medición de los indicadores de seguimiento facilitados.

Con el objetivo de realizar este seguimiento, el Consejo Vasco del Voluntariado ha constituido un Grupo de Trabajo Permanente integrado de forma paritaria por entidades sin ánimo de lucro y Administración pública, precisamente con la encomienda fundamental del Consejo Vasco del Voluntariado de ejercer como catalizador.

## 7. Conclusión

Una vez aprobado el segundo Plan Vasco del Voluntariado llega el momento más importante, el despliegue de su plan operativo. Todo está por hacer. Se cuenta con un compromiso de mínimos, pero el verdadero reto debe estar en reforzar la presencia de los agentes que ya forman parte del Plan Operativo y, seguidamente, conseguir en los próximos años un incremento constante de apoyos alineados en la misma dirección. Ahí es donde radicará el verdadero éxito del Plan. Porque este Plan, es un ejercicio que siempre está por acabar. Y esto, para LA Dirección de Bienestar Social constituye una virtud, nunca un defecto. De esta forma, se pueden sumar nuevos agentes con nuevas acciones que, necesariamente, deben cuadrar con las Líneas Estratégicas que se quieren promocionar, se pueden crear nuevas sinergias entre los actores que ya tienen puesto el “foco” en el Plan, se pueden añadir nuevos indicadores que nos aporten una visión más clara de lo que el voluntariado representa en nuestra sociedad, en la sociedad vasca del siglo XXI.

Por otro lado, tampoco debe suponer ningún hándicap su período de duración, puesto que la base ya está colocada y viene consensuada por los diferentes agentes presentes en el Consejo Vasco del Voluntariado. Se cuenta con una herramienta válida, por lo que todos los esfuerzos a partir de ahora deberán ir enfocados a la elaboración de acciones orientadas a la consecución de los objetivos y metas propuestas.



# Claves en la inserción laboral de personas con enfermedad mental<sup>1</sup>

## **Txema Franco**

Director General

Lantegi Batuak

Lantegi Batuak es una organización no lucrativa cuya misión consiste en la generación de oportunidades laborales de calidad para personas con discapacidad, preferentemente intelectual y de Bizkaia. Desarrolla su labor desde 1983, creando y gestionando actividades industriales y de servicios, que posibilitan a las personas seguir un itinerario de inserción sociolaboral, que abarca desde la orientación y la formación, a los programas ocupacionales y especiales de empleo, hasta el empleo ordinario. Desde que en 2002 incorporara a personas con enfermedad mental en CEE, emplea a personas con todo tipo de discapacidades. Actualmente trabajan en Lantegi Batuak más de 2.200 personas con discapacidad, de las que el 70% son personas con discapacidad intelectual, el 25% personas con discapacidad física o sensorial y el 5%, personas con enfermedad mental. Su experiencia, siempre innovadora, en la integración laboral de personas con discapacidad, ha utilizado la I+D+i para contribuir al reto de integrar a personas con enfermedad mental en el mercado de trabajo. En este artículo se resumen las claves que han descubierto en este camino.

## **1. EHLABE como motor del empleo de las personas con discapacidad en la CAPV**

Nacida en 1987, Euskal Herriko Lan Babestuaren Elkarte (EHLABE) se constituye en la asociación de entidades de trabajo protegido en Euskadi, aglutinando a la práctica totalidad de organizaciones no lucrativas que generan empleo para personas con discapacidad (Gureak y Katea Legaia en Gipuzkoa, Lantegi Batuak, Usoa y Ranzari en Bizkaia e Indesa –Instituto Foral de Bienestar Social de la Diputación Foral en Araba).

En la actualidad, prestando servicios a más de 1.000 clientes, en múltiples sectores de actividad (subcontratación industrial, jardinería, limpieza, lavandería, enclaves, servicios auxiliares, marketing directo y un largo etcétera) y repartidas por más de cien centros de trabajo distribuidos por toda la geografía vasca, aglutina a **4.100** personas con discapacidad intelectual, **2.600** con discapacidades físicas o sensoriales y **800** con enfermedad mental.

- Casi **6.000** personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo (lo que representa un 15% del total del empleo especial en el Estado Español).
- Más de **2.000** personas en empleos normalizados (jardinería, limpieza, enclaves, servicios, hostelería, etc.).
- Más de **1.000** personas con discapacidad en empleo en empresas (contratadas por empresas “ordinarias”).

Por tanto, solamente resaltar de inicio, que se trata de una asociación de entidades que cuentan con un conocimiento muy cercano del mercado de trabajo, de las necesidades sociales del colectivo de personas con discapacidad y de las oportunidades que pueden generarse como consecuencia de las necesi-

<sup>1</sup> Este artículo está basado en una ponencia presentada por el autor en la jornada organizada por EHLABE en los Cursos de Verano de la EHU-UPV 2008 bajo el título “Inserción laboral de personas con enfermedad mental en la CAPV”.

dades reales del tejido industrial y de servicios en la CAPV.

## 2. Una pretensión práctica sobre la base de la experiencia

La pretensión de este artículo es eminentemente práctica. Sobre la base de la experiencia desarrollada en nuestra organización, dando empleo en Lantegi Batuak a más de 150 personas con enfermedad mental desde el año 2002, hemos tratado de resumir en una serie de consideraciones las claves de lo que sería una integración laboral exitosa. Por ello, creemos que compartir nuestra experiencia puede contribuir a la mejora del empleo de las personas con enfermedad mental, ya que se trata de un colectivo con graves dificultades de inserción social y laboral.

Trasladar la experiencia práctica en forma de transferencia del conocimiento que atesoramos, es un reto al que no podemos renunciar desde la perspectiva académica, de investigación y de desarrollo. La oportunidad que se nos brinda en este caso es un claro ejemplo de la necesaria colaboración para la difusión y la puesta en valor del *know how* que en materia de integración laboral de personas con discapacidad, todos tenemos.

Lantegi Batuak es una organización no lucrativa con más de 25 años de experiencia, que genera oportunidades laborales de calidad, con el fin de lograr el máximo desarrollo de las personas con discapacidad, preferentemente intelectual y de Bizkaia. Estas oportunidades son generadas creando y gestionando actividades industriales y de servicios, que posibilitan a las personas seguir un itinerario de inserción sociolaboral, que abarca desde la orientación y la formación, a los centros ocupacionales y especiales de empleo, hasta el empleo ordinario.

En la actualidad, componen la estructura de personas en Lantegi Batuak, más de 2.200 personas con discapacidad, casi 1.300 de las cuales, trabajan en Centro Especial de Empleo, 835 son personas usuarias de Centro Ocupacional y más de 100 están ya contratadas por empresas vizcaínas.

Por tipos de discapacidad, nos encontramos que en el Servicio Ocupacional atiende a personas con discapacidad intelectual mayoritariamente (98%), ya que sólo un dos por ciento de las personas usuarias tienen una discapacidad derivada de daño cerebral y no de origen intelectual. En el régimen laboral especial se da una mayor variedad en cuanto a la tipología de la discapacidad, ya que contamos con 576 personas con discapacidad intelectual, 129 personas con enfermedad mental y 517 personas con discapacidades físicas o sensoriales.

El equipo de personas sin discapacidad que trabajan en Lantegi Batuak como profesionales de apoyo supera los 300 y tiene una base y composición profesional multidisciplinar. Lantegi Batuak cuenta con 19 Talleres o Centros, repartidos por Bizkaia, con una actividad eminentemente industrial y 9 Servicios en el exterior realizando labores de jardinería, limpieza, enclaves, etc.

## 3. Tejer la red de apoyo para el empleo para las personas con enfermedad mental

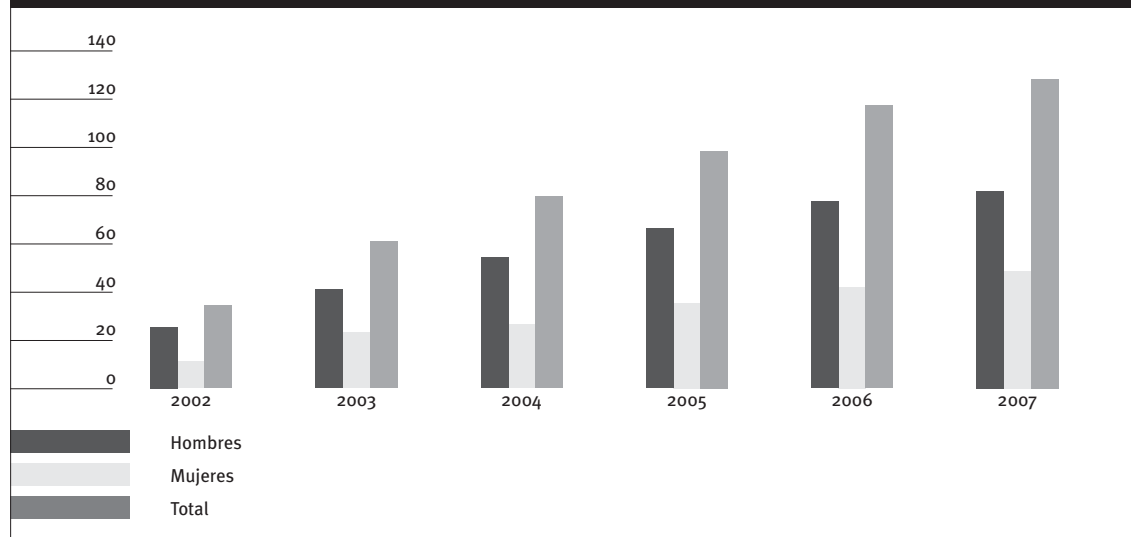
Aplicamos a la práctica de la incorporación de las personas con enfermedad mental al trabajo, nuestra experiencia previa con otros colectivos de personas con enfermedad mental. Incluso incorporamos los aprendizajes de los fracasos obtenidos con carácter previo en intentos no estructurados, de incorporación de personas con discapacidades físicas y/o sensoriales allá por 1995.

Así, planteamos desarrollar un itinerario de inserción laboral para personas con enfermedad mental, creando un Servicio de atención especializado que garantizase la implantación de una metodología de intervención holística, de manera que mejorase la capacidad de empleabilidad de las personas con enfermedad mental en Lantegi Batuak. Fue en el año 2002 cuando empezamos a trabajar con el colectivo de personas con enfermedad mental. Como antecedente más inmediato y más cercano en cuanto a la filosofía de trabajo, contábamos con la positiva experiencia desarrollada por Gureak en Gipuzkoa y con las limitaciones con las que se había encontrado Eragintza en Bizkaia para dar respuesta a todas las necesidades que estaban siendo planteadas por las personas con enfermedad mental en nuestro Territorio Histórico.

Y empezamos con un proceso de orientación estructurado, que antes de producirse coordinaba con informes de carácter psiquiátrico en colaboración con Osakidetza, a través del establecimiento de un protocolo formal de colaboración con AVIFES, Fundación Eragintza, Ehlabe y la red pública de Salud Mental. Hasta la fecha, hemos recibido más de 1.000 solicitudes de orientación en Bizkaia.

Seguimos con un proceso de formación específico para los grupos homogéneos de personas que se plantearon. Estos cursos, en los que han participado 119 personas con enfermedad mental, constaban de módulos de orientación y apoyo en el proceso de inserción, formación en el puesto de trabajo y formación en habilidades complementarias (habilidades sociales, ergonomía y factores psicosociales, calidad, prevención de riesgos laborales, etc.). Planteamos el proceso de integración laboral, en el marco de un desarrollo del itinerario con carácter flexible (que abarca a los talleres, a los servicios y a los

Gráfico 1. Evolución de las personas con enfermedad mental trabajando en CEE en Lantegi Batuak



enclaves) y por el que trabajan 129 personas con enfermedad mental. Son aquellas que mantienen su empleo tras la oportunidad laboral que les supuso su participación en este proceso.

Cuadro 1. Personas con enfermedad mental registradas por Lantegi Batuak

	Hombres	Mujeres	Total
Solicitudes recibidas	741	390	1.131
Alumnos/as que ha seguido cursos de formación	86	33	119
Personas trabajando en Lantegi Batuak	82	47	129
Personas en lista de espera (con orientación a empleo)	49	36	85

Pero esto no era suficiente y fuimos conscientes de que era necesario tejer otra serie de redes de apoyo a la inserción,

En primer lugar, consideramos imprescindible la presentación de Lantegi Batuak a otras organizaciones, pues en Bizkaia se desconocía la apertura de nuestras puertas al colectivo de personas con enfermedad mental. Además, fruto de la especialización en la intervención sociolaboral con personas con discapacidad intelectual y otras discapacidades, nos identificaban sólo como la solución para esas tipologías de personas. En este empeño por acercar la realidad de Lantegi Batuak hicimos presentaciones a 37 Servicios Sociales de Base, a 38 Centros Salud Mental y Hospitales generales y Psiquiátricos, a 21 profesionales de Avifes (Asociación Vizcaína de Familiares de Enfermos Psíquicos), a 40 organizaciones sociales diferentes, a 29 Centros de orientación laboral comunitarios y mantuvimos encuentros con 125 representantes de centros educativos

En segundo lugar, a través de un programa de formación e intercambio de prácticas y experiencias realizado en colaboración con Avifes, dimos formación a 203 profesionales de Lantegi Batuak. Era necesario introducir en la cultura profesional de nuestra Organización la eliminación de los estigmas que lleva asociada la enfermedad mental y nada mejor que la formación práctica impartida por quienes conocen su realidad. En este campo, otros 39 profesionales de Lantegi Batuak recibieron formación por parte de los Centros de Salud Mental de Osakidetza (concretamente, fue impartida por el equipo técnico del CSM de Basauri y el CSM de Durango) y se han producido visitas guiadas a Lantegi Batuak desde Hospitales y Centros de Salud Mental para que conociesen nuestra realidad.

En tercer lugar, fuimos pioneros en integrar la perspectiva de género en el abordaje de la empleabilidad de las mujeres con enfermedad mental, ya que detectado el problema de unas mayores tasas de inactividad, incluimos desde el inicio del proyecto esta perspectiva, que se materializó con campañas de sensibilización y un estudio realizado en colaboración con el CSM de Basauri de Osakidetza.

#### 4. La inquietud por avanzar a través de la I+D+i en el ámbito social

En los últimos años, se han publicado dos estudios realizados en Lantegi Batuak bajo la dirección de Natxo Martínez Rueda, de la Universidad de Deusto y financiados por el programa social de I+D+i de la Obra Social de BBK. Estos estudios han pretendido un acercamiento científico a una materia, en la que prácticamente no hay literatura en castellano. Con esta pretensión, se ha tratado de plantear un doble

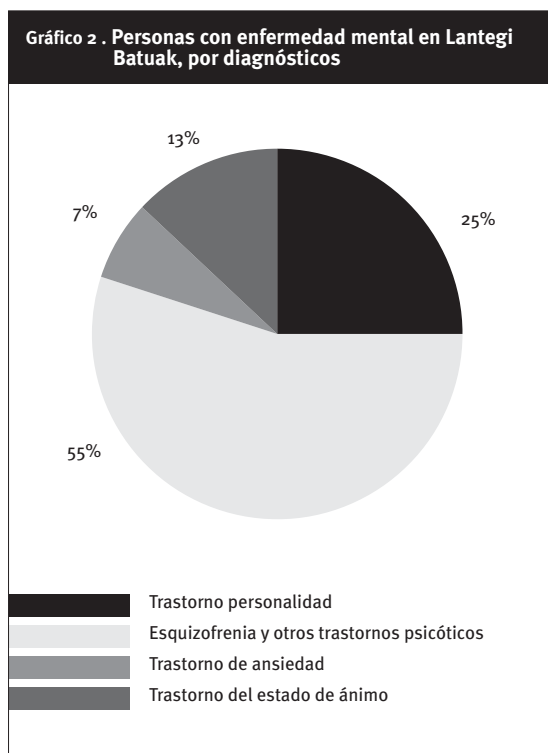
enfoque, teniendo en cuenta la perspectiva de las personas con enfermedad mental, pero también la del personal de apoyo en su proceso de integración laboral.

Estos estudios son “Factores de éxito en la integración laboral en Centro Especial de Empleo de personas con trastorno mental desde la perspectiva de los y las profesionales” (Lantegi Batuak, 2006) y “Factores de éxito en la integración laboral en Centro Especial de Empleo de personas con trastorno mental desde su perspectiva” (Lantegi Batuak, 2007).

A partir de un estudio sobre el universo de personas, profesionales y usuarias, de las que disponíamos datos, hemos podido acercarnos un poco más a la realidad del colectivo desde la perspectiva laboral. Sin duda que estos estudios, han ido más allá de lo puramente científico, pues han contribuido a validar algunas hipótesis de partida y a arrojar más luz sobre los aspectos que habremos de mejorar en el futuro si queremos seguir contribuyendo a la mejora de la calidad de vida a través del proceso de inserción sociolaboral de las personas con enfermedad mental.

## 5. El resultado de los estudios

La distribución en función de su diagnóstico, de las personas con enfermedad mental que trabajan en la actualidad en Lantegi Batuak, se distribuye de la siguiente manera:



La muestra de profesionales que participó en el estudio fue de 63 personas, de los el 54% (más de la mitad) desempeñaban labores de apoyo en Talleres frente al 41% que trabajaban en Servicios. El 5% restante lo constituían técnicos de las Áreas de Apoyo (servicios generales). Según los profesionales (PROF), la intensidad del apoyo requerido por las personas con enfermedad mental que trabajan en Lantegi Batuak (PCEM), es una variable que depende de cada caso particular (60,3%), similar al que necesitan otras personas con discapacidad (17,5%), mayor que el que requieren otras personas con discapacidad (15,9%) y sólo es menor el apoyo requerido en opinión del 6,3% de los PROF consultados.

En el rendimiento por dimensiones, por parte de los PROF en relación con las PCEM, los tres aspectos más valorados (en una escala de 1 a 5) fueron la puntualidad, la relación con los profesionales y la autonomía, mientras que los tres aspectos menos valorados fueron la atención-concentración, el ritmo y la polivalencia.

En cuanto a la percepción de su satisfacción, destaca la alta valoración de las relaciones con los profesionales de apoyo. En general, todas las cuestiones son bien valoradas, a excepción de una cuestión, el salario. Destaca, en el plano negativo, a baja satisfacción con el salario que perciben.

Gráfico 3. Rendimiento por dimensiones de las PCEM según los PROF

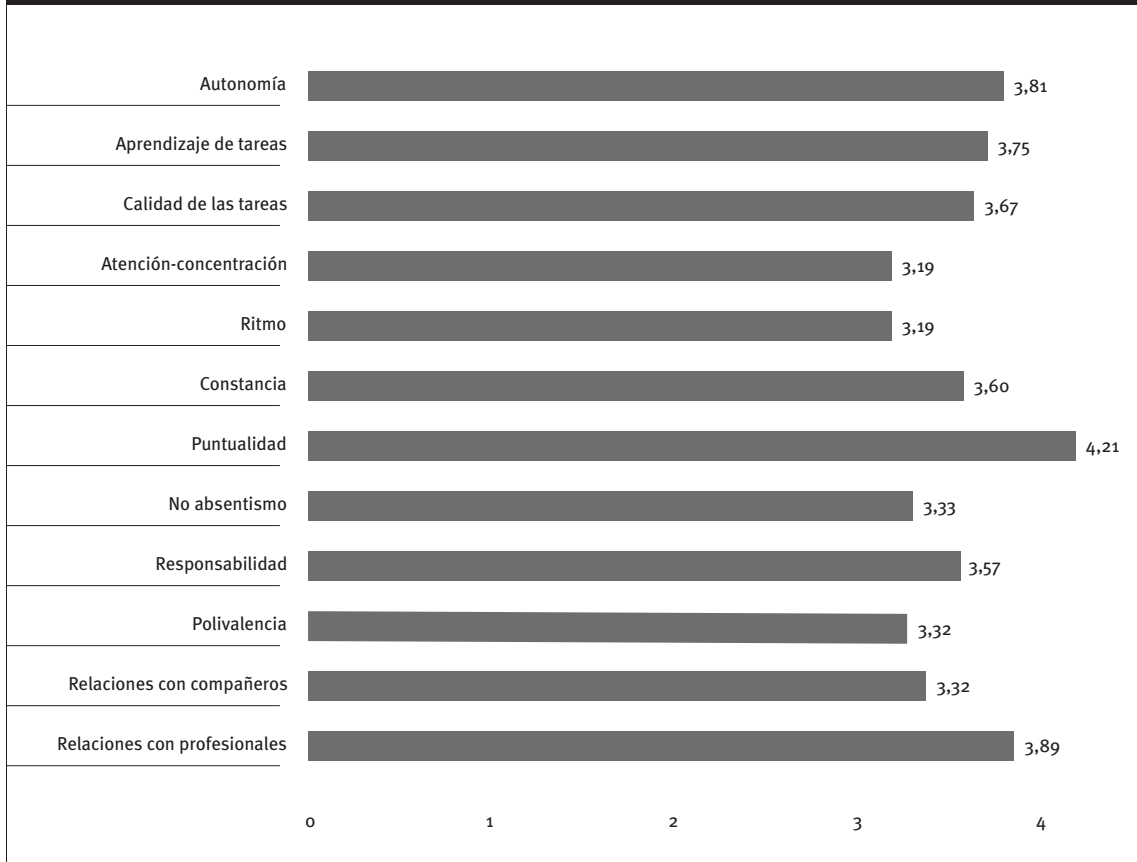
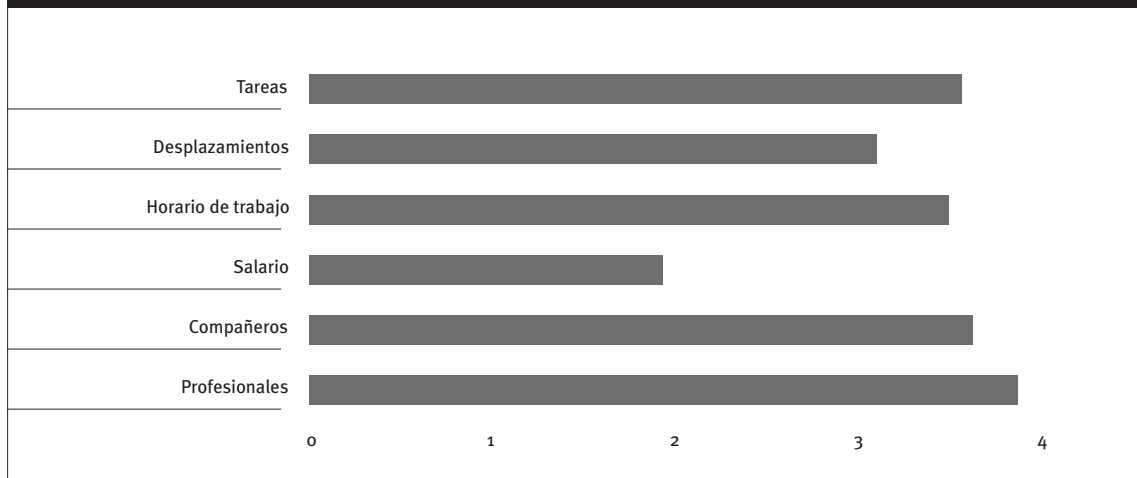


Gráfico 4. Satisfacción percibida de las PCEM según los PROF





En 2007 el salario medio bruto anual que percibió una persona con enfermedad mental que trabajaba en Lantegi Batuak ascendió a 9.560 euros. Las pautas de interacción que los PROF han considerado como más importantes, de cara a lograr el éxito de la inserción laboral de las PCEM, son la atención a los estados emocionales, la atención a sus cambios de conducta y la práctica de una escucha activa. Por el contrario, las pautas que son consideradas como menos eficaces son las constituidas por reunirse periódicamente, utilizar registros de los progresos y establecer pactos y acuerdos por escrito.

Por su parte, las personas con enfermedad mental, que trabajan en Lantegi Batuak han evaluado su autopercepción del rendimiento, valorándose muy positivamente (4,37 sobre 5) frente a la media que los PROF otorgaban al rendimiento de las PCEM y que, aún siendo positiva, se quedaba en el 3,57 sobre cinco. Los tres factores más valorados en los que más se valoran ellas mismas, son el cumplimiento del horario de trabajo, la puntualidad y la asistencia, mientras que las cuestiones menos valoradas son la fiabilidad, la confianza que en ellos depositan los profesionales y la autonomía.

Gráfico 5. Pautas de interacción que benefician a las PCEM según los PROF

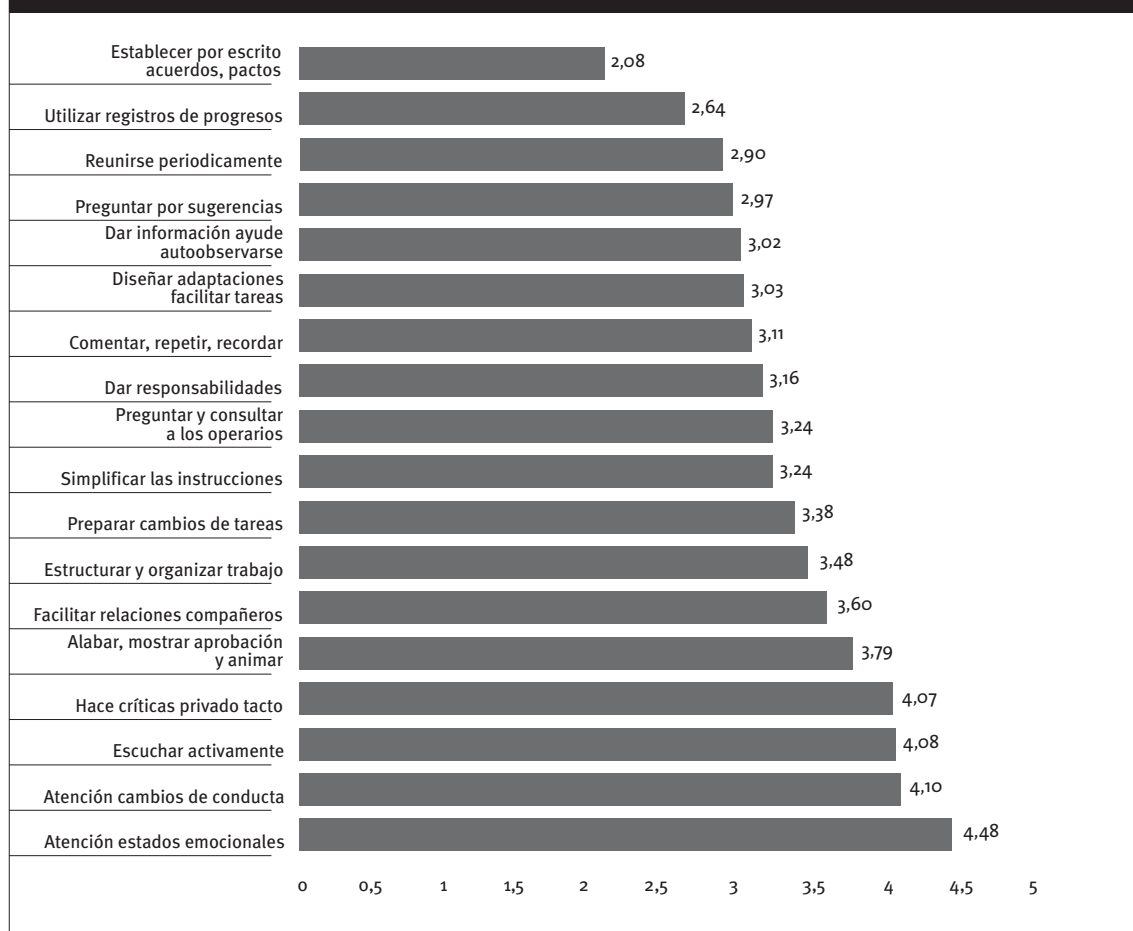
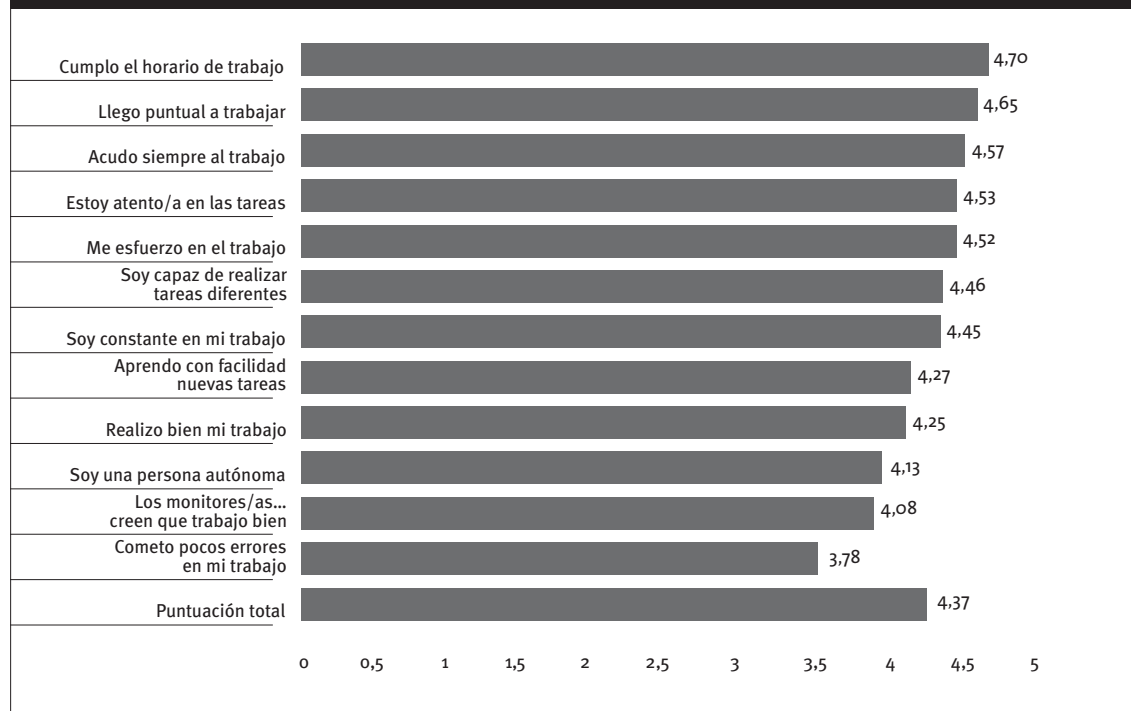


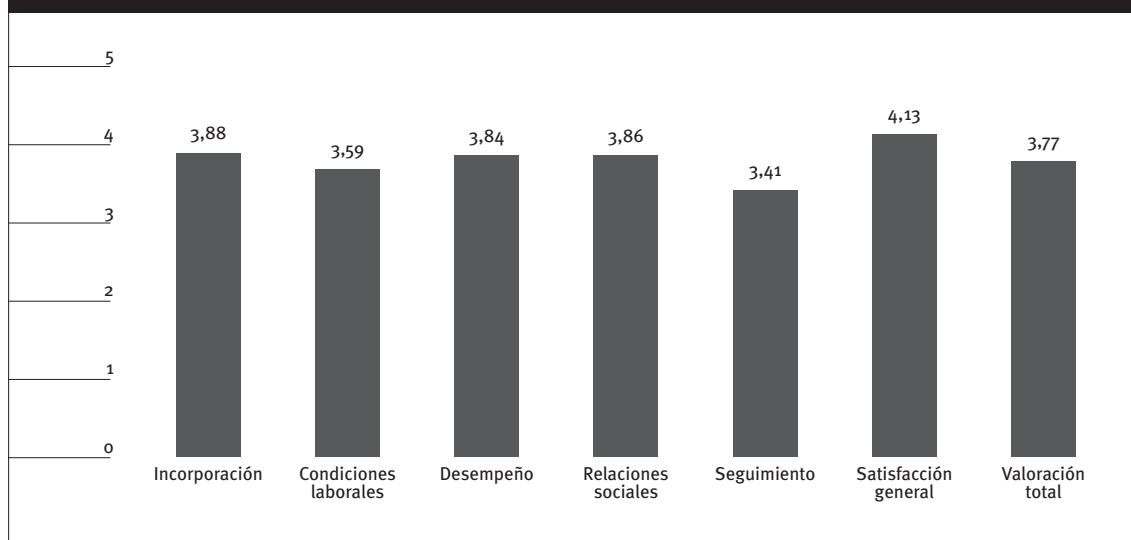
Gráfico 6. Autopercepción de su rendimiento según las PCEM



A la hora de valorar su situación laboral, las PCEM valoran muy positivamente su satisfacción en general y el proceso de incorporación al puesto de trabajo, mientras que en la cola, se situarían el segui-

miento que reciben una vez incorporadas y las condiciones laborales (destacando el tema salarial y coincidiendo con la percepción de los PROF).

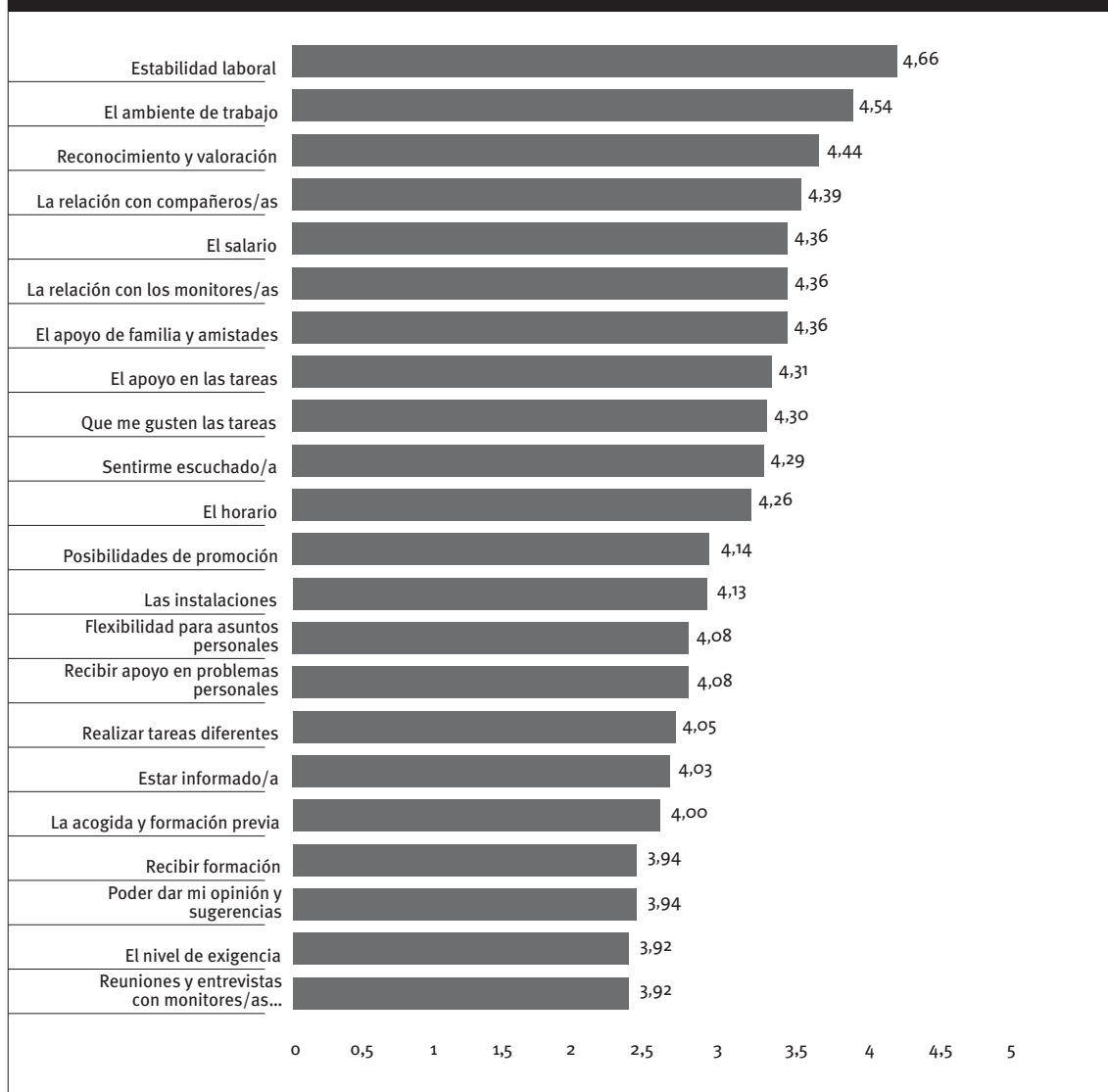
Gráfico 7. Valoración de su situación laboral según las PCEM



Por último, se pidió a las PCEM una valoración acerca de los factores de éxito en el trabajo, para tratar de contraponer su percepción con la resultante de los PROF. Según las PCEM, los tres factores más importantes serían la estabilidad en el empleo, el ambiente de trabajo y el reconocimiento y la valoración por parte de los PROF. Y aquellas cuestiones que menos influyen a la hora de que su integración laboral resulte exitosa serían las entrevistas “de

desarrollo” con los PROF, el nivel de exigencia y la posibilidad de que se les ofrezca aportar opiniones y sugerencias. Lo cierto es que la suma de las percepciones de los PROF y las PCEM ha servido como base para avanzar, ya que las diferentes cuestiones a las que cada una ha ido dando respuesta, han servido para elaborar un DECÁLOGO de factores críticos de éxito en el proceso de integración laboral.

Gráfico 8. Factores que contribuyen al éxito en el trabajo según las PCEM



## 6. Un decálogo para lograr un proceso de inserción laboral exitoso con personas con enfermedad mental

Una de las herramientas resultantes de nuestra experiencia consiste en haber resumido en un decálogo las principales claves que contribuyen a lograr inserciones laborales de éxito con personas con enfermedad mental. Dado que entendemos la inserción como parte de un proceso más completo y complejo, es necesario tener en consideración todos los aspectos que van a contribuir al acierto en el encaje de la persona en el puesto. Estas son las diez claves:

1. Creación de una red de apoyos naturales en el puesto de trabajo a través de la capacitación específica de los profesionales en intervención sociolaboral con personas con enfermedad mental.
2. La motivación de los usuarios/as hacia el empleo, a través de un proceso de orientación y formación.
3. Buena conciencia de la enfermedad y adscripción a tratamiento psiquiátrico y farmacológico.
4. Una formación prelaboral acorde a intereses e historia laboral, donde desarrollar hábitos básicos de trabajo y habilidades de relación sociolaboral.
5. La adecuación del puesto de trabajo a las características y capacidades de la persona.
6. El establecimiento de sistemas de seguimiento de la evolución del trabajador/a.
7. El grado de satisfacción de la persona con el puesto de trabajo.
8. Contar con apoyo externo de carácter *social* (asociación de familiares e instituciones competentes) y *sanitario* (red de centros de salud mental).
9. Programación de la intervención familiar con el fin de que familiares de usuario/as sean agentes activos de apoyo y colaboración en el proceso de integración sociolaboral.
10. Inserción a través de estructuras de apoyo, adecuadas y flexibles en cuanto a los itinerarios (formación, CO, CEE, EO, etc.).

## 7. El problema de los servicios ocupacionales para personas con enfermedad mental

Para las personas con discapacidad intelectual, el desarrollo de un modelo mixto (CO/CEE) ha promovido que más de medio millar de personas obtengan

un empleo tras su paso por el servicio ocupacional. Esta buena práctica no es trasladable en la actualidad como medio de inserción laboral para personas con enfermedad en Lantegi Batuak y no es un problema de resolución sencilla.

El número de personas con enfermedad mental *empleadas* en Lantegi Batuak en régimen de CEE, asciende a 129 (55% en actividades industriales y 45% en actividades de servicios). El número de personas con enfermedad mental *inscritas en la bolsa de trabajo* de Lantegi Batuak asciende a 130. No se trata de una lista de espera propiamente dicha, ya que estas personas no cuentan con una orientación clara a régimen ocupacional.

El motivo de esto último radica en que, como Lantegi Batuak no gestiona plazas ocupacionales para este colectivo, las personas son informadas de este aspecto y por lo tanto, no albergan esperanzas de contar con una plaza ocupacional, sino únicamente con alguna posibilidad de formación o empleo en nuestros centros. Esta situación, carece de una realidad homogénea en la CAPV ya que en cada Territorio Histórico está organizado de manera diferente, dándose diferentes situaciones en relación con una misma problemática y con la articulación de la prestación de un servicio social de carácter especializado y de atención diurna como es el Servicio Ocupacional para personas con discapacidad psíquica.

En la actualidad, las infraestructuras sociales destinadas a la cobertura de plazas ocupacionales para personas con discapacidad intelectual están saturadas. La media de personas con discapacidad por taller asciende a 80 personas de las que 44 son plazas ocupacionales, encontrándonos en la actualidad en un proceso de desdoblamiento de aquellos talleres o centros cuya cifra de personas supera las 100. Entendemos que una atención de calidad requiere entornos de taller que no superen la cifra de 80 personas con discapacidad atendidas. El posibilismo y la necesidad de garantizar una atención universal al colectivo de personas con discapacidad intelectual en Bizkaia han contribuido a una situación que no es la ideal en los actuales estándares de calidad que se manejan en nuestra sociedad.

Por tanto, incorporar personas con enfermedad mental en régimen ocupacional requeriría de una dotación de infraestructuras, con una planificación de desarrollo acorde a las comarcas donde está prevista la creación de dichas plazas en el futuro.

En relación con las necesidades suplementarias de apoyo, hay que decir que en Lantegi Batuak el ratio de atención de personas con discapacidad intelectual en el modelo ocupacional asciende a un monitor/a por cada 15 usuarios/as aproximadamente. Está en cuestión la necesidad de una mayor individualización,

buscando una mayor calidad a través de la personalización de la atención. Hay que tener en cuenta que el 21% de las personas con discapacidad intelectual en régimen ocupacional presentan un diagnóstico dual añadido de enfermedad mental, lo cual nos está aconsejando establecer un marco de atención más individualizada para este colectivo. Además, se haría necesaria la dotación de técnicos de apoyo para prestar un mayor soporte técnico en intervención sociolaboral especializada. Hoy por hoy es una utopía, en función de los costes laborales inducidos por estas medidas suplementarias de apoyo.

Por este motivo, se hace imprescindible la dotación de recursos suplementarios para prestar la atención requerida a un colectivo, el de las personas con enfermedad mental en un modelo ocupacional, ya que presenta una problemática de atención específica y un tanto diferenciada al de las personas con discapacidad intelectual.

Por las especiales características del colectivo, parece recomendable contemplar la posibilidad de que exista una mayor flexibilidad en la configuración de las plazas ocupacionales. Nos referimos a la conveniencia de poder prescribir plazas a jornada parcial, con horarios de atención personalizados y flexibles para atender mejor a las necesidades planteadas por las personas usuarias. En todo caso, el precio de la plaza sería completo ya que los costes asociados al mantenimiento de las mismas no se ven minorados por la duración del tiempo de atención. Así, los y las profesionales trabajan a jornada completa, las infraestructuras son necesarias en su totalidad, con independencia de las características de las plazas, etc.

Ya hemos comentado que los modelos de atención a las necesidades ocupacionales de las personas con enfermedad mental son diferentes en cada uno de los tres Territorios Históricos. El modelo de gestión aplicado en la actualidad por Lantegi Batuak en Bizkaia, tiene estrecha relación con la viabilidad, tanto social como económica, que requiere una actuación sería en este campo de prestación de servicios sociales públicos por parte de una entidad privada, aunque no lucrativa.

Lantegi Batuak presta servicios ocupacionales con unas características orientadas al desarrollo de las personas, en un entorno que utiliza eminentemente el trabajo como instrumento para facilitar una mayor participación social de las personas. Así, una actividad puramente asistencial no sería viable en un contexto como el actual, donde el precio de la plaza ocupacional no alcanza a cubrir el coste completo del servicio. Estamos hablando de un modelo en el que el usuario no sólo no paga un precio público por su atención ocupacional, sino que percibe una gratificación económica que en todo caso cubre el coste que le supone el transporte y el comedor.

El coste total de la plaza se cofinancia a través de la generación de valor económico por parte de la entidad gestora, a través de su participación en operaciones mercantiles en el campo de la subcontratación. La convivencia de los modelos de CO y CEE contribuye decididamente a que se puedan abordar trabajos de mayor valor añadido que permita la viabilidad global del modelo.

Una actividad puramente ocupacional (o de corte únicamente asistencial) no sería viable según el modelo de gestión vigente en Lantegi Batuak. Por esto, se hace necesario profundizar y desarrollar el modelo actual como única alternativa (que al menos, se nos ocurra a nosotros) para la prestación de un servicio ocupacional de carácter universal y gratuito para el colectivo de personas con enfermedad mental. Otra posibilidad apuntada consiste en explorar alternativas ligadas a la gestión de plazas "ajenas", esto es, concertadas por otra entidad. Esta opción requeriría de un estudio específico acerca de su viabilidad socioeconómica y de una profundización en los nexos de unión entre las redes institucionales y asociativas que vertebran la atención del colectivo de personas con discapacidad intelectual y el de las personas con enfermedad mental.

En la medida en que se incrementa el número de plazas, se incrementan las necesidades financieras para el sostenimiento del volumen global, ya que se agrava la problemática financiera. Máxime teniendo en cuenta los problemas que conlleva la actual situación de convenio de colaboración para el desarrollo de subvención nominativa, con carácter anual, sujeta a decisión política ligada a la acción de gobierno foral, sin cláusula de revisión de precios, con problemas para el cobro en tiempo y forma y con una puesta permanente en cuestión de la justificación del modelo mixto (CO/CEE). Esta es una problemática común en la CAPV para las entidades del tercer sector, por lo que no afecta a la situación en Álava. Desde la lógica de la actuación en colaboración entre el tercer sector y la administraciones públicas competentes, parecería más apropiado plantear un modelo que diera seguridad y mayor estabilidad a la relación de colaboración.

Como se puede adivinar, el modelo de gestión condiciona el tipo de actividad a desarrollar por la entidad gestora de los programas ocupacionales para personas con enfermedad mental. En Lantegi Batuak solamente el 3% de las plazas ocupacionales tienen su ámbito de actividad en el sector servicios, estando el 97% restante ocupadas en el sector industrial.

Esta circunstancia viene condicionada por las especiales características de las personas con discapacidad intelectual, ya que se requieren actividades sencillas, descompuestos los procesos, de carácter repetitivo, intensivas en mano de obra y susceptibles de una planificación ordenada en el tiempo, dirigida



a garantizar unas tasas de ocupación superiores al menos al 75% anual. A esto, hay que añadirle el mencionado asunto relativo a la necesaria contribución del valor añadido generado a la cofinanciación del coste anual de las plazas ocupacionales.

Sería necesaria una implicación de las instituciones implicadas para garantizar el acceso a servicios que pudieran ser prestados a través de la fórmula ocupacional por este colectivo<sup>2</sup>. Parecería fuera de lugar que la nueva regulación derivada del desarrollo de la futura Ley Vasca de Servicios Sociales, descuidara este aspecto que no se ha desarrollado en todo su potencial. Las plazas ocupacionales de personas con enfermedad mental, pudieran desarrollarse en el futuro en el ámbito de los servicios. Esto parece interesante y razonable teniendo en cuenta también el potencial de normalización que poseen las actividades relacionadas con los servicios, tal y como lo demuestra la trayectoria de otras experiencias en jardinería, lavandería y hostelería. Por ello, sería aconsejable pensar en clave de sector servicios en el diseño de servicios ocupacionales futuros para este colectivo.

El abordaje de un proyecto de estas características, clave para la integración laboral de las personas con enfermedad mental, requeriría una mayor participación institucional, en forma de una especial implicación por parte de las instituciones interesadas en su desarrollo.

Y no nos referimos únicamente a la necesaria colaboración interinstitucional en el ámbito sociosanitario (Osakidetza, Avifes, Diputación Foral, etc.), ya que damos por supuesto que no habría ningún problema en el establecimiento de los protocolos más adecuados de interrelación.

La Fundación Lantegi Batuak sólo cuenta en su Patronato con Gorabide, que es una asociación de familiares de personas con discapacidad intelectual. Su apertura a la atención de otro colectivo, como sería el caso de las personas con enfermedad mental, pasaría por la involucración de las instituciones interesadas en el proyecto global, bien a través de su participación en el Patronato, bien a través de otras fórmulas que garantizaran la viabilidad y estabilidad futura de la organización.

Desde nuestra experiencia, estamos abiertos a la exploración de fórmulas de colaboración para abrir la participación institucional, para que otras instituciones participen más estrechamente en un proyecto que, de dar este paso, se convertiría en la referencia

en Bizkaia para la atención ocupacional de todas las personas, con independencia de la tipología de su discapacidad.

## 8. Conclusiones y factores de éxito desde la doble perspectiva de los profesionales de apoyo y las propias personas con enfermedad mental

Las conclusiones, por tanto, son aplicables sólo al conjunto de personas con enfermedad mental que trabajan en Centro Especial de Empleo. Como resumen de la doble perspectiva de los colectivos implicados en Lantegi Batuak, podríamos señalar las siguientes conclusiones:

- En su conjunto las personas con enfermedad mental valoran de forma su situación laboral, con niveles altos de satisfacción (el 70% está bastante contento/a, un 4% está descontento/a)
- Las personas tienen una percepción muy clara de que el empleo les ayuda a tener una mejor calidad de vida (el 80% afirma que trabajar le ayuda bastante o mucho a sentirse y vivir mejor).
- Perciben una buena relación y un trato adecuado por parte de los y las profesionales de apoyo, y se sienten muy apoyados/as para la realización de tareas.
- Mantienen muy buenas relaciones con compañeros/as en general, y también buenas, aunque algo menos, con las personas con discapacidad intelectual.
- Las condiciones laborales de manera general se sitúan en niveles medios altos de valoración, salvo el salario que es el único aspecto por debajo de la media y con una valoración baja (cerca del 50% se muestra nada o poco satisfecho).
- En síntesis, podemos decir que las personas con enfermedad mental están contentas de trabajar en Lantegi Batuak.
- Las personas con estudios medios o superiores, que no han trabajado antes y que llevan dos años en Lantegi Batuak tienden a ser más críticos con su situación laboral.
- Destacar que los indicadores de rendimiento de las personas con enfermedad mental y el nivel de satisfacción por parte de los profesionales de Lantegi Batuak son medios-altos.
- La situación global de las personas con enfermedad mental en Lantegi Batuak la valoramos como buena.

<sup>2</sup> El Decreto 257/1986 que regula en la CAV los servicios sociales de carácter ocupacional, establece en su artículo 34 que los Centros Ocupacionales homologados tendrán prioridad en la prestación de servicios a establecimientos públicos.



# Pobreza y desigualdades sociales en la CAPV: una lectura a partir de la EPDS

SIIS Centro de Documentación y Estudios

**Se resumen en este artículo las características metodológicas básicas y los principales resultados de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), a partir del informe especial de evolución hecho público recientemente por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco<sup>1</sup>. Desde el punto de vista metodológico, los datos de la encuesta ponen de manifiesto la validez de una aproximación que –a diferencia de los métodos más consolidados para la medición de la pobreza en Europa– es capaz de reflejar una reducción muy significativa de las tasas de pobreza y precariedad, coincidente con la evolución que la sociedad vasca ha experimentado a largo plazo en cuanto a crecimiento económico, reducción del desempleo, incremento de la ocupación y consolidación de las políticas de lucha contra la pobreza a través del sistema de servicios sociales y de garantía de ingresos.**

## 1. Introducción

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

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

<sup>1</sup> Este artículo se basa en la ponencia presentada por el SIIS Centro de Documentación y Estudios en las Jornadas 1984-2008: 25 años de estudio de la pobreza en la Euskadi celebradas los días 11 y 12 de diciembre de 2008 en Donostia.

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

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

La convergencia de una realidad crecientemente definida por la precariedad con las iniciativas desarrolladas en el contexto de los programas europeos y de los trabajos precursores de EDIS y Cáritas se concretó en la decisión de implicar al entonces Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social en la nueva dinámica de estudio de la pobreza. Así nació un proyecto de investigación que se prolongó durante varios años y que, por las particulares circunstancias de la época, se enfocó precisamente desde ese punto de vista, el de la investigación. A partir de esos inicios, la EPDS se ha revelado como un instrumento adecuado para el seguimiento de los fenómenos de pobreza y precariedad, y constituye hoy una de las principales operaciones estadísticas del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

Se recogen en este artículo las características metodológicas básicas y los principales resultados que a lo largo de las dos últimas décadas se han obtenido a través de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) y de las investigaciones que le precedieron. El texto que a continuación se ofrece se basa en la ponencia presentada por el SIIS Centro de Documentación y Estudios en las Jornadas 1984-2008: 25 años de estudio de la pobreza en la CAPV celebradas los días 11 y 12 de diciembre de 2008 en

Donostia y en los que se presentaron los principales datos de la encuesta. Se trata por tanto –más que de un artículo propiamente dicho– de una recensión o resumen parcial del informe especial de evolución hecho público por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social en el marco de esas jornadas.

## 2. Aspectos metodológicos básicos

Los datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) se obtienen a través de una encuesta cuatrienal que se realiza entre una muestra representativa de la población que reside en hogares familiares en la CAPV<sup>2</sup>. Desde el punto de vista metodológico, puede decirse que la EPDS constituye una iniciativa poco habitual, incluso en el contexto internacional, y que está marcada por una serie de rasgos o características que la hacen –más allá de los resultados que pueda ofrecer para un territorio o un momento dados– merecedora de atención especial para todas aquellas personas interesadas en la metodología de la medición de la pobreza.

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

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

<sup>2</sup> La muestra ha oscilado entre los 3.100 hogares, en la encuesta de 1996, y los 4.500 hogares en la de 2008. Dado que el objetivo del estudio es la población en viviendas familiares, no se tiene en cuenta la situación de las personas sin hogar, las que habitan en infraviviendas (chabolas, etc.) o las personas que residen en instituciones de alojamiento colectivo (prisiones, centros residenciales de servicios sociales, hospitales de media o larga estancia, etc.).

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

Finalmente, debe recordarse también que desde sus inicios la EPDS ha contribuido a determinar la acción pública contra la pobreza en Euskadi. No en vano puede decirse que la ESDE, predecesora de la EPDS, contribuyó a mediados de los años 80 a poner de manifiesto la necesidad de establecer medidas concretas de acción contra la pobreza, y que fue por tanto decisiva para la creación del Ingreso Mínimo Familiar, del que surgió el IMI y posteriormente la actual Renta Básica. Efectivamente, a pesar de su objetivo fundamentalmente técnico y hasta académico, al poner en evidencia la existencia de importantes bolsas de precariedad y hasta de formas extremas de pobreza en Euskadi, el ESSDE puso las bases para el importante debate político que se desarrolla con posterioridad en el Parlamento Vasco<sup>3</sup>. A resultados del debate parlamentario que siguió a la publicación del estudio, el Pleno del Parlamento Vasco aprueba en sesión celebrada el día 8 de mayo de 1987 una Proposición no de Ley sobre la situación de pobreza que viven numerosas familias vascas, conforme al siguiente texto:

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

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

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

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

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

<sup>3</sup> Mondragón, J. Análisis de políticas públicas contra la pobreza y la exclusión en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1986-2003). Vitoria-Gasteiz, Instituto Vasco de Administración Pública, 2006.



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

### 2.1. La dimensión de mantenimiento

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

¿De qué forma se calculan las tasas de pobreza y precariedad en la dimensión de mantenimiento? Simplificando la descripción del método que se sigue en la EPDS, puede decirse que los umbrales se obtienen a partir de la respuesta que las personas encuestadas dan a dos preguntas: ¿cuál es el nivel de gasto que una familia como la suya precisa para llegar a fin de mes? y ¿cuál es el nivel de gasto que una familia como la suya precisa para cubrir sus necesidades básicas? La determinación de los umbrales no se basa por tanto en un porcentaje (el 30%, el 40%, el 50% o el 60%) de unos niveles de ingresos arbitrariamente establecidos (la media o la mediana). Este enfoque estadístico relativo es precisamente, pese a sus limitaciones, el que se ha consolidado en Europa a la hora de la medición de la pobreza<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> El estudio de la pobreza se ha ligado tradicionalmente en Europa a la construcción de indicadores estadísticos objetivos de naturaleza relativa. El enfoque dominante ha consistido en asociar el umbral de pobreza a un nivel de recursos situado por debajo del que se deriva de la aplicación de un determinado porcentaje a un indicador estadístico de tendencia central, calculado para una variable representativa de los recursos globales de la sociedad (los ingresos netos disponibles o el nivel de gasto realizado). En esta aproximación, la pobreza refleja la posición de la población respecto de un indicador estadístico objetivo, previamente definido por el equipo investigador.

En la EPDS los umbrales de pobreza y precariedad se establecen, por el contrario, a partir de las percepciones subjetivas de las familias y de las necesidades directamente expresadas por las éstas. Se sigue así, con alguna adaptación, la senda marcada en los años 70 por la escuela de Leyden y sus líneas de pobreza subjetiva (LPL y, en su forma simplificada, SPL)<sup>5</sup>. Una de las grandes ventajas del método SPL –que se incorpora a la EPDS– es que el nivel de los distintos umbrales de pobreza no aparece prefijado por el investigador, como ocurre con el método estadístico, sino que es una función de la percepción de necesidades ofrecida por la propia población analizada. Al mismo tiempo, los umbrales de pobreza que se derivan del método no son automáticamente equivalentes a las necesidades expresadas por la población sino que se obtienen matemáticamente a partir de los resultados de la regresión log-lineal entre ingresos reales y mínimos percibidos. El método SPL facilita así un procedimiento objetivo para establecer umbrales de pobreza a partir de la percepción subjetiva de necesidades expresada por la población objeto de estudio.

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

- Posibilita un mayor ajuste entre la percepción de la población y la clasificación realizada. Efectivamente, al valorar las críticas al método estadístico europeo, el dato más llamativo –desde un punto de vista empírico– es la existencia de muy fuertes desajustes entre la clasificación objetiva que se deriva del método y la percepción de la situación por parte de la población afectada<sup>6</sup>.
- Evita establecer umbrales o escalas de equivalencia aleatorias a partir de decisiones arbitrarias. El nivel de los distintos umbrales, o las escalas de equivalencia, no aparecen prefijados por el investigador, sino que se establece en función de la percepción de necesidades de la población analizada. Tanto las preferencias por un tipo u otro de escala de equivalencia como la elección del porcentaje de la medida a utilizar responden sobre todo a deci-

<sup>5</sup> El elemento central del nuevo enfoque es la pregunta formulada a los cabezas de familia respecto a qué nivel de ingreso mínimo consideran necesario para su propio hogar. La gran ventaja de esta aproximación es que el único juicio de valor previo que introducen los investigadores es que las personas directamente afectadas son las mejor cualificadas para evaluar cuáles son sus necesidades mínimas.

<sup>6</sup> En el caso de la CAE, por ejemplo, en el año 2008 hasta un 75,3% de los hogares clasificados como pobres de acuerdo con el método Eurostat (60% de la mediana) no se consideran a sí mismo pobres. Además, el método Eurostat clasifica como no pobres a un 41,7% de los hogares que sí se consideran al menos como más bien pobres en Euskadi.

siones apriorísticas de los responsables estadísticos. No siempre se sustentan, además, en datos empíricos suficientemente contrastados.

- Evita que las medidas de pobreza se limiten a reflejar medidas estadísticas de desigualdad en la distribución de los recursos<sup>7</sup>.

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

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

La distinción entre pobreza y ausencia de bienestar resulta determinante en la EPDS, y constituye un rasgo original fundamental del método EPDS. En la medida en que pone de manifiesto distintas realidades de precariedad en la capacidad de los hogares para hacer frente a los gastos necesarios, la distinción entre pobreza y de ausencia de bienestar ofrece una mejor comprensión de la realidad que los con-

ceptos de pobreza relativa y pobreza grave al uso en los estudios desarrollados en Europa. Permite al mismo tiempo, señalan los responsables del diseño técnico de la EPDS, una aproximación más adecuada al estudio de la relación entre cambio social y desarrollo económico, con su impacto diferencial en las distintas realidades de precariedad.

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

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

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

<sup>7</sup> En realidad, los métodos estadísticos no miden realmente la pobreza, sino más bien una determinada forma de desigualdad estadística en la distribución de los recursos, así como el número de personas afectadas por dicha situación de desigualdad. Aunque facilitan ciertamente un indicador de medición de la pobreza, puesto que la pobreza es un fenómeno estrechamente ligado a la desigualdad, cuando se trata de aproximarse a la incidencia real de la pobreza el indicador no deja de resultar aleatorio en su resultado.

que son considerados necesarios para mantener los niveles mínimos de bienestar y comodidad esperados en una determinada sociedad. Son aquellos que en la práctica permiten participar –aunque sea en condiciones mínimas– en el modo de vida, las costumbres y las actividades normales de dicha sociedad. Se encuentran en riesgo de ausencia de bienestar las personas, familias u hogares que disponen en, un periodo de referencia dado, de ingresos inferiores a los umbrales señalados para acceder a los niveles mínimos de bienestar esperados en la sociedad en la que viven.

- Bienestar. Incluye al resto de las personas, familias u hogares, es decir, a los que no experimentan en el corto plazo situaciones de insuficiencia de recursos para abordar la cobertura de las necesidades básicas ni para hacer frente a los gastos mínimos necesarios para acceder a situaciones de bienestar.

Los umbrales que se derivan de la aplicación del método son en el año 2008 los siguientes<sup>8</sup>:

**Tabla 1. Umbrales de pobreza de mantenimiento y de ausencia de bienestar según el método EPDS. 2008 (Datos en euros)**

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

Fuente: EPDS 2008

## 2.2. La dimensión de acumulación

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

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

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

La pobreza de acumulación implica una situación, no específica sino global, de precariedad diferencial en el acceso a los bienes de consumo duradero necesarios y en el nivel de los recursos patrimoniales disponibles, circunstancia que se traduce en unas condiciones de vida insuficientes para mantener una existencia digna. Esta forma de pobreza se manifiesta en unos niveles excepcionalmente bajos de recursos patrimoniales y en carencias, cualitativa o cuantitativamente significativas, en las condiciones de vida, particularmente en todo lo referido a las características de la vivienda habitual (habitabilidad, instalaciones disponibles y nivel de equipamientos), aunque también en relación al acceso a otros bienes de consumo duradero importantes para la vida en las sociedades modernas (por ejemplo, un automóvil o u otro tipo de vehículo que cubra las mismas necesidades cuando hacer frente a dichas necesidades resulte imprescindible).

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

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

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

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

### 2.3. La pobreza real

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

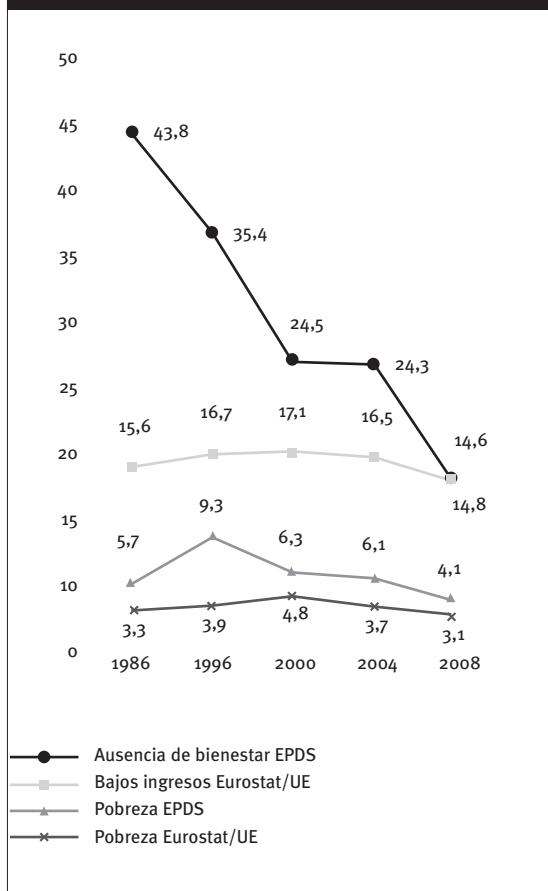
Nota: Los indicadores de pobreza relativa y/o ausencia de bienestar incluyen al colectivo pobre.

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

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



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



Nota: datos EPDS ajustados.

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

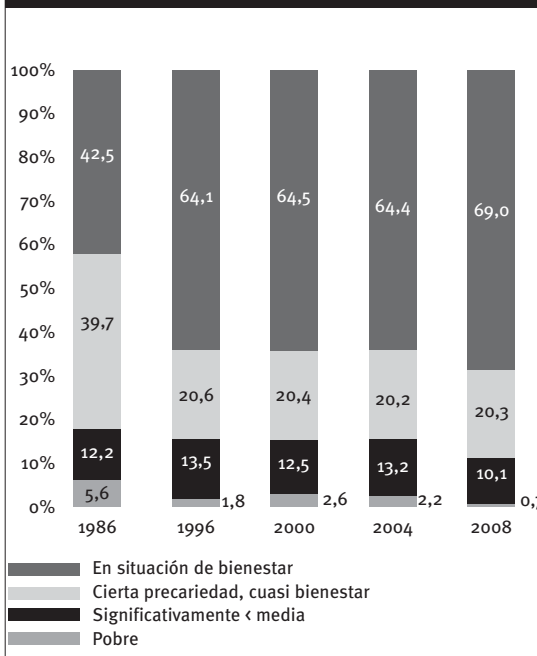
Si se comparan con la dimensión de mantenimiento, las tasas de pobreza y precariedad resultan sustancialmente más bajas en la dimensión de acumulación. Según los datos de la EPDS, en 2008 algo más de catorce mil personas (el 0,7% de la población) vive en una situación de pobreza en ese ámbito y otras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

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

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

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

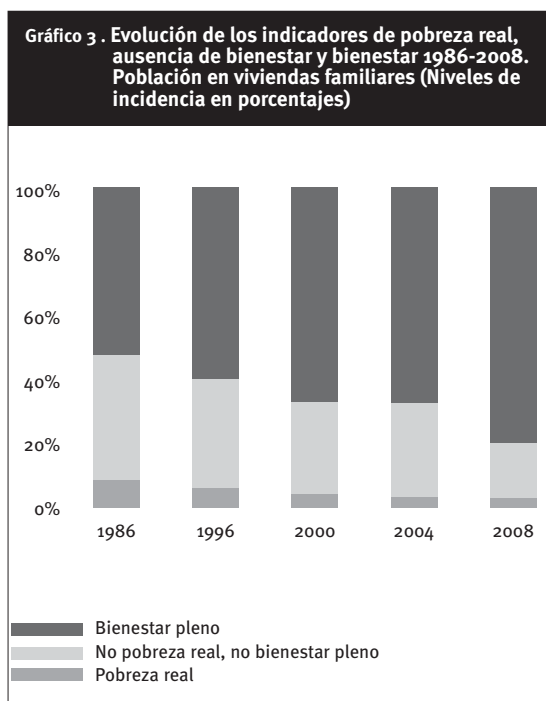
**Gráfico 2. Precariedad de acumulación: evolución de los indicadores generales de riesgo de pobreza y de ausencia de bienestar. 1986-2008 (Incidencia en % sobre la población en viviendas familiares)**





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

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



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

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

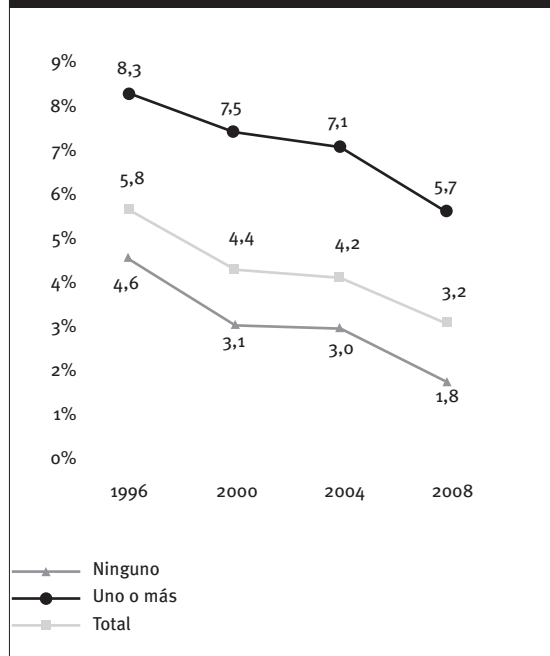
Desde el punto de vista del tipo familiar, resulta obvia la mayor incidencia de la pobreza en las familias monoparentales, con tasas de pobreza real del 10% –pese a la importante caída experimentada entre 2004 y 2008–, frente al 1,5% de las parejas sin hijos, sin duda el tipo familiar más favorecido.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

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

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

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

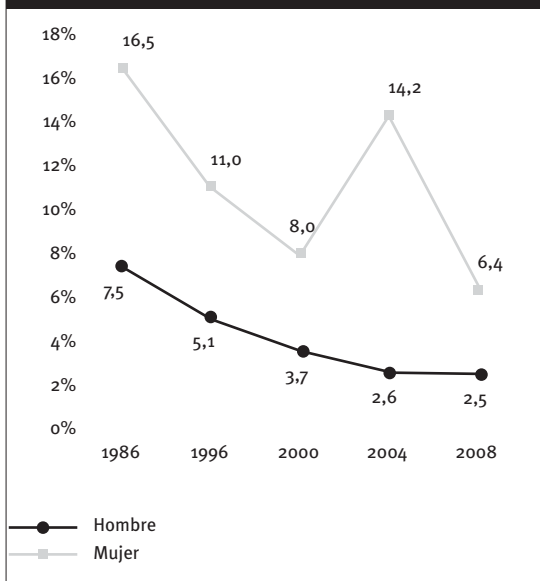
**Gráfico 4. Evolución de la incidencia de las situaciones de pobreza real por número de menores de 14 años en el hogar, 1996-2008. Población en viviendas familiares (niveles de incidencia en porcentajes)**



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

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

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

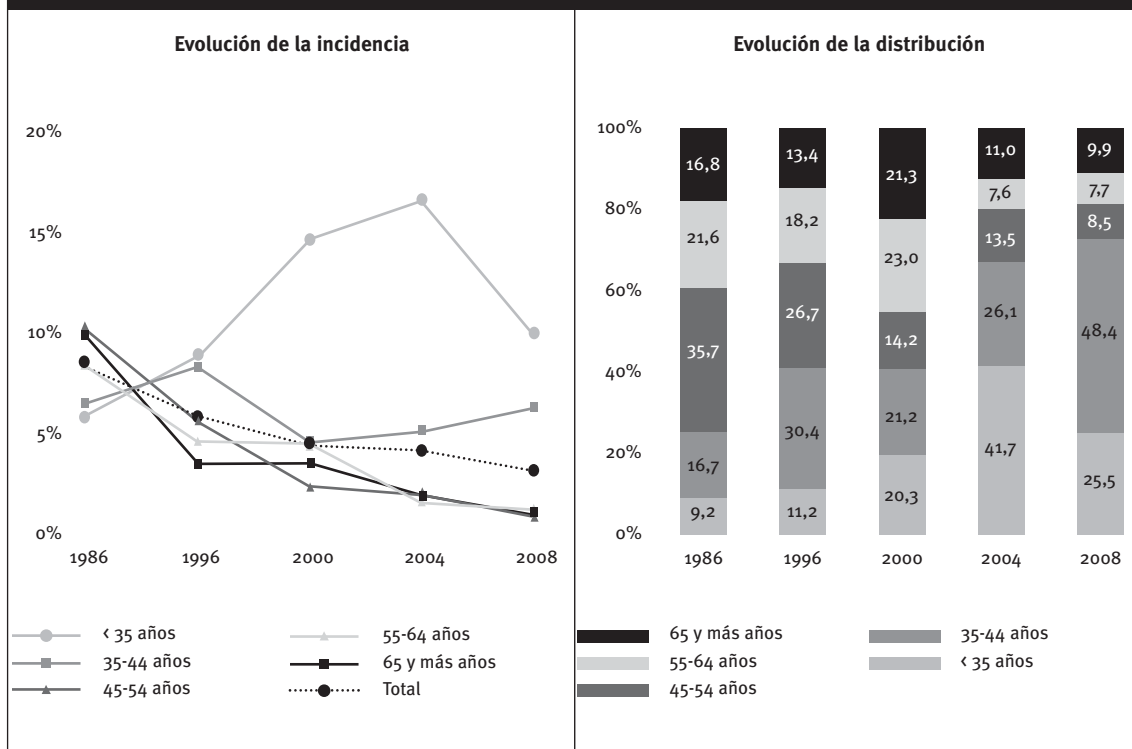


**Tabla 5. Evolución de la incidencia de las distintas situaciones de pobreza y precariedad entre los menores de 14 años en el hogar, 1996-2008. Población en viviendas familiares (En %)**

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

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

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



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

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

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

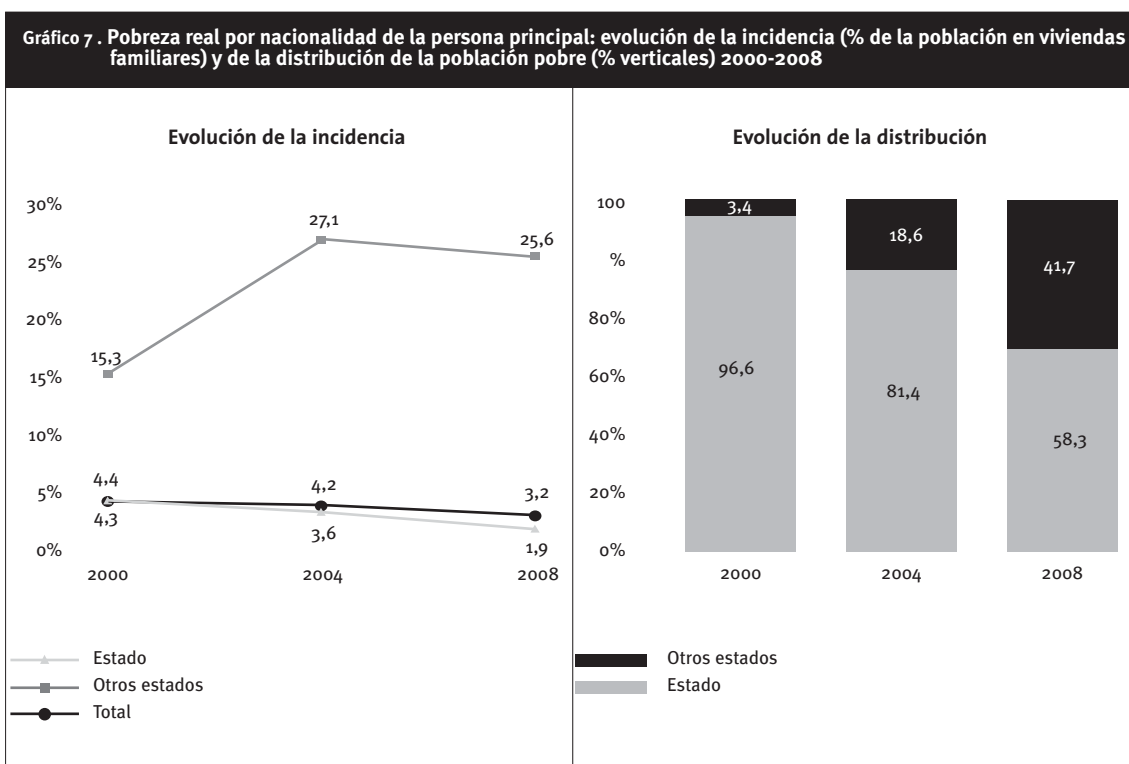
Más allá de esta mucho mayor incidencia, el gráfico 7 pone de manifiesto en qué medida la pobreza en Euskadi es sobre todo una pobreza inmigrante (o, cabe también decir, recién llegada): representando apenas el 5% de la población, las personas que viven en familias encabezadas por inmigrantes constituyen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

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

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

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

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



**Tabla 48. Evolución de la incidencia de las distintas situaciones de pobreza y precariedad por actividad de la persona principal. 1986-2008. Población en viviendas familiares (En %)**

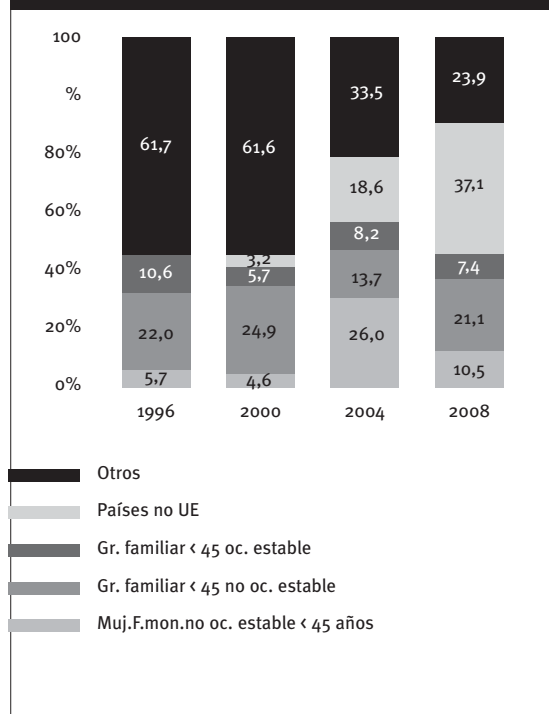
Actividad	Pobreza Mantenimiento					Pobreza Acumulación					Pobreza real					No bienestar pleno				
	1986	1996	2000	2004	2008	1986	1996	2000	2004	2008	1986	1996	2000	2004	2008	1986	1996	2000	2004	2008
Ocupado/a	2,2	5,8	3,0	4,0	2,5	3,8	0,9	1,2	1,3	0,1	5,0	3,2	2,1	2,1	1,5	45,2	37,0	28,3	29,6	17,6
Parado/a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

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

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

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

**Gráfico 8. Evolución de la concentración de las situaciones de pobreza real en los tipos sociodemográficos más afectados. 1996-2008 (% verticales)**



**Tabla 62. Evolución de la incidencia de las distintas situaciones de pobreza y precariedad por fuente principal de ingresos del hogar. 1996-2008. Población en viviendas familiares (En %)**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.3. Impacto territorial de la pobreza y situación de la CAPV en el contexto europeo

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

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

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



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

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

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

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

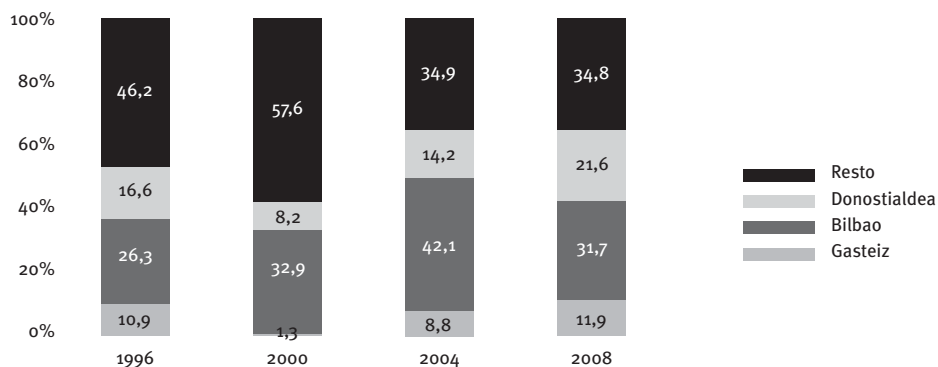
**Tabla 11. Evolución de la incidencia de las distintas situaciones de pobreza y precariedad por Territorio Histórico. 1996-2008. Población en viviendas familiares (En %)**

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

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

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

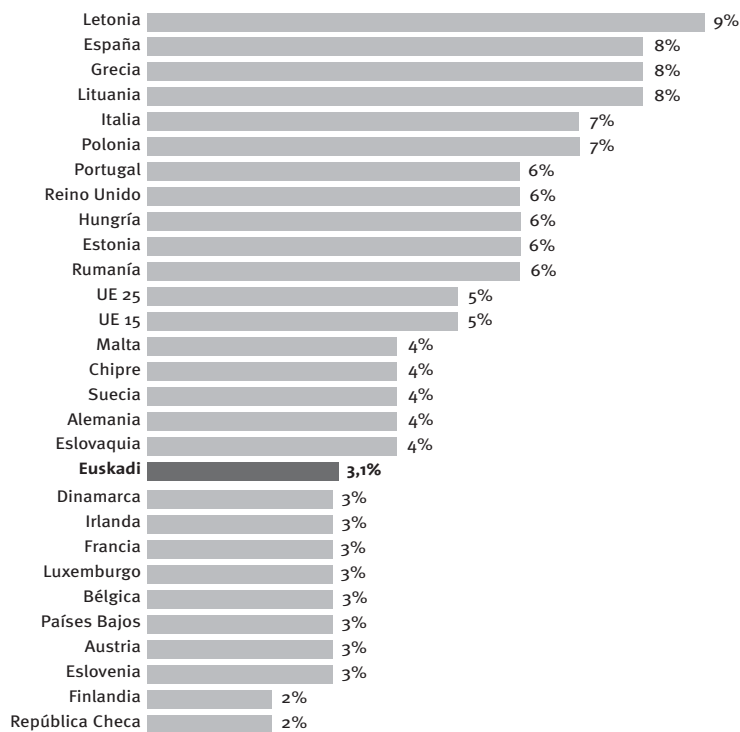
**Gráfico 9. Evolución de la concentración de las situaciones de pobreza real en las comarcas urbanas (% verticales). 1996-2008**



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

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

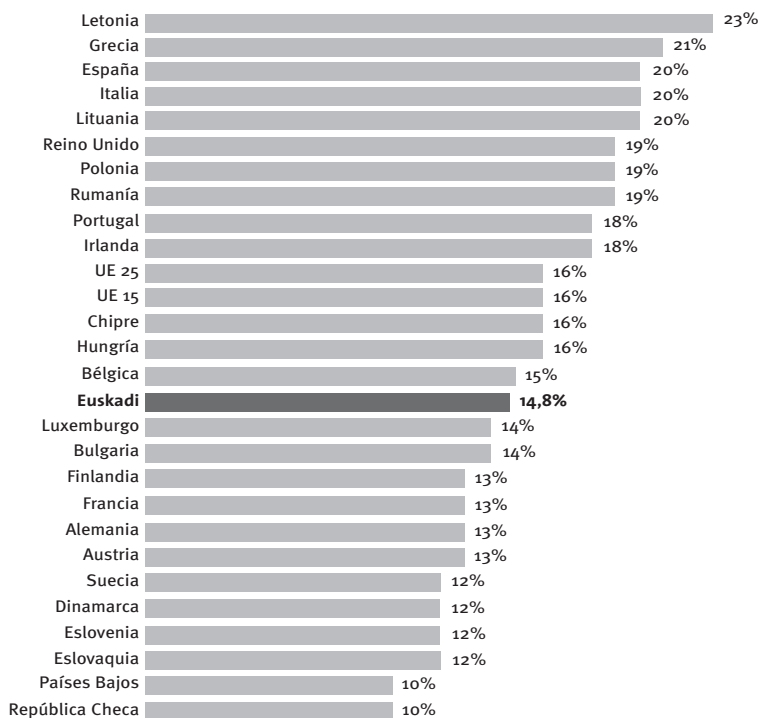
**Gráfico 10. Incidencia de la pobreza grave en Europa (40% de la mediana). 2006**



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

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

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



#### 4. Principales conclusiones

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

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

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

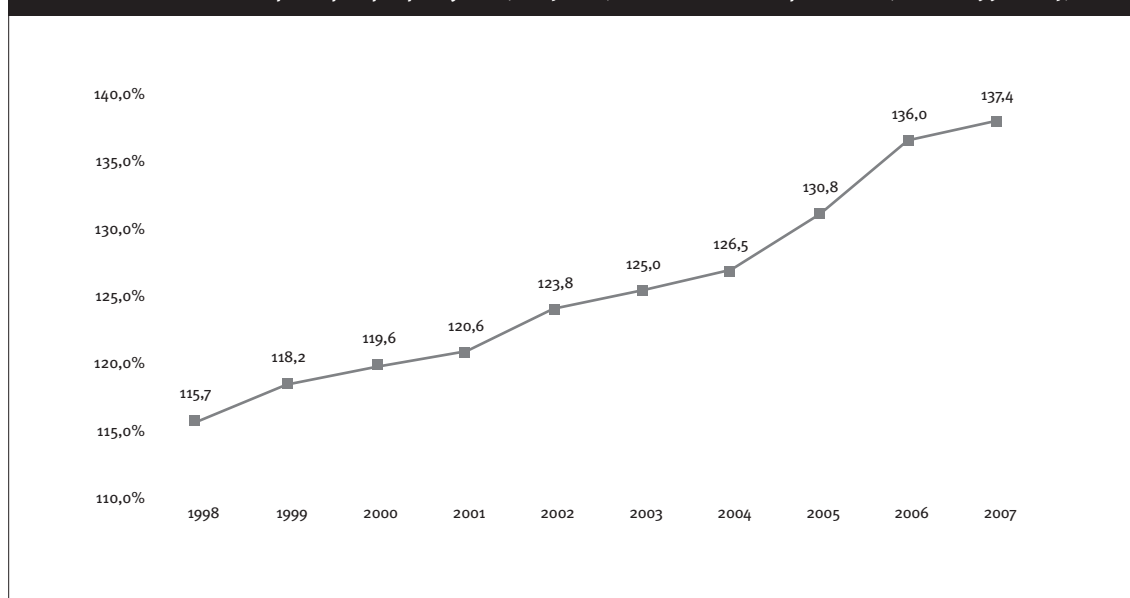
El informe de la EPDS no establece correlaciones entre los cambios socioeconómicos señalados y la reducción de la pobreza registrada en este periodo; no es sencillo, en efecto, establecer las relaciones causales que pueden establecerse entre unos y otros indicadores. Lo cierto es sin embargo que los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

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

- Un notable incremento del PIB por habitante, que representa ya el 137% de la media de la UE, estando el País Vasco entre las regiones de la UE con un PIB por habitante más elevado (gráfico 10).
- Crecimiento de la ocupación y reducción del desempleo. La tasa de paro ha pasado de niveles superiores al 20% a niveles –según los datos de Eustat para el tercer trimestre de 2008– del 3,5% (o del 6,2% según la EPA del INE<sup>15</sup>). Aún en ese trimestre, el crecimiento interanual de la economía vasca era del 1,9% habiendo pues entrado en una fase de desaceleración pero no –en ese momento– de recesión<sup>16</sup> (gráfico 11). El número de ocupados, en ese período, ha pasado de 650.000 a más de 900.000.
- Pese al incremento de las tasas de empleo y de crecimiento económico, y pese a la continua reducción de las tasas de pobreza, se ha producido también en este periodo en la CAPV un muy notable incremento de la capacidad protectora de

las rentas mínimas de inserción, a través de las AES y de la Renta Básica, mediante el incremento de su cobertura, de sus cuantías y de sus baremos de acceso. Como se observa en los gráficos 12 y 13, el porcentaje de beneficiarios de la Renta Básica ha pasado del 0,76% al 4,83% de la población, y el gasto en la materia se ha multiplicado, en términos reales, por diez desde 1989. Ese incremento en la cobertura y el gasto se produce no tanto por un incremento de las situaciones de necesidad, como por la decisión institucional y política de elevar la capacidad protectora del sistema vasco de garantía de ingresos, equiparando sus cuantías al 88% del SMI y, por consiguiente, posibilitando el acceso a las mismas de un número importante de usuarios. Desde ese punto de vista, debe destacarse que el sistema vasco de garantía de ingresos resulta absolutamente homologable, en términos de cuantías o de cobertura, al resto de los sistemas de este tipo que existen en los países con sistemas de protección social más avanzados.

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



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

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

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

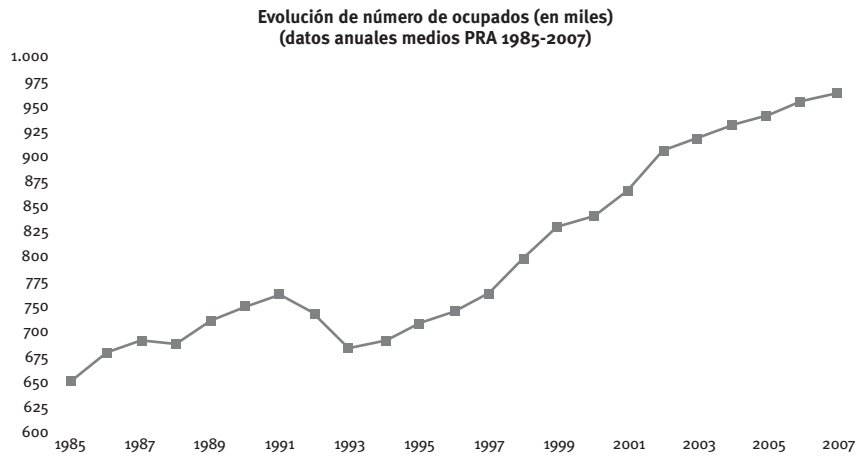


Gráfico 14. % de unidades beneficiarias de la Renta Básica y AES en cada año en la CAE (% estimado sobre el total de unidades de la CAE) (1989-2008)

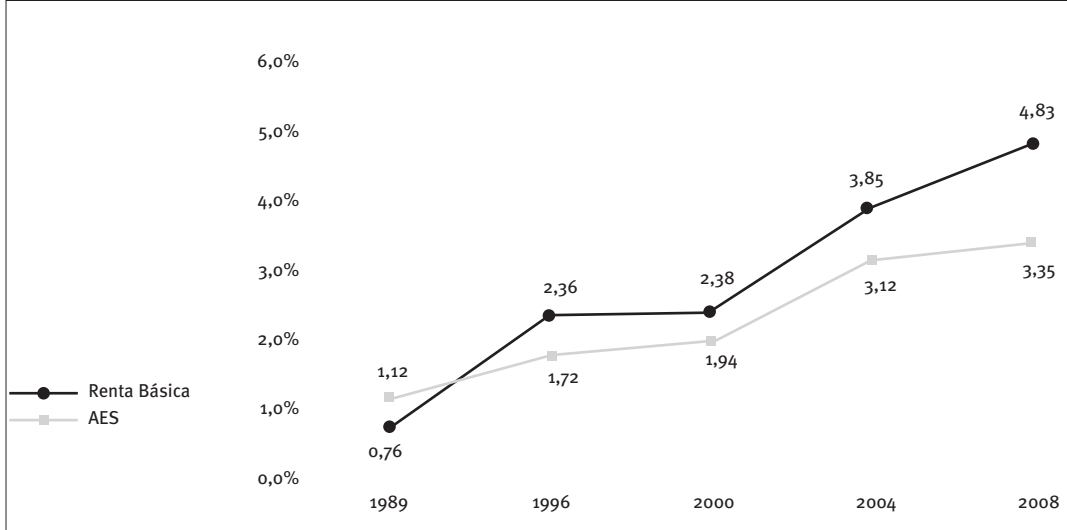
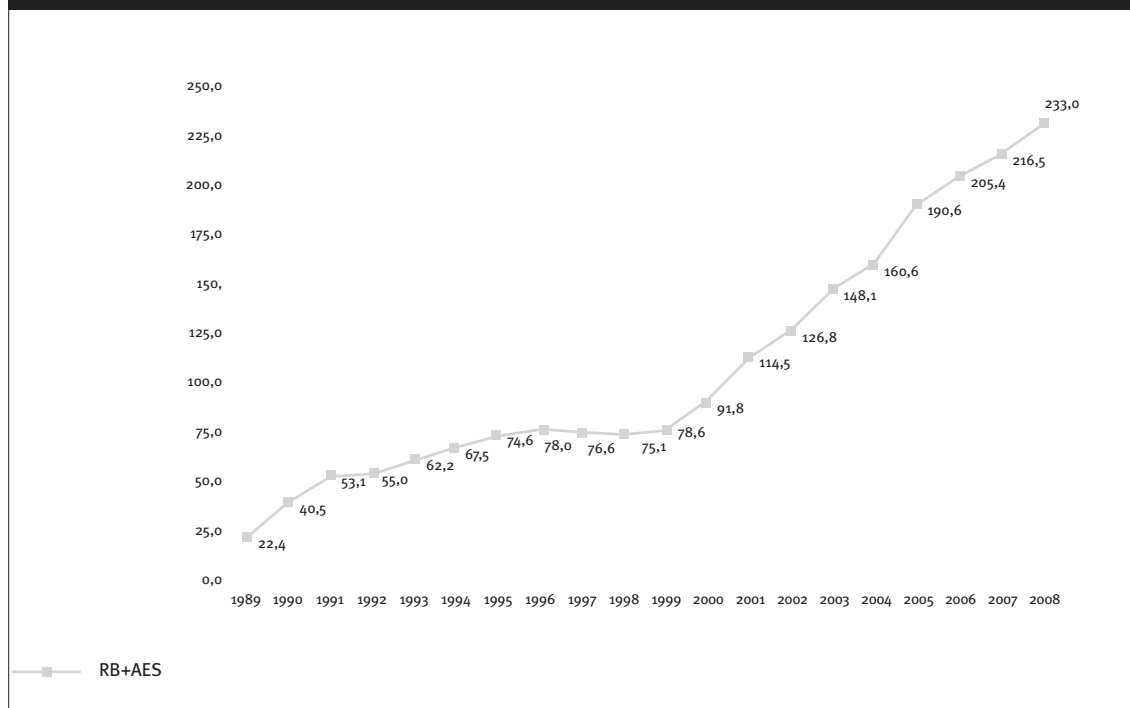


Gráfico 15. Gasto realizado por el Gobierno Vasco en RB y AES. Millones de € de 2008 (1989-2008)



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

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

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

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

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

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

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



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

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

políticas generales de empleo, pensiones, protección a las familias, educación o vivienda.

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