



Deusto

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Gizarte eta Giza Zientzien Fakultatea

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES Y DE LA COMUNICACIÓN

Loiolaetxea: respuesta a la exclusión desde la solidaridad

El papel de la iniciativa social en la atención a las
personas en riesgo o situación de exclusión en el
marco de la política social guipuzcoana

TESIS DOCTORAL

Presentada por: Ane Ferran Zubillaga
Dirigida por el Dr. D. Jon Joseba Leonardo Aurtinetxe

Donostia / San Sebastián, septiembre de 2016



Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Gizarte eta Giza Zientzien Fakultatea

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES Y DE LA COMUNICACIÓN

Loiolaetxea: respuesta a la exclusión desde la solidaridad

El papel de la iniciativa social en la atención a las
personas en riesgo o situación de exclusión en el
marco de la política social guipuzcoana

TESIS DOCTORAL

Dr. D. Jon Joseba Leonardo Aurtenetxe
Director

Dña. Ane Ferran Zubillaga
Doctoranda

Donostia / San Sebastián, septiembre de 2016

Gure etxera datorrena, bere etxean dago

Etxekoei

Loiolaetxeakoei¹

¹ *Quién viene a nuestra casa, está en su casa / A los de casa / A los de Loiolaetxea*

AGRADECIMIENTOS

*Eraiki ditzagun mugen gaindi zubiak
Eta zutitu gaitezen ameslariak;
Itzali ezin diren argiak gara,
Isildu nahi dituzten ahotsak gara*
Ortizemugak Begietan. Ken Zazpi (2010)²

Creo que vivir es transitar por el tiempo que nos ha sido dado. La tesis no es más que un momento, un trayecto, en esa vida.

Esta tesis está tejida con palabras, pero detrás de las palabras hay rostros, personas, acciones, decisiones,... Este documento que presento a continuación no es más que la punta del iceberg de un proceso de trabajo intenso, quizá también extenso, compaginado con tantas y tantas circunstancias, vivencias, aciertos y desaciertos de nuestro transitar. Ahora, en los agradecimientos, es momento de intentar vislumbrar el 80 % del trabajo que no se ve, eso que da sentido a esta tesis, lo que la sostiene.

Creo que son las personas, las relaciones, las compañías lo que dan sentido a la vida y hacen que la vida tenga sentido vivirla. Y como nombrar es reconocer y reconocer es el primer paso para agradecer, es momento ahora de recordarlas.

Empecé mi andadura profesional en Cáritas Diocesana de San Sebastián cuando apenas tenía 20 años. Durante los 18 años que permanecí allí coincidí con un magnífico equipo de profesionales que me enseñaron a forjar mi identidad como trabajadora social. Un equipo compuesto por compañeras y compañeros de Donostia y de Gipuzkoa, pero también de Vitoria, Bilbao, Pamplona, Madrid... Aquí ubico el primer hito de mi trayectoria profesional y en él quiero agradecer especialmente a Patxi Izulain su compañía y buen hacer. Patxi fue, además de mi director, mi maestro. Y todavía hoy también lo considero.

²Construyamos puentes que superan fronteras / y pongámonos de pie los soñadores / somos luces que no pueden apagarse / somos voces que quieren silenciar

De Cáritas Diocesana pasé a la Universidad de Deusto a quien tengo que reconocer la posibilidad de hacer esta tesis.

En Deusto, son muchas las personas a quienes tengo mucho que agradecer: algunas ya no están, porque se jubilaron, cogieron otros caminos o simplemente se fueron. Y a los que están ¡qué decir!

Quiero mencionar en primer lugar a las y los estudiantes de Trabajo Social. Estoy en la universidad por ellas y porque quiero seguir estando con ellas es por lo que he llegado hasta aquí.

A mis compañeras y compañeros de la Universidad, a las del campus de Donostia, a las de la facultad: gracias por la acogida, por la simpatía y por esa empatía contagiosa que se tiene con las y los doctorandos. Gracias a las compañeras que coincidieron conmigo en tareas de gestión con las que reivindicó la importancia de los *akelarres* como momento de desahogo pero también de construcción, en el desarrollo de una función muy relevante y necesaria al tiempo que compleja y pesada.

Quiero agradecer especialmente a mis compañeros y compañeras del departamento en Bilbao que siempre me han apoyado y con las que he aprendido que es importante escribir para expresar, publicar para visibilizar. Eskerrik asko.

Merece un especial reconocimiento el director de esta tesis, el profesor Jon Leonardo Aurtenetxe, compañero y también maestro. Jon me brindó la posibilidad de hacer este camino con él; me ha ayudado a elevarme y superar la miopía de quien se siente segura en un lugar y no quiere salir de él; me ha acompañado con gran destreza por los recovecos de las teorías, por los escondites del análisis de contenidos, siempre atento y dispuesto a resolver dudas, rehacer caminos, encontrar sentidos. Jon, has sido un acompañante ejemplar, eskerrik asko, bihotz-bihotzez!

Igualmente quiero dar las gracias a todo el equipo del departamento en Donostia. Me siento muy afortunada de compartir con cada una de vosotras y vosotros el objetivo de hacer cada día un mejor Trabajo Social.

Y permitirme detenerme y agradecer personalmente a mi equipo, al que me sostiene, con el que río y lloro, hago y deshago. Quiero agradecer personalmente a cada una de vosotras, a Cinta, Bakarne, Mabel, Felix, Iker, María, Eva y Edurne todo vuestro cariño y buen hacer, vuestra profesionalidad y rigor, vuestro acompañamiento, ánimos. En un momento en el que el empleo desarrollado bajo paradigmas Mac-laborales ya no es un lugar donde enraizar, tejer vínculos sólidos y desarrollarse plenamente como personas, vosotras sois también mi sustento. Somos un buen equipo, un excelente equipo.

Esta tesis no hubiera nacido de no ser por la inquietud de Manu Arrue y Marta Silvano, de Martín Iriberry y todo el equipo de Loiolaetxea por creer y soñar que Loiolaetxea tiene sentido, que su proyecto es relevante porque está situado en las fronteras. Loiolaetxea me abrió su casa, levantó sus alfombras, puso su vida encima de una mesa para que otros ojos pudieran analizarla. Espero haber estado a la altura de las expectativas que teníais cuando allá por 2011 nos hicisteis este encargo. De verdad, ha sido un regalo. Eskerrik asko

Como lo ha sido también dialogar con las personas a las que invitamos. Su disposición fue clave para poder presentar hoy este trabajo. Gracias sobre todo, a las y los residentes de Loiolaetxea por mostrar su vida y recorrer un ratito este trayecto con nosotras. Espero haber retratado bien las percepciones, opiniones, ideas y certezas que todos y cada uno de los participantes me transmitieron.

Gracias también a Irati y a Nerea, vuestra ayuda ha sido crucial para que pudiera terminar esta tesis. Mila esker, nexkak!

Bukatzeko³, gizakiaren errotzeari buruz dihoan tesi honetan, bazterkeriaren aurrean nor bere sustraien sendotasunaren eta osasunaren garrantzia aztertu duen honetan, nire sustraiak ondo errotuak egotearen arrazoi funtsezkoak diren hainbati ere eskertu nahi diet nire bide-lagun izatea.

³ Para finalizar, una tesis que trata sobre el arraigo de las personas, sobre la importancia de tener unas raíces fuertes y saludables para hacer frente a la exclusión, tengo que agradecer a aquellas personas que son la razón de que mis raíces estén bien arraigadas, el que me hayan acompañado en este trayecto.

Intxaurrendoko⁴ lagunei: Aintzane, Gontza, Jone, Koldo, Oskar, Aimar, Lurdes, Mikel eta Juandori. Zuei ere lapurtutako denborarekin josi dut tesi hau. Gainera, zuekin ikasi nuen solidaritatea bizitzen eta solidaritateari, ardurari eta konpromisoari buruz dijoan ikerketa honen aitzindaria, zuekin bizitakoa dela adierazi behar dizuet.

Tolosako lagunei, egunerokotasunari sentidua ematen diozue.

Eta Artazakoei, Mia, Joseba eta Pellori, katu-kontari aritzean, hemen kontatu ditudan hainbat ideia ere zuen iturritik etorri direlako, mila esker!

Eta azkenik, nola ez, etxekoei.

Aitari eta amari, kantak dion bezala, bidea ekinez egina dela erakutsi diguzuelako.

Ahizpei, anaiari, koñaduei, ilobei, Lertxunditarrei, familiaren garrantziaren erakusle zaretelako. Sustraitzearen lehen muina, nortasunaren gunea, ni neu errotua nagoen esparrua.

Eta zer esan zuei: Iñaki, Unai, Aloña eta Josu. Ba, iritsi naizela eta familiaren osagaiez gain, tesia egiten ari den bati eman diezaioketen oparirik haundiena, altxorrik preziatuena eskaini didazuela, umorez eta osoki: denbora irakurtzeko, pentsatzeko eta idazteko; atsedean tartetean ere nirekin egon zarete, beti prestu; helmugara iristeko animoak eman. Ez dakit tesi hau zuena bezala sentitzen duzuen, neurri haundi batean hala da, baina zuek gabe ez nintzakeela hemen egongo argi eduki behar duzue.

Iñaki, besterik ez: mendia zain dugu!

⁴ A las amigas y amigos de Intxaurrendoko. He tejido esta tesis con tiempo que os he robado. Además, con vosotras aprendí a vivir la solidaridad y en una tesis que va de eso, de responsabilidad y compromiso, tengo que deciros que con vosotros empecé este camino.

A las amigas y amigos de Tolosa. Vosotras dais sentido a lo cotidiano.

Y a las de Artaza, Mia, Joseba y Pello. Entre canciones y charlas, algunas de las ideas aquí expuestas nacieron con vosotras. Gracias.

Y por último, ¡cómo no! A los de casa:

A nuestros padres, porque, como dice la canción, nos enseñasteis que el camino se hace con esfuerzo.

A mis hermanas, hermano, cuñados, sobrinas, a los Lertxundi, por demostrar cada día la importancia de la familia, el primer hito donde enraizar, el núcleo de la identidad, el lugar donde yo estoy arraigada.

Y qué deciros a vosotros: Iñaki, Unai, Aloña y Josu. Pues, que he llegado y que además de los ingredientes de la familia, me habéis dado el mayor regalo, el tesoro más preciado para alguien que está haciendo una tesis: tiempo para leer, pensar y escribir. Me habéis acompañado en los descansos, siempre dispuestos; dándome ánimos para llegar a la meta. No sé si sentís que esta tesis también es vuestra, en gran medida, sí lo es; pero que sin vosotros no hubiera llegado hasta aquí, tenerlo claro.

Iñaki, nada más: ¡el monte nos espera!

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	I
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.....	X
ÍNDICE DE TABLAS	X
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	XI
GLOSARIO DE ACRÓNIMOS	XII
I PARTE: INTRODUCCIÓN	
1 INTRODUCCIÓN.....	3
1.1 Objeto de estudio, objetivos e hipótesis de investigación	5
1.2 Contextualización metodológica de la investigación	13
1.2.1 Relevancia de la investigación sobre Loiolaetxea: los estudios de casos como objeto de estudio.....	18
1.2.2 La fundamentación metodológica de los estudios de caso, la aplicación al caso de Loiolaetxea	19
1.3 Diseño del proceso de investigación	21
1.3.1 Recogida de información y técnicas de análisis	21
1.3.2 Selección de la muestra	25
1.3.3 Codificación	28
1.3.4 Análisis de contenido	30
1.4 Limitaciones	31
1.5 Organización de la obra.....	34
1.6 Cronología del trabajo realizado	39
2 LOIOLAETXEA: RESPUESTA A LA EXCLUSIÓN DESDE LA COMUNIDAD	41
2.1 Recorrido histórico.....	41
2.2 Su misión.....	45
2.3 Incardinación en el mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa	46
2.4 La intervención en Loiolaetxea	49
2.5 Datos sociodemográficos de la población residente en el periodo de estudio.....	51
2.5.1 Ingresos y salidas	52
2.5.2 Perfil de las y los residentes	53
2.5.3 Objetivos de la intervención.....	58
2.6 Conclusiones preliminares	61

II PARTE. APORTACIÓN TEÓRICA

1	LA DESIGUALDAD: SITUACIÓN Y PERSPECTIVA	67
1.1.	La desigualdad, la huella visible de la crisis	67
1.2.	Claves interpretativas de la desigualdad	74
1.3.	Las respuestas para superar la desigualdad	90
2	LA EXCLUSIÓN SOCIAL, CONSECUENCIA DE LA DESIGUALDAD.....	96
2.1	Conceptualización de la exclusión	98
2.2	Conceptualización de la inclusión.....	105
2.3	Procesos de inclusión	109
2.4	Primera aproximación a los retos de la intervención social	116
3	EL ESTADO DE BIENESTAR A DEBATE.....	119
3.1	Estado de Bienestar y provisión de servicios: diversas aproximaciones conceptuales	120
3.2	Un modelo articulado en torno a los derechos económicos y sociales.....	131
3.3	Consecuencias de la crisis en el Estado de Bienestar español.....	136
3.4	Desafíos de la crisis al Estado de Bienestar	139
4	POLÍTICA SOCIAL EN LA CAPV: EL CONTEXTO EN EL QUE ACTÚA LOIOLAETXEA.....	143
4.1	La política social en el conjunto de la CAPV	143
4.1.1	Un sistema Vasco de Servicios Sociales	143
4.1.2	Un sistema de responsabilidad pública	144
4.1.3	Un sistema de responsabilidad pública y producción público-privada	146
4.2	La concreción del sistema vasco en el Territorio Histórico de Gipuzkoa	150
4.3	Los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco	157
4.3.1	Análisis estructural de los Servicios Sociales en la CAPV	157
4.3.2	La opinión de la ciudadanía ante la responsabilidad en la gestión de los servicios de bienestar	164
4.4	A modo de conclusión.....	166
5	EL PAPEL DEL TERCER SECTOR SOCIAL EN EL CONTEXTO ACTUAL	170
5.1	Aproximación descriptiva	170
5.1.1	Delimitación conceptual.....	170
5.1.2	Funciones del TSS.....	175
5.2	Impacto de la crisis en las organizaciones del Tercer Sector Social	176
5.2.1	Su faceta como proveedor de servicios	178
5.2.2	La faceta asociativa de defensa y promoción de los derechos sociales.....	180

5.3	Retos y desafíos ante los que se enfrenta el Tercer Sector Social.....	183
5.3.1	Replanteamiento del modelo organizativo de las organizaciones del TSS	184
5.3.2	Superación de la dependencia económica y garantizar la autonomía	186
5.3.3	Establecimiento de nuevas relaciones con los agentes involucrados: sector público y empresas privadas.....	187
5.3.4	Medir el impacto y evidenciar el valor añadido	189
5.3.5	Recuperación de la función cívica y reivindicativa.....	190
5.4	Propuestas para establecer una nueva relación entre los agentes implicados.....	193
5.5	Desafíos de la crisis al Tercer Sector Social	199
<u>III PARTE. INVESTIGACIÓN EMPÍRICA</u>		
	INTRODUCCIÓN	205
6	DE DÓNDE VENIMOS: BREVE APROXIMACIÓN HISTÓRICA	215
7	DEL DERECHO SUBJETIVO AL DERECHO EFECTIVO.....	223
7.1	Asunción de la responsabilidad pública	224
7.2	Articulación del principio de la responsabilidad pública en el ámbito de la inclusión	232
7.2.1	Desorden conceptual en el mundo de la exclusión como criterio explicativo...	233
7.2.2	Organización de la administración como obstáculo para la asunción plena del principio de responsabilidad.....	235
7.2.3	El problema de la fragmentación de los SVSS.....	237
7.2.4	A propósito de la crisis de identidad de las EIS	241
7.3	Tres cuestiones clave: el modelo, el acceso y la responsabilidad de caso.....	242
7.3.1	Responsabilidad en la implantación de un modelo en el ámbito de la inclusión	243
7.3.2	El acceso al sistema, cuestión clave para la ejecución del derecho a los servicios sociales	251
7.3.3	Responsabilidad de caso, la figura referente durante el tránsito por el sistema	254
7.4	Indicaciones propositivas hacia la administración	257
8	LAS ORGANIZACIONES DE INICIATIVA SOCIAL COMO ACTORES CLAVE ...	259
8.1	Caracterización del Tercer Sector Social en Gipuzkoa. Una aproximación a la realidad	260
8.2	Las funciones del Tercer Sector	262
8.3	Aportación de las organizaciones a la atención en el ámbito de la Inclusión	267

9	LA ADMINISTRACIÓN Y LAS ORGANIZACIONES DE INICIATIVA SOCIAL, ACTORES EN INTERACCIÓN	271
9.1	Características de la relación entre la administración vasca y las EIS	272
9.1.1	Cómo se califica la relación	274
9.1.2	Cómo se estructura jurídicamente	284
9.1.3	Sobre qué valores se debiera sustentar la relación	290
9.1.4	Con qué dificultades se encuentran	292
9.1.5	Avanzando hacia una visión de conjunto	297
9.2	Factores que condicionan la relación	301
9.2.1	Desarrollo del EB	301
9.2.2	Sostenibilidad del sistema y de las entidades de iniciativa social	303
9.2.3	Cambio de paradigma.....	305
9.2.4	En un contexto de crisis económica	306
9.3	Bases para un nuevo modo de relación	309
10	LA LEGITIMIDAD DE LAS EIS.....	313
10.1	Tipos de legitimidad y factores que la sustentan.....	316
10.1.1	Legitimidad pragmática.....	316
10.1.2	Legitimidad moral	318
10.1.3	Legitimidad cognitiva	321
10.1.4	La cuestión de la confianza como fundamento de la legitimidad.....	322
10.2	Agentes que otorgan legitimidad.....	323
11	HACIA DÓNDE VAMOS: LOS RETOS.....	327
11.1	Retos para un nuevo contexto	328
11.1.1	Necesidad de reubicación en otro escenario.....	328
11.1.2	Buscar nuevas formas de interlocución.....	329
11.1.3	Asumir intervenciones no recogidas en Cartera.....	330
11.2	Retos para un mejor servicio	331
11.2.1	Articulación interna.....	332
11.2.2	Condiciones laborales	334
11.2.3	Sostenibilidad económica.....	335
11.2.4	Generación de conocimiento, sistematización, evaluación	337
11.2.5	Innovación.....	339
11.3	Retos para otro mundo posible.....	340
11.3.1	Recuperar la función cívica buscando sostenibilidad social	341
11.3.2	Recuperar la función reivindicativa	342

12	LOIOLAETXEA: RESPUESTA A LA EXCLUSIÓN DESDE LA SOLIDARIDAD ...	344
12.1	Loiolaetxea: una opción por trabajar los mecanismos de arraigo con las personas más vulnerables.....	345
12.1.1	El perfil de las personas residentes y su importancia en la red	345
12.1.2	Características estructurales de Loiolaetxea.....	347
12.2	Acompañando procesos integrales de desarrollo personalizado	349
12.2.1	Procesos personalizados de atención.....	349
12.2.2	Procesos graduales e integrales para generar vínculos.....	355
12.2.3	Coordinados con el resto de profesionales de la red	356
12.2.4	Utilizando los recursos normalizados existentes en el entorno	357
12.3	A partir de un modelo de trabajo, el modelo hogar	359
12.4	Desde una opción cristiana por vincular fe y justicia.....	368
12.5	En constante transformación	373
12.6	Con retos particulares derivados de su propia singularidad	374
13	CONCLUSIONES: hilos para seguir dialogando. Se hace camino al andar.....	381
13.1	Primer objetivo: Identificar las claves de la relación entre las EIS y la Administración.....	383
13.1.1	La responsabilidad pública en la atención a las personas en situación de exclusión.....	383
13.1.2	Gipuzkoa es un territorio solidario que se ocupa de los demás.....	387
13.1.3	La exclusión: un fenómeno complejo que requiere la participación de todos: hacia un modelo de EB relacional.	392
13.2	Segundo objetivo: identificando la legitimidad de las entidades	399
13.2.1	Factores que otorgan legitimidad	400
13.2.2	Agentes que otorgan legitimidad.....	403
13.3	Tercer objetivo: Loiolaetxea, actor clave en la red	406
13.3.1	La legitimidad de Loiolaetxea	407
13.3.2	Su aportación de valor a la red	410
13.4	Consideraciones finales: Trabajo Social, arte para generar vínculos	414
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	421
	Libros, capítulos de libros y artículos de revistas	421
	Referencias legislativas.....	432
	Bases de datos	433
	Artículos de opinión, noticias de prensa	434

ANEXOS:	437
Anexo 1: Misión de Loiolaetxea.....	437
Anexo 2: Mapas de situación de Loiolaetxea	438
Anexo 3: Guion de la entrevista a expertos	440
Anexo 4: Guion de la entrevista a residentes de Loiolaetxea	441

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Variables principales y secundarias definidas en la investigación.....	209
Ilustración 2: Mapa de los hitos legislativos que han influido en las relaciones entra la Administración pública y las EIS de intervención social en Gipuzkoa.....	223
Ilustración 3: Catálogo de servicios dirigidos a las personas en riesgo o situación de exclusión.....	224
Ilustración 4: Servicios y programas dirigidos a la inclusión gestionados por EIS en Gipuzkoa.....	260
Ilustración 5: Mapa de las relaciones entra la Administración pública y las EIS de intervención social en Gipuzkoa	273
Ilustración 6: Fotografía de Loiolaetxea.....	347

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Características de la muestra 1 y codificación posterior	27
Tabla 2: Características de la muestra 2 y posterior codificación	28
Tabla 3: Familias y categorías analizadas en los cuestionarios.....	29
Tabla 4: Relación de objetivos, hipótesis, variables y capítulos	38
Tabla 5: Agentes implicados en el modelo mixto de EB, según categoría de bienes que gestionan.....	127
Tabla 6. Programa de Gobierno de la DFG. Dto. Política Social. 2011-2015	153
Tabla 7: Plan Estratégico de Gestión de la DFG. Dto. Políticas Sociales. 2015-2019. 156	
Tabla 8: porcentaje de citas en función de las variables principales por colectivo de pertenencia del entrevistado	213
Tabla 9: Conceptos que califican la relación según los ámbitos de pertenencia. % de citas.....	275

ÍNDICE DE GRÁFICOS.

Gráfico 1. Ingresos en LE durante el período 2011-2015 (Nº absolutos)	52
Gráfico 2. Altas y bajas en LE en el período 2011-2015 (nº absolutos)	53
Gráfico 3. Distribución por sexo y edad en residentes de LE (nº absolutos)	54
Gráfico 4. Lugar de procedencia de los residentes de LE (%)	54
Gráfico 5. Perfiles de los residentes en procesos de inserción en LE (%)	56
Gráfico 6. Antecedentes penitenciarios de los residentes de LE según procedencia (%)	57
Gráfico 7. Objetivos de intervención de las y los residentes. (%).....	59
Gráfico 8. Tiempo de estancia en LE según situación penitenciaria – social (%)	60
Gráfico 9. Tiempo de estancia en LE en relación a la procedencia (%).....	60
Gráfico 10. Motivo de la salida de las y los residentes de LE (%).....	61
Gráfico 11: Coeficiente de Gini en el conjunto de la OCDE-30. Años 1995, 2007 y 2012.	69
Gráfico 12. Índice de Gini de la renta disponible equivalente en la UE durante el periodo 2003 - 2014.....	70
Gráfico 13. Forma jurídica de las organizaciones vinculadas a la intervención social (%)	158
Gráfico 14. Titularidad de los servicios sociales en la CAPV, según TT.HH (%).....	159
Gráfico 15. Principales canales de financiación de las EIS prestadoras de servicios sociales (%)	159
Gráfico 16. Financiación de los servicios sociales de la CAPV según su carácter (%)	160
Gráfico 17. Centros residenciales para personas en situación de riesgo o exclusión según TT.HH (%)	161
Gráfico 18. Comparación del número de centros residenciales orientados a la exclusión social según su titularidad y año. Distribución por TT.HH (frecuencias).....	161
Gráfico 19. Comparación del número de plazas residenciales orientadas a la exclusión social por año. Distribución por TT.HH (nº absolutos).....	162
Gráfico 20. Tipo de financiación de las residencias del ámbito de la exclusión social, comparativa por TT.HH. 2010, 2011 y 2013 (%).	163
Gráfico 21. Apoyo de la ciudadanía vasca a la gestión pública de los servicios.....	164
Gráfico 22: Modelo de sociedad preferido.	165
Gráfico 23: Responsabilidad del cuidado de los mayores.....	166
Gráfico 24: Porcentaje de citas por variables principales en función del colectivo de pertenencia del entrevistado	212
Gráfico 25: conceptos que califican la relación.....	274

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco
Cartera	Decreto 185/2015 de Cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales
CES	Consejo Económico y Social
CP	Centro Penitenciario
DFG	Diputación Foral de Gipuzkoa
EB	Estado de Bienestar
EIS	Entidades de Iniciativa Social
LE	Loiolaetxea
ONL	Organizaciones No Lucrativas
PETSAS	Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social
PIA	Plan Individualizado de Atención
RSU	Responsabilidad Social Universitaria
SVSS	Sistema Vasco de Servicios Sociales
TS	Tercer Sector
TSAS	Tercer Sector de Acción Social
TSS	Tercer Sector Social
TT.HH	Territorios Históricos
UE	Unión Europea

I PARTE: INTRODUCCIÓN

*Cuando salgas de viaje hacia Ítaca has de pedir que el camino sea largo,
pleno de aventuras, pleno de conocimiento;
has de pedir que el camino sea largo
que sean muchas las madrugadas en que entres en un puerto que tus ojos ignoraban
y vayas a ciudades a aprender de quienes saben.
Konstantinos Kavafis - Lluís Llach, 1975*

1 INTRODUCCIÓN

Cuando en 2004 inicié mi andadura profesional en la universidad, incorporándome como profesora colaboradora a la entonces Escuela de Trabajo Social de la Facultad de Sociología del campus donostiarra de Deusto, traía conmigo la experiencia profesional de casi dos décadas de trabajo intenso y apasionante en el acompañamiento y la formación de las y los profesionales y voluntarios de Cáritas Gipuzkoa.

Durante ese tiempo mi función profesional se centró en diseñar, implementar y evaluar procesos participativos cuya sistematización constituían un gran acervo de conocimiento acumulado en la organización; asimismo, me ocupé de la evaluación de las necesidades formativas de las personas de la organización para poder diseñar e implementar los planes de formación oportunos. De esta forma, la pretensión de entonces consistía en que Cáritas Gipuzkoa se adecuara a los constantes cambios sociales de la época y de este modo supiera responder con acierto a los retos a los que se enfrentaba. Esta tarea me permitió conocer la organización desde un punto de vista global e integral, descubriendo las necesidades formativas de cada equipo de trabajo, cada área de intervención o programa, siempre en el marco de procesos de reflexión constantes cuyo objetivo era atender mejor a las personas y, por ende, a la sociedad guipuzcoana.

Fueron años para aprender y reflexionar sobre la exclusión, la pobreza, sus causas y consecuencias, así como respecto a los modelos de intervención y valores que sustentaban los programas anteriormente mencionados. Lo cual me llevó, complementariamente, a reflexionar acerca de las teorías sobre las necesidades humanas y sus correlatos en los modelos de acción, sobre la relación entre el sistema público y

las organizaciones sociales, sobre la importancia del voluntariado, la participación solidaria y la búsqueda conjunta de la justicia social.

En 2006 inicié el largo camino hacia el doctorado. En aquel momento, la diplomatura en Trabajo Social no daba acceso al programa de doctorado, por lo que cursé la licenciatura de Humanidades y realicé el consiguiente máster oficial, como requisitos básicos para el mismo y, al mismo tiempo como formación complementaria, para poder desempeñar con rigor las tareas docentes e investigadoras asignadas en el marco del ahora Departamento de Trabajo Social y Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.

Durante esta travesía recibimos la llamada del equipo de Loiolaetxea con el que ya colaborábamos. El departamento de Trabajo Social y Sociología siempre ha considerado fundamental desarrollar y mantener estrechas relaciones con las entidades y organizaciones que conforman el sistema guipuzcoano de servicios sociales, unas relaciones que permiten desarrollar las sinergias entre la universidad y la sociedad, que hacen posible que las y los estudiantes de Trabajo Social se formen como personas y profesionales con capacidad técnica, visión crítica y actitud ética. Asimismo, nuestro departamento tiene el claro compromiso de investigar en el ámbito de la exclusión social, colaborando en la construcción de una sociedad más justa e inclusiva.

Loiolaetxea es una de las organizaciones con las que el departamento entreteje caminos de compromiso. Se trata de una obra de la Compañía de Jesús del ámbito de la acción social con quien existe una gran afinidad derivada del hecho de compartir un mismo esquema de valores. En el año 2010 en el marco de la celebración de su décimo aniversario, Loiolaetxea se embarcó en un proceso de sistematización de su experiencia y de reflexión sobre su propio proyecto, con el fin de buscar la sostenibilidad institucional y la adecuación del proyecto de intervención a la realidad social. En este contexto, parecía necesario poder demostrar e identificar la legitimidad de Loiolaetxea como agente de solidaridad inclusiva para las personas con experiencia penitenciaria o en situación de exclusión en el entramado social guipuzcoano. Sin embargo, como ocurre en las organizaciones sociales pequeñas, este objetivo se entremezclaba con ciertas dificultades para el equipo de trabajo que tenía que asumir esta tarea, en un contexto en el que la crisis ya había hecho acto de presencia de forma dramática

afectando tanto a la demanda del servicio como a la complejidad de las situaciones y vivencias que las personas residentes traían consigo. No es extraño que la falta de tiempo, la escasez de recursos así como la envergadura de la tarea requerida pusieran en solfa aquel requisito organizacional. Esta es la razón por la que desde la propia organización se recurriera al departamento solicitando nuestra colaboración. De aquí surge esta tesis.

Loiolaetxea lleva tres lustros atendiendo y acogiendo preferentemente a personas con experiencia penitenciaria pero también a aquéllas que sufren una situación de exclusión social grave. Después de este tiempo quiere demostrar su utilidad como recurso social válido para la inserción de estas personas y reivindicar su legitimidad en el marco del sistema público de servicios sociales de Gipuzkoa. Trabaja por la inclusión de las personas que sufren situaciones de exclusión, estableciendo un proceso de inserción y acompañando en él. Se trata de un centro residencial de titularidad privada no lucrativa que forma parte del mapa de servicios sociales de la CAPV. Es uno más de los centros en los que se ofrece una atención permanente y una asistencia integral dentro de la red de recursos y programas para la inclusión social existente en el TH de Gipuzkoa.

1.1 Objeto de estudio, objetivos e hipótesis de investigación

Como hemos señalado en la introducción de este trabajo, la tesis que presentamos parte de la demanda de Loiolaetxea para demostrar su legitimidad ante la administración pública guipuzcoana en particular y ante la sociedad vasca en general, como agente necesario en la red de atención a la inclusión social de las personas que tienen experiencia penitenciaria. Esta demanda concreta constituye nuestro “*núcleo temático, la situación específica, el foco de interés*” (Ruiz Olabuénaga, 2012a, pág. 56) de la investigación, el punto concreto hacia donde queremos centrar la mirada. Sin embargo, para evitar lo que Theodore Levitt identificó como *miopía del marketing* debemos ampliar la visión, incorporar un *gran angular* que nos ayude a situar en un marco interpretativo adecuado la acción de Loiolaetxea, y así poder “*descubrir, captar y comprender*” (Ruiz Olabuénaga, 2012a, pág. 57) el significado concreto de su acción en relación al contexto en el que actúa.

Loiolaetxea es un centro residencial de titularidad privada, enmarcado en la red pública de atención a la inclusión social en Gipuzkoa. Como tal, acoge a personas que están presas en diversos centros penitenciarios de la Comunidad Autónoma (principalmente en el CP de Martutene, en San Sebastián) y a personas en riesgo o situación de exclusión que han sido valoradas por el Servicio de Inserción Social, Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Machista y Urgencias Sociales de la Dirección General de Protección a la Infancia e Inserción Social, del Departamento de Políticas Sociales de la DFG⁵. Loiolaetxea dispone de 10 plazas concertadas con la DFG para la atención a las personas, en el marco de un Convenio de Colaboración firmado por ambas entidades en 2004. Se trata por tanto, de un centro de titularidad privada que gestiona plazas públicas. Además, y atendiendo a la especificidad de los procesos de intervención y los procedimientos de actuación de Instituciones Penitenciarias, dispone de tres plazas más, fuera del convenio con Diputación, que les permite responder con agilidad a las solicitudes, a veces inmediatas, de Instituciones Penitenciarias.

En definitiva, para poder demostrar su legitimidad debemos alzar la mirada y ubicar el objeto de investigación de esta tesis en una atalaya que permita entender y comprender primero, el contexto en el que actúa Loiolaetxea y analizar después, los modelos de gestión más adecuados para responder con eficiencia, calidad y calidez (Barriga Martín, 2000) a las necesidades que el colectivo de personas presas y excluidas tiene.

Por lo tanto, el objeto de investigación del trabajo que presentamos se sitúa en *el papel de la iniciativa social en la atención a las personas en riesgo o situación de exclusión social*. Como puede fácilmente entenderse de la definición del objeto, hemos adoptado un enfoque cualitativo para el análisis del problema. Sólo éste nos permite captar el significado de un tipo de experiencia de intervención en la que tiene un peso notable la vivencia subjetiva de los sujetos que acuden a un recurso social de esta naturaleza. Como es de sobra sabido, la metodología cualitativa nos permite poner en valor un rico mundo de significados e interpretaciones subjetivas dado que parte de esa premisa weberiana de que sólo desde la construcción y reconstrucción de un marco

⁵ Según el Decreto Foral 21/2016, de 19 de julio, sobre estructura orgánica y funcional del Departamento de Políticas Sociales publicado en el BOG del 29 de julio la denominación de la dirección y del servicio al que aludimos es la siguiente: Dirección General de Protección a la infancia y de la inclusión social. Servicio de protección a la mujer víctima de violencia machista y de inclusión social. En esta tesis se mantiene la anterior denominación.

interpretativo es posible explicar la acción social. Es por ello que, como se verá más adelante, el recurso a la entrevista en profundidad como instrumento de indagación sustentado en el análisis de contenido realizado tanto a expertos como a residentes del servicio es un elemento clave para hacer visible aquella vieja idea hermenéutica según la cual es necesario explorar los significados que las y los actores que intervienen en la construcción del propio fenómeno producen a fin de reconstruir su mundo de significados y de este modo explicar interpretativamente la realidad objeto de estudio (Ruiz Olabuénaga, 2012b).

La tesis tiene como objetivo general analizar el papel de la iniciativa social en la atención residencial a las personas en riesgo o situación de exclusión en el marco de la política social guipuzcoana a partir del análisis del caso de Loiolaetxea. Esta investigación parte de la intuición de que la política social guipuzcoana se enmarca en el modelo mixto de Estado de Bienestar (en adelante EB), un modelo de clara responsabilidad pública, donde se combinan la gestión directa de los servicios (gestión pública), con la gestión privada de los mismos (concertada, conveniada o subvencionada). Asimismo, parte de la intuición de que Loiolaetxea es un recurso indispensable que proporciona una intervención adecuada y necesaria para la atención de las personas que están en riesgo o sufren exclusión.

Tal y como nos recuerda el profesor Ruiz Olabuénaga (Ruiz Olabuénaga, 2012a), toda definición sobre un problema objeto de investigación como el que nos ocupa constituye un desajuste entre la teoría, la interpretación socialmente vigente, y la realidad; luego, toda definición de un problema objeto de investigación debe ser entendida no como una fórmula fija, sino como una definición provisional que nos ayudará a situarnos y acercarnos al foco de la situación que pretendemos comprender.

Teniendo presente la consideración apuntada, nuestra primera definición aproximativa considera que el problema de investigación que subyace al objetivo de la tesis se expresa en las siguientes preguntas:

- *¿Cuáles son los modelos de gestión adecuados en el contexto político, social y económico actual para dar respuesta a las situaciones de exclusión social? ¿Cómo deben ser las relaciones entre los distintos*

agentes del agregado de bienestar en el contexto de un modelo de Estado de Bienestar mixto?

- *¿Qué aportan las Entidades de Iniciativa Social al conjunto del Sistema de Servicios Sociales?*
- *Un servicio como Loiolaetxea, con una ideología propia, ¿tiene legitimidad como para presentarse ante la sociedad guipuzcoana como recurso necesario para la resolución de problemas del ámbito de la exclusión?*

Tanto el objetivo general establecido como esta primera aproximación al problema de investigación que queremos abordar nos permiten identificar los hechos o fenómenos de la realidad que es necesario estudiar (Ruiz Olabuénaga, 2012a). La agrupación de hechos y fenómenos en objetivos específicos, nos ayudará a centrar el objeto de estudio, a identificar las hipótesis que guiarán el mismo y a determinar, en un primer momento de forma deductiva, los conceptos o variables principales.

Atendiendo a esta cuestión, concretamos nuestro objetivo general en tres objetivos específicos que presentamos a continuación:

1. El primer objetivo específico tratará de *identificar las claves de la relación entre las entidades de iniciativa social⁶ (en adelante EIS) y la administración pública⁷, en el contexto de un modelo mixto de EB, como es el vasco.*

En primer lugar, queremos identificar las claves de la relación entre las EIS y la Administración pública vasca, en particular en el ámbito de los centros residenciales dirigidos a personas en situación de exclusión en el TH de Gipuzkoa. Se trata de valorar en qué medida son posibles distintos modos de relación y cuáles son los factores determinantes de la misma.

⁶ Es difícil utilizar una única denominación para referirnos a este tipo de entidades. Como veremos en el apartado correspondiente, Rodríguez Cabrero (2003) considera que las distintas denominaciones que mantiene el sector derivan de la diversidad de tradiciones que lo han ido estudiando. En este texto hemos optado por mantener el término dado por los autores analizados. Así encontraremos referencias a: Tercer Sector, Tercer Sector Social, Tercer Sector de Acción Social, Organizaciones privadas no lucrativas, o Entidades de Iniciativa Social.

⁷ En este trabajo citaremos a la administración pública en singular, aunque somos conscientes que los diferentes niveles en los que se divide el Estado nos sitúan ante un conjunto de administraciones públicas (en plural) de distinto orden y diversidad de características. Optamos por la formulación en singular por economizar el lenguaje.

El marco legal que delimita el Sistema Vasco de Servicios Sociales (en adelante SVSS) es claro al considerar la responsabilidad pública del sistema como principio articulador del derecho de las y los ciudadanos vascos a los servicios sociales. Una responsabilidad pública que se concreta y especifica en la Cartera de Prestaciones y Servicios del SVSS donde se entrelazan prestaciones y servicios de gestión pública directa y gestión privada, fundamentalmente en manos de entidades no lucrativas.

Si, como dice García Roca (García Roca, 2006), la lucha contra la exclusión requiere la participación de todos los agentes dado que ninguno de ellos, por sí solo, puede afrontar con éxito la tarea de la lucha por la justicia, se hace imprescindible determinar los modos de colaboración entre los distintos actores; modos de colaboración que estarán sujetos al contexto socio – político de cada momento. Mucho más en el momento histórico actual, en el que la crisis económico financiera que se inició en 2008 ha supuesto un aumento importante en los índices de desigualdad social hasta el punto de considerar que ésta constituye el verdadero reto de nuestro tiempo. Una crisis que ha originado cambios en las políticas sociales que han derivado, según Renes (Renes, 2013) en la ampliación de una brecha histórica en España, o según Gregorio Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, G. (Coord), 2014) en el debilitamiento de la cohesión social y en la *fatiga social*.

Para poder abordar este primer objetivo consideramos fundamental analizar cómo se está ejecutando el principio de responsabilidad pública en la atención a las personas en riesgo o situación de exclusión en Gipuzkoa, en el marco de un EB mixto. Aquí es donde ubicamos nuestra primera hipótesis:

H1: intuimos que el ámbito de la inclusión es el que más tardíamente ha sido asumido por la Administración y que la ejecución del principio de responsabilidad pública está todavía en fase de articulación.

Como veremos en el apartado teórico que aborda la cuestión de la exclusión, ésta es una realidad oculta y ocultada, diversa y dispersa que dificulta su caracterización, por lo que en un contexto de escasez o limitación de recursos este ámbito debe competir con otros mucho mejor situados en las agendas políticas como son la dependencia, los menores o la discapacidad.

Una vez analizado el marco del EB vasco, desde el prisma del principio de responsabilidad pública de la atención y antes de pasar a valorar cuáles son las claves de la relación entre la Administración y las EIS, es necesario caracterizar a las guipuzcoanas que actúan en la provisión de servicios y programas de atención a la inclusión social.

H2: en este punto consideramos que las EIS guipuzcoanas comparten las características de heterogeneidad y compromiso firme con las personas que se asocian al Tercer Sector; entendemos también que son las funciones de cohesión social y las de prestación de servicios las más relevantes en su actuación.

Tras estos dos pasos necesarios para situar la cuestión en la realidad concreta, analizaremos cómo es la relación entre ambos agentes y así poder identificar los modelos de gestión apropiados para lograr el objetivo del derecho a los servicios sociales. La hipótesis que guiará este momento es la siguiente:

H3: intuimos que la crisis y su gestión han incidido en la existencia de un mayor grado de control público en las iniciativas sociales, y pensamos que la asunción de la responsabilidad pública que dirige el sistema hará transitar la relación Administración-EIS, hacia modelos de gestión concertada frente al actual basado en la firma de convenios de colaboración.

2. El segundo objetivo específico pretende *determinar los factores que otorgan legitimidad a una EIS que interviene en el ámbito de la exclusión.*

El segundo objetivo específico trata de identificar los factores que otorgan legitimidad a una EIS que interviene en el ámbito de la exclusión social. Según el Diccionario Enciclopédico Larousse, se considera legítimo aquello que “*es conforme a derecho; justo y lícito; cierto, genuino y verdadero*”. Gradillas a su vez (Gradillas Reverté, 2013), se hace eco de la definición de legitimidad dada por los teóricos del institucionalismo organizacional que entienden el concepto como algo que se construye socialmente, con un significado que está en función del marco normativo existente. Así, define legitimidad con la aportación de Suchman (1975) como “*una generalizada percepción o asunción de que las acciones de una entidad*

son deseables, adecuadas o apropiadas dentro de un sistema socialmente construido de normas, valores, creencias y definiciones” (Gradillas Reverté, 2013, pág. 28). Por último encontramos el trabajo de Vidal, Guixé y Sureda que definen legitimidad como *“ese estatus particular en que los actores sociales perciben una organización y que permite a ésta ser y hacer algo en la sociedad”* (Vidal, Guixé, & Sureda, 2005, pág. 5).

Tras el estudio de la literatura asociada a esta cuestión realizada por Díez, Blanco y Prado (Díez Martín, Blanco González, & Prado Román, 2010) concluyen la existencia de tres tipos de legitimidad. Siguiendo a Suchman (1995) señalan la existencia de la legitimidad pragmática, moral y cognitiva (Díez Martín, Blanco González, & Prado Román, 2010). La primera descansa sobre la valoración que realizan los grupos de presión de la organización en relación al grado de receptividad que ésta tenga sobre los intereses de los citados grupos. La legitimidad moral, a su vez, supone una valoración positiva sobre la organización y sus actividades, en el sentido de considerar que la organización *hace lo que hay que hacer*. Esta legitimidad moral descansa en la conveniencia de las técnicas, procedimientos y estructura organizativa utilizada para alcanzar los objetivos propuestos. Por último, la legitimidad cognitiva tiene que ver con la valoración de los profesionales y teóricos del sector fundamentado en el análisis científico del conocimiento y en los métodos desarrollados por la organización. Esta legitimidad valora la visión del mundo que tiene la organización y la valoración sobre qué acciones son efectivas. Los autores señalan que no es fácil distinguirla de la anterior.

Además, es importante identificar también los actores que otorgan la legitimidad. Como señalan Vidal, Guixé y Sureda (Vidal, Guixé, & Sureda, 2005), la legitimidad es un bien que se otorga. En su investigación concluyeron que los principales agentes legitimadores de las organizaciones del tercer sector (en adelante, TS) son los usuarios, socios y la sociedad en general.

Asimismo Díez, Blanco y Prado (Díez Martín, Blanco González, & Prado Román, 2010), señalan que una de las mayores dificultades existentes en el estudio y evaluación de la legitimidad de las organizaciones es, precisamente, su medición, dado que la legitimidad implica la evaluación de las percepciones individuales. De

hecho, nos recuerdan que la legitimidad no puede observarse directamente, dado que ésta deriva del comportamiento de los actores sociales.

En definitiva y en relación a este objetivo específico planteamos dos hipótesis como guías en nuestro análisis:

H4: consideramos que los factores clave para otorgar legitimidad a una EIS constituirán un conjunto de elementos que responden a uno o varios de los tipos antes descritos. Así, intuimos que en nuestro caso los factores que otorgan legitimidad están relacionados con la consideración de que cumplen una función social (legitimidad pragmática); la coherencia institucional entre lo que dice ser y lo que hace (legitimidad moral); y la utilización de metodologías de intervención contrastadas y su capacidad de influencia en el sistema (legitimidad cognitiva).

H5: sin embargo, en relación a los agentes que otorgan legitimidad entendemos que la administración pública, en tanto garante del derecho a los servicios sociales, es uno de los actores más influyentes a la hora de otorgar legitimidad a una organización de acción social.

3. El tercer objetivo específico quiere *identificar los aspectos clave de la legitimidad de Loiolaetxea para ser considerado actor necesario en la red de recursos y programas de inserción en Gipuzkoa.*

Por último, este tercer objetivo pretende identificar los aspectos clave de la legitimidad de Loiolaetxea para ser considerado actor necesario en la articulación de la red de recursos y programas de inserción en Gipuzkoa.

Como veremos con detalle en la segunda parte de esta introducción, Loiolaetxea es un centro ubicado en Donostia/San Sebastián que acoge preferentemente a personas con experiencia penitenciaria y también a personas en riesgo o situación de exclusión. Es un centro de media estancia (entre año y año y medio) y media intensidad de apoyo (las personas necesitan apoyo para trabajar su autonomía) cuya singularidad estriba en que en la casa convive una comunidad de vida compuesta por jesuitas y laicas y laicos, que desde la “*ética de la hospitalidad*” (Renes Ayala,

2013) entienden que las personas (todas ellas provistas de capacidades y limitaciones) nos acompañamos mutuamente y en ese acompañamiento, desde el vínculo interpersonal y la relación mutua, podemos curarnos y cuidarnos.

Para poder identificar los aspectos clave de la legitimidad de Loiolaetxea, analizaremos la valoración que los agentes implicados (grupos de presión en palabras de Suchman) realizan en relación al proyecto de intervención que desarrolla. En este sentido consideramos que los agentes implicados son principalmente: la administración pública guipuzcoana (Diputación y ayuntamientos) e Instituciones Penitenciarias, como entidades responsables de la atención a las personas que sufren situaciones de exclusión o están en prisión en Gipuzkoa; la Compañía de Jesús, en tanto responsable del proyecto; las y los residentes; el equipo de Loiolaetxea; y otros profesionales del sector.

En relación a este tercer objetivo nuestra hipótesis es la siguiente:

H6: la legitimidad de Loiolaetxea entre los agentes implicados en el sistema se sustenta en su capacidad de articular una red de apoyo comunitario basado en el acompañamiento personalizado de las y los residentes.

El modelo comunitario de intervención de Loiolaetxea no se circunscribe al espacio cerrado de la casa. Entiende que la inclusión es una responsabilidad de toda la sociedad, de manera que en su quehacer diario trabaja por tejer redes que sirvan de apoyo a las personas en su transición hacia una vida autónoma, y que den sentido a un ejercicio de solidaridad inclusiva y de acompañamiento mutuo, factores todos ellos relacionados con la legitimidad moral y cognitiva.

1.2 Contextualización metodológica de la investigación

La demanda realizada por Loiolaetxea se enmarca en el meollo del debate sobre la provisión pública, privada o mixta de los servicios del EB actual, inmerso, como es de sobra conocido en una reflexión profunda sobre el alcance, importancia y reestructuración, así como sobre su papel como protector ante los riesgos sociales tradicionales y los nuevos riesgos sociales derivados de las transiciones socio-económicas que estamos viviendo. Todo ello agudizado por la crisis financiera actual,

que ha obligado a repensar la mayor parte de los instrumentos tradicionales de atención y cuidado.

Dos son los aspectos clave que contextualizan esta investigación, y determinan la *posición* investigadora adoptada para su desarrollo: la consideración de que en trabajo social la teoría surge de la práctica y la responsabilidad social universitaria como contexto para responder a las necesidades investigadoras de las organizaciones sociales.

El Trabajo Social como disciplina aplicada

En el ámbito disciplinar del Trabajo Social, el debate respecto a la relación entre teoría e investigación es continuo y recurrente. Como también lo es la cuestión de si el Trabajo Social es ciencia, arte o tecnología. Ya en 1917 la pionera Mary E. Richmond, en su obra *Diagnóstico Social* señalaba que no era posible hacer Trabajo Social sin investigación social (Richmond, 2005 (1917)). En esta misma línea la profesora De la Red (De la Red, 1993) indicaba que el Trabajo Social establece relaciones tanto con la práctica y la investigación aplicada, como con el conocimiento científico y la investigación básica.

Esta misma visión es la que sostiene Payne (Payne, 2002) cuando citando a Rein y White afirma que:

“El conocimiento que demanda la acción social no puede ser elaborado en la universidad por individuos que presuntamente buscan verdades sobre la naturaleza humana, la sociedad, las instituciones y los sistemas, sin una proyección en el tiempo y sin tener en cuenta el contexto. El conocimiento debe tener su génesis en el seno de situaciones reales que crean el curso de los acontecimientos” (Payne, 2002, pág. 25).

En esta misma dirección, Escartín (Escartín Caparrós, 1999) nos recordará que tras un siglo de experiencia práctica y de reflexión teórica, el Trabajo Social desde su praxis específica puede contribuir a ampliar el horizonte de los conocimientos, sobre todo de aquéllos relacionados con la intervención con colectivos en riesgo o situación de exclusión. En la misma línea, cabe mencionar la aportación de Fombuena (Fombuena Valero, 2000) cuando señala que:

“En Trabajo Social la teoría surge de la práctica. El papel de la teoría es convertirse en muchos mapas que se pueden utilizar en muchas ocasiones, desde percepciones globales de un fenómeno” (Fombuena Valero, 2000, pág. 23).

La misma autora nos recuerda que el objeto del Trabajo Social, aquello que le da sentido, es la relación que se establece entre cualquier individuo y su medio, el contexto que le rodea, por lo que sólo hay un modo de acercarse a este objeto y es desde el terreno, sin olvidar que: *“la investigación es una manera más de hacer Trabajo Social”* (Fombuena Valero, 2000, pág. 28). Esta manera de entender el Trabajo Social nos lleva a asumir la responsabilidad que tiene de vincularse con la realidad social a través de la investigación (Bueno, 2013), (Cifuentes Patiño, 2013), una responsabilidad que debe ser asumida, principalmente, por la universidad.

La Responsabilidad Social Universitaria (RSU) y su relación con las investigaciones aplicadas

Como antes se ha indicado, el Departamento de Trabajo Social y Sociología de la Universidad de Deusto mantiene estrechas relaciones con el tejido social guipuzcoano en un intento de buscar y desarrollar sinergias entre la universidad y la sociedad guipuzcoana; esta filosofía se inspira en la propia idiosincrasia del departamento que trata de hacer suyas las palabras pronunciadas por Kolvenbach, Padre General de los jesuitas (1983-2008) en la Universidad de Santa Clara en las que instaba a las universidades jesuitas a:

“Vivir dentro de una realidad social y a vivir para tal realidad social, a iluminarla con la inteligencia universitaria, a emplear todo el peso de la universidad para transformarla” (Kolvenbach, 2008, pág. 187).

Este compromiso con la realidad social entendido como una: *“disposición consciente y voluntaria para invertir el bagaje universitario, personal y técnico, en la construcción de estructuras sociales más humanas”* (UNIJES, 2008, pág. 12), engarza directamente con la investigación en el ámbito del Trabajo Social, al ser ésta una disciplina que, tal y como hace ya algunos años sostenía la Federación Internacional de trabajadoras sociales: *“promueve el cambio social, la resolución de problemas en las relaciones*

*humanas y el fortalecimiento y la liberación de las personas para incrementar el bienestar*⁸.

Por ello, siguiendo los postulados de la denominada Declaración de Talloires, se considera fundamental que la universidad utilice “*los procesos educativos y de investigación para responder, servir y fortalecer a la ciudadanía en los ámbitos local y global*” (Declaración de Talloires, 2005), en sintonía con la preocupación por el desarrollo de lo que en la actualidad constituye la Responsabilidad Social Universitaria (RSU) aplicada al Trabajo Social. La propia UNESCO en su *Declaración Mundial sobre la Educación Superior para el Siglo XXI*, recordaba a las universidades su compromiso con la resolución de las necesidades y aspiraciones sociales. Es más, en su artículo 6 b, señala lo siguiente:

“La educación superior debe reforzar sus funciones de servicio a la sociedad, y más concretamente sus actividades encaminadas a erradicar la pobreza, la intolerancia, la violencia, el analfabetismo, el hambre, el deterioro del medio ambiente y las enfermedades, principalmente mediante un planteamiento interdisciplinario y transdisciplinario para analizar los problemas y las cuestiones planteados” (UNESCO, 1998, pág. s.p.).

Estamos de acuerdo con la profesora De la Red (De la Red, 2009) cuando afirma que:

“La universidad se legitima socialmente en la medida que, desde la adecuada capacidad de análisis del contexto y la relación fluida y clara con los grupos y realidades sociales, responde a la promoción y calidad de vida del entorno del que forma parte” (De la Red, 2009, pág. 69).

En este sentido, la citada autora considera que en la universidad no puede eludirse la investigación que se desarrolla a través de convenios tanto con las administraciones locales como con las organizaciones sociales. De hecho, entiende que uno de los indicadores de la RSU en el ámbito de la promoción de la investigación es, precisamente la realización de estudios e investigaciones en el ámbito de la inclusión social que atiendan esta área desde el nivel local y comunitario.

⁸ Federación Internacional de Trabajadores-as Sociales. 2000. Montreal, Canadá.

Incluso más allá de la consideración de la relación universidad – sociedad en el marco de la RSU, y sin olvidar lo señalado en el punto anterior, consideramos que si la investigación en Trabajo Social debe entrar en diálogo con la práctica para volver a ella, desde la universidad tenemos que estar atentos y abiertos a los problemas que las y los profesionales de la práctica nos plantean, buscando aportaciones significativas y especializadas (Fombuena Valero, 2000).

Por todo ello, en esta investigación hemos tratado de plantear lo que Schön define como: “*conversación reflexiva con una situación*” (Schön, 1998, pág. 248) que como puede colegirse tiene mucho que ver con la necesidad de hacer un meta-análisis de los presupuestos en los que se fundamenta la intervención social y la práctica en general del Trabajo Social. Aunque esta tesis no responde estrictamente a lo que Schön denomina *investigación reflexiva* dado que más que situarse *en* la acción, se sitúa *sobre* la acción, sin embargo, creemos firmemente en una colaboración investigador/profesional, en una asociación que construye puentes entre la universidad y la profesión. De este modo, al referirnos a la imbricación Universidad - práctica del Trabajo Social, hacemos nuestra la idea atribuida a Putman, cuando define el capital social como *puente*, otorgándole un sentido vinculatorio, capaz de servir de nexo de unión entre diferentes actores vinculados a la intervención social (leído en Fantova, 2014, pág 334).

Todo lo anterior nos lleva a afirmar que la investigación que presentamos es una reflexión *sobre* la acción, hecha *desde* la acción, en diálogo permanente y sereno, que intenta situar la resolución técnica del problema objeto de estudio:

“Dentro del contexto más amplio de una indagación reflexiva, [para que] muestre cómo la reflexión desde la acción puede ser rigurosa por propio derecho y vincule el arte de la práctica, en la incertidumbre y el carácter único, con el arte de la investigación del científico” (Schön, 1998, pág. 73).

Por eso, esta tesis se encuadra en lo que Schön denomina “*análisis de marcos de referencia*” (Schön, 1998, pág. 271) concretamente en el análisis del marco de referencia que sitúa la atención a los colectivos en riesgo o situación de exclusión bajo el paraguas de la responsabilidad pública, en una interacción entre agentes proveedores

del bienestar: la comunidad, el mercado, el estado y la acción solidaria (Fantova F. , 2014).

1.2.1 Relevancia de la investigación sobre Loiolaetxea: los estudios de casos como objeto de estudio

El estudio que proponemos sobre Loiolaetxea responde a la más pura tradición metodológica en el ámbito del Trabajo Social. La elección y significación de los temas objeto de estudio es directamente proporcional a la relevancia de los mismos, y ésta está directamente relacionada con el grado de representatividad en función de su carácter teórico-conceptual. Es indudable en el caso que nos ocupa, que Loiolaetxea más allá de ser una experiencia concreta en relación al mundo de la inserción, apunta a un fenómeno de interés general desde el punto de vista del debate actual en materia de política social. Su relevancia deriva del hecho de que sitúa el debate en relación a la naturaleza de la gestión de las políticas sociales en el centro de la diana. El hecho de ser un centro de titularidad privada dependiente de los poderes públicos, como puede suponerse abre el debate de la titularidad y de la gestión de los servicios en un momento en el que la discusión sobre el carácter público/privado de las instituciones dependientes del EB está en el centro de la diana de las políticas actuales, más si cabe inmersos como estamos en la crisis actual. A esto nos referíamos en la importancia de los *estudios de casos* como ejemplificativos por su validez y alcance universal en la construcción de una teoría ad hoc.

En concreto, en la realización de este trabajo somos deudores del pensamiento de Hernández Sampieri y otros (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2007) a la hora de justificar los criterios que fundamentan esta investigación:

- En primer lugar, creemos que son convenientes porque responden a demandas concretas de la sociedad, en este caso de Loiolaetxea, pero que al mismo tiempo tienen un grado de validez general. Como ha quedado expresado anteriormente, el objetivo de esta investigación (entre otros) es demostrar la legitimidad de esta institución en el contexto de la política social guipuzcoana para dar respuesta a las situaciones de exclusión social que atiende.

- En segundo lugar, entendemos que los resultados de esta investigación y similares, tienen la relevancia social necesaria porque permiten dar a conocer a los agentes con responsabilidad social, política y a la ciudadanía en general, la validez de la acción desarrollada por Loiolaetxea y otras organizaciones sociales de parecido tenor, ante el fenómeno de la exclusión social, en el contexto de la responsabilidad pública de la atención a las personas. Asimismo, servirá para dibujar el mapa de las relaciones entre dos de los agentes principales en la provisión de los cuidados: el Estado y las EIS.
- En tercer lugar, porque de las implicaciones prácticas de este estudio y otros similares se pueden inducir reflexiones generales acerca de las medidas necesarias para mejorar la intervención y la política social en general en el marco del debate sobre los sistemas de gestión más eficaces. De este modo, otras organizaciones de similares características (residencias de media estancia que atienden a personas en situaciones de exclusión) podrán evaluar su acción y estimar los cursos de acción más procedentes.
- Por último porque, como ya se ha expresado, de la reflexión teórica sobre este caso puede inducirse un alto grado de conocimiento genérico en torno a la articulación necesaria entre los agentes principales en la provisión de los cuidados a aquellas y aquellos ciudadanos guipuzcoanos más vulnerables. Además, podrán identificarse los elementos que sustentan la legitimidad de una organización del TS que aborda la intervención para la inserción de personas en situación de exclusión social.

1.2.2 La fundamentación metodológica de los estudios de caso, la aplicación al caso de Loiolaetxea

Teniendo en cuenta que el propósito de esta investigación es estudiar una organización concreta adoptaremos una metodología cualitativa en la medida que tiende a poner énfasis en la dimensión hermenéutica del problema. Luego, la relevancia del estudio vendrá dada por el hecho de desbrozar el significado y naturaleza de la experiencia concreta de Loiolaetxea para, desde ella, establecer categorías generales que sirvan de marco interpretativo de la política social en general, sobre todo por lo que hace referencia a las diferentes formas de gestión de las políticas sociales y sus relaciones desde el punto de vista de la titularidad jurídica. Es por ello que este enfoque, tal y

como señala el profesor Ruiz Olabuénaga, nos ayudará a centrar el interés en la situación concreta y particular, única e irrepetible que queremos analizar (Ruiz Olabuénaga, 2012a) para a partir de ella, elevarnos y establecer criterios interpretativos de alcance general.

Somos conscientes de las discusiones existentes en el ámbito académico-científico en relación a la validez y fiabilidad de esta metodología para la generación de conocimiento. Sin embargo, es una metodología clave y clásica en el ámbito del Trabajo Social, desde los tiempos en los que Mary Richmond publicó su obra *El diagnóstico social* en 1917. Como ya se ha dicho, los estudios de caso constituyen una propuesta epistemológica y metodológica a partir de la utilización de la *práctica basada en la evidencia*. Evidentemente, es importante superar la miopía a la que puede llevarnos centrar la investigación exclusivamente en el caso práctico, sin contextualizarlo y sin situar la resolución técnica del problema dentro del contexto de la indagación reflexiva, en un diálogo permanente, tal y como nos recuerda Schön (Schön, 1998).

En esta misma línea, Yin (leído en Martínez Carazo, 2006) considera los estudios de caso como la metodología apropiada, sobre todo cuando las investigaciones pretenden: examinar un fenómeno contemporáneo en su entorno real, establecer las fronteras entre el fenómeno y su contexto, sobre todo en situaciones en las que éstas no son claramente evidentes; y por último, utilizar múltiples fuentes de datos.

Idénticamente, el profesor Ander Egg (Ander-Egg, 2003) entiende que el estudio de casos es una metodología que centra el foco de atención en un problema, contenido, proceso o fenómeno que se trata de modo global y holístico; de modo que a partir de esta estrategia se pretende captar la *“complejidad de un caso único dentro del cual ciertos hallazgos podrían ser generalizados mediante una lógica inductiva a todos los otros casos que comparten semejantes circunstancias o situaciones”* (Ander-Egg, 2003, pág. 314).

Por otro lado, Jaraíz (Jaraíz Arroyo, 2011), afirma que el estudio de casos resulta enormemente útil para un propósito de naturaleza reflexiva, como es el que se plantea en esta tesis. Este autor hace una mención especial a los criterios que deben seguirse para elegir el caso objeto de estudio. Así, siguiendo la aportación de Xavier Coller,

distingue tres intencionalidades para la elección del caso objeto de estudio: a) su interés *per se*, b) su carácter genérico, y c) su representatividad analítica. En el caso que nos ocupa, estamos ante la elección de Loiolaetxea por su interés *previo*, no obstante, esta intencionalidad no obvia la necesidad de cumplir con los criterios necesarios para que los resultados obtenidos tengan la validez y fiabilidad científica indispensable.

La propuesta cualitativa del enfoque que defendemos en esta tesis se sirve de las entrevistas en profundidad realizadas a personas clave del tema objeto de estudio. Sin embargo, esto no es óbice para que en el análisis estructural de la realidad de Loiolaetxea hayamos recurrido al análisis cuantitativo de los datos secundarios. Ello nos ha ayudado a caracterizar a las personas residentes de Loiolaetxea durante el periodo de estudio comprendido en la investigación (2011- 2015) así como a tener una idea más precisa del contexto de la intervención en la acción social de Euskadi y más concretamente, en Gipuzkoa.

1.3 Diseño del proceso de investigación

Una vez decidida y contextualizada la metodología de investigación a utilizar, es momento de realizar el diseño del proceso de investigación; un diseño que, tal y como apunta Ruiz Olabuénaga (Ruiz Olabuénaga, 2012a), en el marco de la investigación cualitativa, siempre es flexible y provisional.

1.3.1 Recogida de información y técnicas de análisis

Para poder encarar el trabajo propuesto hemos considerado necesario utilizar una diversidad de métodos de recogida de información y de técnicas de análisis en la creencia de que para garantizar una visión holística del fenómeno que queremos estudiar es preciso abordar la realidad desde diversos puntos de vista.

Análisis de la literatura

Una vez seleccionado y determinado el fenómeno a estudiar, es imprescindible presentar una panorámica de la teoría existente en relación al tema. Por ello, iniciamos esta investigación centrando la situación específica sobre la que queremos dialogar reflexivamente, situando el foco de atención en la experiencia concreta de Loiolaetxea,

por lo que partimos de un estudio descriptivo-interpretativo del proyecto desde sus orígenes hasta la actualidad.

Desde lo concreto del caso, hemos querido elevar la mirada y contextualizar el proyecto en el aquí y ahora. Así, siendo conscientes del marco temporal en el que esta investigación está situada y de las grandes implicaciones que la crisis económico-financiera de 2008 tiene tanto en la vida concreta de las personas como en las afecciones derivadas en la política social, hemos optado por hacer un análisis de la literatura existente en torno al concepto de desigualdad, para pasar en segundo lugar, a establecer los marcos explicativos de la realidad de la exclusión social. A continuación, y en tercer lugar, hemos analizado las teorías que abordan el tema de los modelos de bienestar identificando las clasificaciones o regímenes de bienestar en función del eje de los agentes que intervienen en la provisión del bienestar. Esta reflexión nos ha ayudado a enmarcar adecuadamente la política social desarrollada en la CAPV, por lo que en cuarto lugar, hemos analizado el marco legislativo que estructura la política social vasca, haciendo una especial mención a la realidad guipuzcoana, atendiendo al reparto competencial del SVSS que otorga a las Diputaciones Forales competencias directas en materia de atención a la inclusión social. Por último, en quinto lugar, hemos analizado con detalle uno de los agentes proveedores del bienestar en el contexto vasco: el tercer sector social.

Análisis de fuentes secundarias

En este primer momento de contextualización, además del análisis bibliográfico mencionado, hemos realizado análisis de datos provenientes de fuentes secundarias, que nos han permitido explicar con mayor exactitud la realidad objeto de estudio.

- En primer lugar, hemos analizado los Planes Educativos Terapéuticos Individualizados de los 43 residentes en Loiolaetxea durante el periodo de estudio: 2011-2015. El análisis de los datos recogidos en estos planes nos ha permitido dibujar el perfil sociodemográfico de las y los residentes, así como los objetivos de intervención planteados y los resultados obtenidos.

- En segundo lugar, hemos utilizado las fuentes de datos estadísticos ofrecidos por la Estadística de Servicios Sociales y Acción Social del Eustat, correspondientes a los años 2011, 2013 y 2015. Estos datos nos han ayudado a realizar el análisis estructural de los Servicios Sociales en la CAPV. Igualmente, hemos completado estos datos con otras fuentes secundarias como son las obtenidas desde DeustoBarómetro social, correspondientes a los años 2013 y 2015.
- Por último y para contextualizar adecuadamente las situaciones de desigualdad, hemos recurrido al análisis de los datos ofrecidos por las estadísticas elaboradas por la Oficina Europea de Estadística, Eurostat.

Entrevistas en profundidad

Tal y como señalábamos al principio de este apartado metodológico, la investigación que presentamos trata de entablar una conversación reflexiva con una situación concreta, por ello, la opción metodológica más adecuada es la que permite conversar reflexivamente en torno a un tema: las entrevistas en profundidad.

Una entrevista en profundidad es una conversación profesional que tiene como objetivo obtener información que pueda ser analizada en el contexto de un estudio de investigación o de elaboración de un diagnóstico social. La entrevista implica un proceso de comunicación bidireccional, donde ambos actores (entrevistador – entrevistado) se influyen consciente o inconscientemente. En tanto conversación, comprende un proceso de interacción mutua, donde las características personales de los participantes influyen decisivamente (Ruiz Olabuénaga, 2012a).

En este sentido, en esta tesis hemos plantado entrevistas abiertas, semiestructuradas, que, tal y como nos recuerda Ortí (Ortí, 1998):

“Entrañan la (relativamente) libre autodeterminación expresiva de los sujetos (...) pretendiendo crear una situación de auténtica comunicación: es decir, una comunicación multidimensional, dialéctica y (eventualmente) contradictoria entre el investigador y el investigado. (...) Surge y se estructura así un proceso informativo recíproco, conformado casi como un diálogo personal y proyectivo, en el que cada frase del discurso adquiere su sentido en su propio contexto concreto y permite revelar

el sistema ideológico subyacente en el sistema de la lengua del hablante” (Ortí, 1998, pág. 214).

Como es de sobra conocido, las entrevistas adoptan la forma de relatos en primera persona, narrados siempre desde el punto de vista del entrevistado, donde el entrevistador desempeña el papel de facilitador del relato. El producto de las mismas son las declaraciones que las personas hacen en relación a las cuestiones planteadas o sugeridas, los discursos. En ellas se busca profundizar y aunque se utiliza un guion o cuestionario, suelen tener un protagonismo limitado, dado que lo fundamental es ver por dónde y cómo discurre la conversación. Más que entrevistas, son conversaciones flexibles, dinámicas y constructivas, no directivas, donde tanto el entrevistado como el propio entrevistador son sujetos activos.

Para realizar la investigación se constituyeron dos muestras distintas: una compuesta por personas referentes para el sistema de servicios sociales en la CAPV y otra, constituida por personas residentes en Loiolaetxea (actuales y pasadas). En el siguiente apartado presentaremos los criterios utilizados para seleccionar las muestras.

En cualquier caso, y en relación al grupo conformado por las personas referentes del sistema y dado el alto grado de conocimiento en relación al objeto de estudio de las personas seleccionadas, optamos por un cuestionario semiestructurado en el que se plantearon las cuestiones fundamentales como guías de la conversación (ver anexo 3, página 440). Estas cuestiones se obtuvieron a partir de la identificación de los conceptos de los objetivos específicos identificados que se recogen más adelante, en la Tabla 3(ver en la página 29)

El diseño del cuestionario fue contrastado con un pretest que fue probado en una pequeña muestra destinada a tal efecto. Una vez modificadas las cuestiones que suscitaban alguna dificultad, el cuestionario administrado a toda la muestra ha sido el mismo.

Las entrevistas realizadas a esta muestra se efectuaron durante los meses de abril – julio de 2016. En este marco temporal sucedieron varios acontecimientos de cierta relevancia en el contexto de esta tesis, como son: la publicación de la Ley 6/2016, del 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi; y la presentación del Plan de Inclusión Social de la

Diputación Foral de Gipuzkoa, el 20 de junio de 2016. Ambos acontecimientos tuvieron su reflejo en las entrevistas.

En relación al grupo conformado por las personas residentes de Loiolaetxea, se planteó un cuestionario estructurado (véase anexo 4, en la página 441) que ayudara a identificar los aspectos clave del programa de Loiolaetxea, y que facilitara la conversación, ante la previsión de que las y los participantes pudieran tener alguna dificultad o bloqueo en la misma. Sin embargo, no fue necesario dado que la conversación fue en todos los casos, fluida y cómoda, sin necesidad de una estructuración que rompería el discurso personal de cada entrevistado. Las entrevistas a este colectivo se realizaron durante el mes de julio de 2016.

En ambos casos, el contacto con las y los entrevistados se hizo con antelación por medio del envío de un correo electrónico de presentación y justificación de la solicitud. Todas las entrevistas fueron grabadas, tras solicitar a cada participante su consentimiento para la grabación de la misma, con el compromiso de tratar la información de manera confidencial y anónima.

1.3.2 Selección de la muestra

Los análisis cualitativos estudian un individuo o una situación, pretendiendo profundizar en el aspecto estudiado, sin intención de generalizar. Por ello, el muestreo planteado es el muestreo intencional, en este caso, el denominado “*Muestreo opinático*” (Ruiz Olabuénaga, 2012a, pág. 64), aquel en el que los informantes son seleccionados por su conocimiento de la situación a estudiar. Para ello, hemos identificado en primer lugar los criterios que otorgan esa referencialidad:

- en primer lugar, debían ser personas que conocieran la realidad de la atención a las personas en riesgo o situación de exclusión en Gipuzkoa, tanto desde el punto de vista de la administración pública como desde el punto de vista de la iniciativa social desarrollada en Gipuzkoa.
- En segundo lugar, se debía tener en cuenta el ámbito en el que se situaban. En este sentido, es clave identificar personas tanto del ámbito público, como del ámbito de la iniciativa social o Tercer Sector Social (en adelante TSS). Además, y en relación

a las personas del ámbito público, había que tener presente la distribución competencial entre las tres administraciones vascas (autonómica, foral y municipal), buscando informantes clave en cada una de ellas.

- En tercer lugar, en una investigación que tiene como eje de análisis o *excusa para la conversación* la experiencia de Loiolaetxea, las personas identificadas debían tener conocimiento, en distinto grado, del proyecto de intervención que se desarrolla en el citado servicio.

A partir de la conjunción de estos tres criterios de referencialidad, se constituyeron dos muestras diferenciadas que permitieron el acercamiento e indagación holística del objeto de estudio. La primera está compuesta por personas referentes del sistema: personas del ámbito público (de los tres niveles de la administración pública vasca y de Instituciones Penitenciarias), del ámbito del TSS que gestionan recursos y proyectos de atención al colectivo en riesgo o situación de exclusión en Gipuzkoa (en el que hemos distinguido a las personas de Loiolaetxea del resto) y del ámbito del conocimiento, personas expertas de las universidades vascas así como de los centros de investigación existentes en nuestro territorio. Dado que consideramos que el lugar que cada persona ocupa en la organización condiciona la mirada hacia la realidad, se ha señalado la descripción de la filiación de cada una de ellas: responsable, técnica o experta.

Esta muestra estuvo compuesta por 29 personas. De las personas con cargos de responsabilidad en la DFG, dos pertenecían a la legislatura 2011-2015 en la que gobernó Bildu y otras dos a la legislatura actual 2015-2019, en manos de EAJ/PNV. Las personas pertenecientes al TSS eran miembros de las siguientes entidades: Arrats, Cáritas Diocesana, Cruz Roja; Emaús Fundación Social, y Rais. De este conjunto de personas tres declinaron su participación (una personas del ámbito foral, otra del ámbito municipal y otra del ámbito del conocimiento), por lo que la muestra final está constituida por 26 personas entrevistadas. En la Tabla 1, presentamos las características de la muestra y la codificación posterior realizada para el análisis de contenido.

Tabla 1: Características de la muestra 1 y codificación posterior

ÁMBITO	NIVEL	GÉNERO	DESCRIPCIÓN	CÓDIGO	
PÚBLICO	Autonómico	H	Cargo Autonómico	P1	
	Foral	M	Cargo Foral	P2	
		H	Cargo Foral	P3	
		M	Cargo Foral	P4	
		H	Técnico Foral	T1	
		H	Técnico Foral	T6	
		Municipal	M	Técnico municipal	T2
	Municipal	M	Técnico municipal	T3	
		H	Técnica municipal	T4	
		Instituciones Penitenciarias	M	Técnica admon. justicia	T5
	TERCER SECTOR SOCIAL	LE	H	Responsable	L1
			H	Responsable	L2
			M	Técnica	L3
H			Responsable	L4	
Entidad del sector		M	Responsable	S1	
		H	Responsable	S2	
		M	Responsable	S3	
		M	Técnico	S4	
		H	Técnico	S5	
		M	Técnica	S6	
		M	Técnica	S7	
CONOCIMIENTO			H	Experto	C1
			H	Experto	C2
	H		Experto	C3	
	H		Experto	C4	
	H		Experto	C5	

Fuente: elaboración propia

La segunda muestra está compuesta por personas residentes de Loiolaetxea. Para poder identificar cuáles son los aspectos clave de la legitimidad de Loiolaetxea como actor necesario en la red de recursos y programas de inserción en Gipuzkoa, tal y como se pretende como tercer objetivo, es indispensable y fundamental contar con la opinión de las personas que *convocan* a la acción de Loiolaetxea, su razón de ser: las y los residentes.

I. Introducción

En este caso, también se ha optado por una muestra intencional en el que se han conjugado además otros tres criterios:

- haber realizado el proceso de residencia completo o estar a punto de finalizarlo;
- que el perfil de acceso de las personas respondiera a los dos criterios clave: su experiencia penitenciaria o su vivencia de exclusión;
- y la valoración de las capacidades comunicativas de las y los residentes para entablar un diálogo reflexivo cuyo eje es su propia experiencia vital, con una investigadora ajena a la misma.

Esta muestra está conformada por 5 personas identificadas e invitadas por las y los responsables de Loiolaetxea. Todas accedieron a ser entrevistadas. En la Tabla 2 presentamos las características de la muestra y la codificación posterior realizada para el análisis de contenido:

Tabla 2: Características de la muestra 2 y posterior codificación

ORIGEN	SEXO	PERIODO DE RESIDENCIA	TIEMPO DE ESTANCIA	PERFIL	PROCESO	CÓDIGO
Senegal	H	2010-2011	Año y medio	Portuenea	PAE: Programa acompañamiento Especializado no residencial.	R1
Irun	M	2016-	desde febrero	Martutene (3º grado)	Residencia	R2
Marruecos	H	2016 -	Desde enero	Martutene (libertad condicional)	Residencia	R3
Pasaia	H	2013-2015	Año y medio	Portuenea	Transición interna	R4
Brasil	M	2012-2013	Año y medio	Martutene (2º grado)	Alta	R5

Fuente: elaboración propia

1.3.3 Codificación

La codificación consiste en el proceso por el que se crean y asignan códigos o valores a las ideas que resultan de valor para el análisis que estamos efectuando. La metodología cualitativa opta por la codificación a partir de conceptos que permiten ordenar, sistematizar y analizar la información obtenida. Una codificación que puede realizarse

de diversas formas: deductiva, inductiva o mixta. En nuestro caso se ha optado por utilizar una codificación mixta.

Para la codificación deductiva se partió de lo que en metodología se conoce como operacionalización de variables. La operacionalización de variables consiste en descomponer (deconstruir) el concepto general en dimensiones y en indicadores (preguntas) representativas del concepto a explicar, generalmente de carácter teórico. Con la operacionalización hemos identificado las cuestiones fundamentales de la investigación, y a partir de ellas hemos establecido las categorías analíticas agrupadas bien en familias o en variables. Estas categorías han servido para la elaboración del guion de entrevista (preguntas-indicadores) que se han desarrollado en las conversaciones mantenidas.

No obstante, dado que las herramientas cualitativas están sujetas a modificaciones, acuerdos con el transcurso de la entrevista y la aportación de nuevas informaciones por parte de las y los informantes, esto ha permitido a partir de la lectura reposada de las transcripciones de las entrevistas realizadas, la aparición e identificación de otras categorías relevantes que completan el listado de códigos de manera inductiva, hasta constituir un conjunto de 80 códigos agrupados en 6 variables principales o familias y 21 categorías.

A continuación se presentan en la Tabla 3, las familias y categorías identificadas tanto deductiva como inductivamente y que serán los ejes sobre los que se articulará el apartado del análisis.

Tabla 3: Familias y categorías analizadas en los cuestionarios.

FAMILIA	CATEGORIA
Responsabilidad pública	Concepto de responsabilidad pública
	Articulación en la práctica
	Acceso
	Modelo
Características de las Entidades de Iniciativa Social	Estructurales
	Aportación al sistema de las EIS
Claves relación entre la administración pública y las	Tipo de relación
	Causas relación

FAMILIA	CATEGORIA
Entidades de Iniciativa Social	Contexto de la relación
	Dificultades
	Papel de la Administración pública
Legitimidad de las Entidades de Iniciativa Social	Legitimidad pragmática
	Legitimidad moral (metodológica)
	Legitimidad histórica
	Legitimidad otorgada
	Legitimidad construida
Aspectos clave Loiolaetxea	Modelo de acción
	Condiciones estructurales
	Valores, identidad religiosa
Retos	De las organizaciones sociales

Fuente: elaboración propia

1.3.4 Análisis de contenido

Como hemos señalado anteriormente en las entrevistas en profundidad se producen discursos que “*para ser comprendidos han de ser interpretados y analizados*” (Ortí, 1998, pág. 189); interpretada en tanto en cuanto el propio discurso puede ser más o menos ambiguo, puede haber malentendidos, expresiones no suficientemente bien aclaradas; sin olvidar que las palabras además de significados también producen sensaciones que pueden dificultar una comprensión unitaria de las mismas.

El enfoque que hemos utilizado para realizar el análisis de los discursos ha sido el enfoque narrativo, coherente con la metodología cualitativa propuesta en esta tesis, dado que los métodos narrativos se adaptan mejor al objetivo que permite explorar y sumergirse en las opiniones, creencias y valores de las personas entrevistadas.

El análisis de contenido se ha realizado con el software *Atlas'ti*, (versión 7) con el objetivo de sistematizar y analizar la información obtenida de forma más precisa y elaborada. La utilización del software ha sido clave para poder gestionar la información obtenida así como poder determinar con mayor precisión las diferencias y similitudes en los discursos, según el ámbito en el que se ubicaba cada una de las personas entrevistadas.

El proceso de trabajo desarrollado ha sido el siguiente: una vez efectuada la entrevista se ha procedido a su transcripción literal. Aunque el software utilizado permite la incorporación de la información en formato audio, el proceso de transcripción y lectura de las entrevistas ha permitido interiorizar la información recibida e ir creando un poso articulado sobre las ideas compartidas durante las conversaciones. Esta lectura sobre el papel ha permitido realizar una primera codificación a partir de las variables obtenidas deductivamente, tras el análisis de los conceptos derivados de las hipótesis previamente fijadas.

A continuación, se han introducido las entrevistas transcritas y codificadas en el programa, creando una unidad hermenéutica compuesta por el conjunto de las 34 entrevistas realizadas: 29 entrevistas realizadas al grupo conformado por las personas referentes del sistema y 5 las realizadas al grupo conformado por las y los residentes en Loiolaetxea. Una vez constituida la unidad hermenéutica se han creado los códigos previamente identificados así como los obtenidos inductivamente, constituyendo entre todos un cuerpo de 80 códigos.

Este proceso de codificación se completa con la asignación de uno o varios códigos a las ideas o citas señaladas. En nuestro caso, la unidad de registro han sido frases, de tal manera que como resultado de ese proceso se identificaron 1991 citas (o frases).

En resumen, el proceso de investigación realizado parte de 31 entrevistas en profundidad, agrupadas en 6 familias en función del ámbito al que pertenecía cada persona entrevistada, que han sido transcritas, leídas, codificadas e introducidas en Atlas.ti, para constituir una unidad hermenéutica compuesta por 80 códigos agrupados en 6 variables principales y 1991 citas. Esta ha sido la base para el análisis de la información que abordaremos en el segundo apartado de esta tesis.

1.4 Limitaciones

Antes de presentar el contenido de la tesis, es necesario situar al lector o lectora ante algunas de las limitaciones de la misma. Como es de sobra conocido toda *opción supone renuncia*, por lo que en este inicio del trabajo vamos a tratar de justificar la cuestión de que la elección del tema de la tesis, la experiencia de Loiolaetxea y su significación en

la política social guipuzcoana, lleva aparejado el hecho de que se trata de una experiencia un tanto singular, en el marco de la política social actual.

Dado que se trata de una experiencia consolidada que nace y se desarrolla en el marco de la Compañía de Jesús, con lo que supone desde el punto de vista ideológico, da a nuestro trabajo un cierto carácter peculiar que hemos querido resaltar en este apartado. No es fácil delimitar donde empieza y donde termina la realidad de Loiolaetxea, mucho menos establecer la fronteras entre el discurso religioso que mueve a sus fundadores (en coherencia con un compromiso inspirado desde la opción por los más desfavorecidos) y un tratamiento del mismo desde la óptica del discurso sociopolítico dominante en el momento actual. Parece como si dos lógicas chocasen enfrentándose continuamente, una inspirada en un ética cívica sin adscripciones y otra que muestra cómo desde una cosmovisión cristiana se puede alcanzar una grado de legitimidad que va más allá de su propia razón de ser. Es por ello, que nos ha parecido oportuno advertir (por eso lo presentamos en este apartado de limitaciones) cómo hemos tratado de movernos en una delgada línea que establezca, de forma nítida a la hora de analizar la importancia y significación de Loiolaetxea, la doble naturaleza de la misma apartándose deliberadamente de un discurso religioso de cara a enfatizar su singularidad y sobre todo su legitimidad en el marco de la política social guipuzcoana. Como es de sobra sabido, iniciativas como la que presentamos son cuestionadas en un Estado aconfesional y laico como el que vivimos, y si en alguna época el hecho de ser una realidad confesional constituía una ventaja añadida, en la actualidad pudiera parecer que parte en desventaja y sólo en la medida en que muestre su funcionalidad adquiere el grado de legitimidad social necesario.

Otra cuestión es la relativa a la metodología utilizada en este trabajo. La decisión de encarar la realización del mismo a partir del análisis de las opiniones y percepciones de personas vinculadas al objeto de estudio, siempre puede considerarse como una limitación objetiva dado que impide en cierta medida la generalización de los resultados y dificulta la contrastación de datos. En este sentido, somos conscientes de que una cosa es la realidad de Loiolaetxea como experiencia al servicio de los más desfavorecidos, lo que representa como instrumento de transformación e integración, y otra muy distinta la opinión de los expertos consultados sobre ella, que como es obvio se mueve a nivel

meramente discursivo y siempre mantiene una cierta distancia con la naturaleza del hecho analizado. Pero, tal y como se ha expresado, gran parte de esa naturaleza de lo que Loiolaetxea es y representa viene modelada por el constructo de significado que diría Weber, es decir, por el impacto social que en términos de opinión tiene y sus consecuencias desde el punto de vista de validación de esta experiencia. Es por todo ello que las opiniones vertidas por las personas entrevistadas nos parecen relevantes. Somos conscientes que no son idénticas ni son las mismas, pero el muestreo realizado y la selección de los informantes representativos de todos los sectores de la sociedad guipuzcoana involucrados, entendemos que es lo que da consistencia a sus opiniones.

Por último, queremos señalar que el estudio y análisis de la legitimidad de Loiolaetxea como actor privado en la red de servicios de responsabilidad pública, en un momento histórico (el actual) en el que el debate sobre cuáles son los modelos de gestión más adecuados, eficientes y sostenibles en relación a la provisión de los servicios del EB está sobre la mesa (lleva ya tiempo sin ser resuelta), podría haberse encarado desde distintas perspectivas:

1. Una que analizara la relación coste-resultado de Loiolaetxea en comparación con servicios gestionados por entidades públicas o privadas lucrativas. Se trata de una perspectiva fundamentalmente económica, muy presente en los debates sobre la sostenibilidad.
2. Otra que abordara la evaluación de los objetivos de Loiolaetxea y que ayudara a concluir si éstos son adecuados y coherentes con los valores del EB guipuzcoano, además de determinar su grado de consecución. Estaríamos ante una tesis enmarcada en las evaluaciones de programas y servicios sociales.
3. Y, por último, una tercera que explicitara el impacto de Loiolaetxea entre las personas residentes (sus *clientes* directos) como foco para evaluar su aportación a la red. Podríamos haber planteado investigaciones longitudinales que, por medio de escalas, identificaran el antes y después de un grupo de personas que hubieran convivido y hubieran abordado un proceso hacia la inclusión.

Nuestra opción metodológica ha optado por analizar la realidad de forma global, perdiendo concreción pero ganando (eso es lo que esperamos) perspectiva. Quizás, no lo sé, hayamos pecado por no tener presente suficientemente las limitaciones que cualquier

opción metodológica tiene, y no haber completado el análisis con otros casos tanto del sector, o de otros modelos de gestión, o incluso, de otros TT.HH de nuestra CAPV. En cualquier caso, somos conscientes que tras estas limitaciones se encuentran dos debates importantes en el ámbito de estudio al que nos hemos dedicado:

- El primero tiene que ver con la consideración de qué es o no es una evidencia científica. Esta es una cuestión relevante y siempre actual en las ciencias sociales.
- El segundo tiene que ver con la consideración de qué es o no es un buen resultado en el trabajo por la inclusión, qué es o no es cumplir objetivos. El ámbito de la evaluación de la intervención social, la identificación de objetivos medibles y evaluables en la acción social es un campo todavía muy poco explorado y bastante controvertido (entre las opiniones de las personas consultadas encontramos referencias a esta cuestión).

Esperamos que podamos haber esclarecido algo más el confuso panorama que en materia de instrumentos de política social tenemos por delante que, intuimos, empeorará en los próximos años dados los continuos recortes. A ello hemos dedicado nuestras mejores energías, esperemos que con la modestia que inspira la realización de este trabajo, hayamos en alguna medida contribuido a serenar y a racionalizar este debate de enorme carga simbólica y práctica. Si es así, a pesar de las limitaciones expresadas en estas líneas, el trabajo habrá merecido la pena.

1.5 Organización de la obra

El trabajo que presentamos a continuación consta de cuatro grandes apartados:

Introducción

El primero, este que estamos abordando, contextualiza los elementos fundamentales de la investigación: es la introducción donde, además de estructurar la tesis a partir de la identificación del objeto de estudio, las hipótesis y el diseño del proceso de investigación, presentamos a Loiolaetxea. Así, recogemos aquellos aspectos que consideramos más relevantes para comprender su acción, haciendo especial hincapié en su filosofía y valores. Parece a tal efecto, importante desarrollar una interpretación contextualizada de su experiencia, desde su origen hasta el momento actual, mostrando

los momentos clave y los hitos más significativos. La comprensión histórica del proyecto se completa con el análisis de los expedientes de las personas residentes durante el período de estudio que abarca el quinquenio 2011-2015. Presentaremos asimismo, aquellos datos socio-demográficos de las personas que han convivido en el centro, con el fin de conocer y comprender las situaciones de exclusión que presentan las personas e identificar su perfil.

Antecedentes teóricos

En el segundo apartado recogemos los antecedentes teóricos que nos ayudarán a contextualizar la experiencia y observarla para comprenderla. Este segundo apartado consta de cinco capítulos.

En el primer capítulo analizaremos el concepto de desigualdad. No podemos obviar que esta investigación nace en pleno epicentro temporal de la crisis socio-económica iniciada en 2008 de la que, dicen, llevamos saliendo desde 2015. Las medidas adoptadas a nivel mundial para superar esta crisis, también llamada *gran recesión* o *crisis de los países desarrollados*, han estado centradas en la implantación de políticas de austeridad y recortes que han afectado directamente a las y los ciudadanos. Así, la crisis no ha hecho más que agudizar la desigualdad y la exclusión social no es sino una de las múltiples consecuencias de la misma.

Al análisis de la desigualdad generada por la crisis y a la comprensión de las claves de la exclusión social hemos dedicado los dos primeros capítulos del marco teórico de esta obra. En relación al problema de la desigualdad, el estudio de las aportaciones de autores como Bauman, Sen, Stiglitz, Wilkinson y Pickett entre otros, nos ha permitido situar y entender el contexto global. Por otro lado autores como García Roca, Laparra, Raya, Renes, Rodríguez Cabrero, Subirats, Vidal y demás, nos han aportado claves muy importantes para comprender los conceptos de exclusión e inclusión social. De este modo, podremos enmarcar y centrar los objetivos específicos de esta investigación.

En el tercer capítulo, una vez situado el contexto socio-económico, identificaremos las respuestas que la sociedad articula para garantizar la protección de las y los ciudadanas. Si lo que queremos es conocer y valorar los distintos modos de relación entre las

administraciones públicas y las EIS, tendremos que conocer cuáles son los desafíos que plantea esta crisis al EB, tanto en su generalidad como en la concreción particular del EB español. Para ello estudiaremos las aportaciones de autores referentes como Casado, Del Pino, García Roca, Fantova, Montagut, Rodríguez Cabrero y Tezanos.

En el capítulo cuarto veremos cómo se estructura la política social vasca, contexto en el que interviene Loiolaetxea. Es imprescindible analizar el marco normativo que regula la política social vasca, cuestión a la que hemos dedicado la primera parte de este capítulo y contrastar con la opinión de expertos como Casado, Etxeberria, Fantova para entender su especificidad. Igualmente, dado que en el SVSS interactúan tres ámbitos administrativos: el municipal, el foral y el autonómico y dado que la competencia en la atención residencial a las personas en riesgo o situación de exclusión recae en el ámbito foral, hemos dedicado parte de este capítulo al análisis de la política social guipuzcoana. Por último, hemos completado este apartado con un estudio sobre los servicios sociales vascos, en relación a tres variables: titularidad de los servicios, financiación y plazas ofertadas en el ámbito de los centros de alojamiento para el colectivo de personas en riesgo o situación de exclusión.

Y, por último, hemos dedicado el capítulo quinto de este marco teórico a analizar el papel del Tercer Sector Social. A este respecto, nos han parecido muy lúcidos los análisis de autores como: Del Pino, Fernández, Marbán, Mora Ticó, Pérez Eransus, Rodríguez Cabrero, Rubio, Zubero entre otros. El estudio de las aportaciones de estos autores nos ayudará a entender y plantear las cuestiones necesarias para conseguir el tercer objetivo específico.

Investigación empírica

Tras el análisis teórico realizado el tercer apartado de este trabajo se centra en el análisis de contenido de las entrevistas realizadas. Este tercer apartado dividido en siete capítulos que van del sexto al doceavo, aborda cada una de las variables principales previamente identificadas, elaborando un discurso tejido con las aportaciones, ideas, opiniones y percepciones de las personas entrevistadas y el marco teórico analizado.

Para contextualizar el discurso, se parte de una breve aproximación histórica que nos permitirá entender y situar mejor las opiniones recogidas. El capítulo séptimo atiende a la variable de la responsabilidad pública para analizar el grado de cumplimiento, la articulación en el ámbito de la inclusión social en Gipuzkoa y las cuestiones que las informantes han considerado claves, como son: los modelos de gobernanza y de intervención, el acceso al sistema y la figura del responsable de caso.

El octavo capítulo aborda la cuestión de la caracterización de las EIS como actores del sistema. En este apartado hemos analizado la opinión de las personas consultadas en relación a las características fundamentales, las funciones que realizan y la aportación al sistema de las entidades sociales.

Después de haber analizado el contenido en torno a la articulación del principio de responsabilidad pública y una vez caracterizadas las entidades, en el noveno capítulo hemos abordado la cuestión de la relación entre ambos actores: la Administración y las EIS. Estudiaremos la caracterización de la relación, los factores que la condicionan e intentaremos proponer bases para nuevas formas de relación.

En el capítulo décimo nos fijaremos en cuáles son los factores que otorgan legitimidad a las EIS para ser actores en el sistema de bienestar, en el ámbito de la inclusión y cuáles son los agentes que otorgan esa legitimidad.

A continuación en el capítulo onceavo afrontaremos los retos del TSS, unos retos que aluden al nuevo contexto creado a partir de la determinación de la Administración pública de asumir su responsabilidad formalmente; retos que ponen el foco en la mejora del servicio que las EIS ofrecen; y retos que sitúan la mirada en avanzar hacia *otro mundo posible*.

Por último, en el capítulo doceavo abordaremos la cuestión que ha originado esta tesis, a saber, la valoración de Loiolaetxea que se presenta a partir del análisis de cinco cuestiones identificadas como elementos clave de su proyecto: el colectivo al que dirige su atención; el acompañamiento integral y personalizado como piedra angular de su proyecto socio-educativo; las características principales de su modelo de intervención; y

la contextualización de su opción ideológica propia que le lleva a considerar el área espiritual como un área más de intervención.

Conclusiones: hilos para seguir dialogando

Por fin, concluiremos esta obra con un capítulo final, a modo de conclusiones donde fijaremos la mirada en los objetivos que han guiado la investigación para determinar su cumplimiento. Trataremos de comprobar si las intuiciones que a modo de hipótesis hemos formulado eran ciertas o no y hasta qué punto. Además plantearemos aquellas cuestiones que tras la realización de la investigación, nos parezcan sugerentes para que sean abordadas en otros espacios, nuevas investigaciones o conversaciones reflexivas con la realidad, siempre en la consideración de que, desde el diálogo construiremos nuevas respuestas acorde con las nuevas preguntas.

En resumen, presentamos a continuación la Tabla 4 que relaciona los objetivos específicos con sus hipótesis, las variables principales y secundarias y los capítulos de la obra en las que se desarrolla cada una de ellas. Aunque somos conscientes de que el contenido presentado no se ajusta literalmente a las celdas de esta tabla (en algunos caso las ideas van sumergiéndose para volver a aparecer más adelante), sin embargo creemos que una imagen más visual puede facilitar la comprensión y localización del lector en cada apartado.

Tabla 4: Relación de objetivos, hipótesis, variables y capítulos

OBJETIVO	HIPÓTESIS	VARIABLES PRINCIPALES y secundarias	CAPÍTULOS
Identificar las claves de la relación entre las EIS y la Administración pública, en el contexto de un modelo mixto de EB, como es el vasco	H1: el ámbito de la inclusión es el que más tardíamente ha sido asumido por la Administración por lo que la ejecución del principio de responsabilidad pública está todavía en fase de articulación	RESPONSABILIDAD PÚBLICA: Concepto Articulación	Marco teórico Cap 2, 3 y 4 Invest. Empírica Cap 6 y 7
	H2: las EIS guipuzcoanas comparten las características de heterogeneidad y compromiso firme con las personas que se asocian al TS.	CARACTERÍSTICAS EIS Descripción Función Aportación al SVSS Retos	Marco teórico Cap 5 Invest. Empírica Cap 8 y 11

OBJETIVO	HIPÓTESIS	VARIABLES PRINCIPALES y secundarias	CAPÍTULOS
	H3: la crisis y su gestión han incidido en la existencia de un mayor grado de control público en las EIS; la asunción de la responsabilidad pública hará transitar la relación, hacia modelos de gestión concertada	RELACIÓN ENTRE AGENTES Tipos Causas Contextos	Marco teórico Cap 1, 3, 4 y 5 Invest. Empírica Cap 9 y 11
Determinar los factores que otorgan legitimidad a una EIS que interviene en el ámbito de la exclusión	H4: los factores que otorgan legitimidad están relacionados con la consideración de que las EIS cumplen una función social; la coherencia institucional entre lo que dice ser y lo que hace; y la utilización de metodologías de intervención contrastadas y su capacidad de influencia en el sistema	LEGITIMIDAD DE LAS EIS Factores pragmáticos Factores morales Factores cognitivos	Marco teórico Cap 5 Invest. Empírica Cap 10
	H5: la administración pública, es uno de los actores más influyentes a la hora de otorgar legitimidad a una EIS	LEGITIMIDAD DE LAS EIS Agentes	Marco teórico Cap 5 Invest. Empírica Cap 10
Identificar los aspectos clave de la legitimidad de LE para ser considerado actor necesario en la red de recursos y programas de inserción.	H6: la legitimidad de Loiolaetxea entre los agentes implicados en el sistema se sustenta en su capacidad de articular una red de apoyo comunitario basado en el acompañamiento personalizado de las y los residentes	ASPECTOS CLAVE DE LE. Colectivo preferente Modelo de acción Valores	Introducción Marco teórico Cap 2, 4 y 5 Invest. Empírica Cap 12

Fuente: elaboración propia

1.6 Cronología del trabajo realizado

Empezábamos esta introducción haciendo alusión al poema de Konstantinos Kavafis que en nuestro entorno dio a conocer Lluís Llach: *Viaje a Ítaca*. Aludíamos a un largo viaje, pleno de aventuras y de conocimientos, de muchas madrugadas entrando en puertos que nuestros ojos ignoraban y de ciudades llenas de sabios, de maestros de quienes aprender.

Empezamos este viaje el curso académico 2011-2012, realizando los cursos de doctorado y el proyecto de investigación correspondiente.

Durante los tres cursos siguientes, hasta junio de 2015, nos hemos dedicado a entrar en los puertos y las ciudades, de madrugada, de la mano de autores expertos en el tema objeto de estudio, siempre acompañados por las recomendaciones certeras y exquisitas del profesor Leonardo, director de esta tesis. Hemos leído, reflexionado y escrito sobre aquellas cuestiones que suscitaban bastante curiosidad, muchos cuestionamientos y todavía más descubrimientos. Estos tres años de estudio pausado, aunque un tanto inconstante debido a la necesidad de conciliar responsabilidades de gestión, tareas docentes, pequeñas investigaciones, vida familiar y algo de vida social han permitido amueblar conceptualmente esta tesis, generar un sustrato rico en conceptos, ideas y teorías y apoyar alguna opinión.

Desde junio de 2015, liberada de las responsabilidades de gestión en el departamento, hemos podido encarar la parte más vivencial, la más emocional de esta tesis; esta vez sí, con constancia gracias al empeño y la generosidad de mis compañeras y compañeros del departamento: el diseño y realización de las entrevistas que han conformado el apartado práctico. Las personas entrevistadas, todas ellas, nos han permitido entrar en mundos particulares, en puertos apasionantes llenos de sabiduría y generosidad.

A las puertas del curso 2016-2017, cuando en nuestra ciudad, en Donostia / San Sebastián están a punto de apagarse las luces de la Capitalidad Europea de la Cultura, una Capitalidad cuyo lema ha sido *Cultura para convivir*, llega el final de este trayecto, que no del camino, porque Ítaca, *un nuevo mundo posible*, aún está lejos.

2 LOIOLAETXEA: RESPUESTA A LA EXCLUSIÓN DESDE LA COMUNIDAD

Loiolaetxea es una comunidad de acogida de la Compañía de Jesús ubicada en el barrio donostiarra de Gros, en la que conviven jesuitas, laicos y religiosos con personas con experiencia penitenciaria o en situación de exclusión social. Loiolaetxea es una propuesta comunitaria de presencia alternativa en esta sociedad que trabaja una forma distinta de integración, impulsando una sociedad inclusiva.

2.1 Recorrido histórico

Nace en el año 2000, recogiendo y repensando la experiencia de vida y servicio de la comunidad de jesuitas ubicada en el barrio de Altza⁹ de Donostia. En ese momento, ante la urgencia creciente de las necesidades del barrio, la comunidad decidió responder a las necesidades sociales más apremiantes del entorno, abriendo su propia casa a personas que vivían en situaciones límite; y, paralelamente, decidió intervenir en aquellos hogares problemáticos con el objetivo fundamental de acompañar a las personas en sus procesos vitales. Este objetivo les llevó a la prisión de Martutene, en Donostia, en torno a la cual fueron juntándose un grupo de amigos, que visitaban regularmente la prisión de Martutene. Allí *“se encontraron con una “experiencia de exilio”, de caminos sin horizonte, sin certezas, pero con esperanza”* (Loiolaetxea, s.f., pág. 13). De esta forma, la comunidad de Altza se convirtió desde sus inicios en un *“lugar significativo por el paso de la gente, las reuniones, la protección y la tutela de procesos de crecimiento y emancipación”* (Loiolaetxea, s.f., pág. 12).

En 1996, el Ayuntamiento de Donostia cedió un piso ubicado en el barrio de Intxaurreondo a la Capellanía del Centro Penitenciario de Martutene (C.P de Martutene), con la que la comunidad de jesuitas de Altza colaboraba. El objetivo era responder a aquellas personas privadas de libertad que se encontraban sin apoyos ni recursos para poder disfrutar de sus derechos penitenciarios. El proyecto recibió el nombre de

⁹Barrio donostiarra situado al este del término municipal. Hasta 1939, año en el que se anexionó a Donostia, era un municipio. Durante la década de los 60 – 70 del pasado siglo y debido al impresionante crecimiento demográfico, Altza sufrió un descontrolado desarrollo urbanístico, que ha influido en gran medida tanto en su aspecto como en la sociología del barrio. [www.donostia.org/barriosypueblos]

“Amarena” y con él “*se pretendía ofrecer una atención personalizada, adaptada y repensada constantemente en función de las necesidades del individuo y del momento*” (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 1998, pág. 75).

La atención en Amarena pretendía cubrir necesidades básicas de subsistencia: alimentación y vivienda, a las personas usuarias del centro (principalmente personas reclusas que disfrutaban de algún permiso penitenciario, aunque también a exreclusos en libertad y a familiares de presos que acudían a visitar a sus parientes). Asimismo, otro de los objetivos clave era educar en habilidades sociales a través de la convivencia, acompañar en la vida diaria y actuar como garantes ante Instituciones Penitenciarias en casos de permisos de salida o programas terapéuticos.

Por otro lado, y de cara principalmente a los familiares, se realizaban también actividades complementarias como eran los grupos de autoayuda y labores de acompañamiento a los familiares de los reclusos durante las visitas. En Amarena siempre se consideró que la familia es “*el destinatario directo de las consecuencias negativas del encarcelamiento por un lado, y principal soporte y apoyo en la resocialización por otro*”, y entendían que este tipo de intervenciones “*ayudarían a mejorar la relación entre la persona presa y su familia*” (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 1998, pág. 75).

La experiencia de Amarena y la opción por construir una comunidad jesuita abierta y mixta “*que comparte-convive con otros “compañeros” no-jesuitas, desde la convicción intelectual, vivencial y de fe, de que, en ese singular intercambio, todos pueden salir ganando*” (Loiolaetxea, s.f., pág. 16) dará paso poco a poco al nuevo proyecto de Loiolaetxea.

Este nuevo proyecto se articulará en base a dos principios fundamentales y significativos para Loiolaetxea y la propia Compañía de Jesús: la apuesta firme por crear *comunidades de vida* y la opción por articular esta comunidad desde la *solidaridad inclusiva*. Ambos principios se realizan y toman cuerpo en el contexto de la vida diaria.

En primer lugar, la comunidad de vida está constituida por jesuitas, laicos y laicas, religiosos y religiosas de otras órdenes, que bien conviven en la propia casa (la

comunidad de jesuitas) o bien no residiendo en ella tienen una participación destacada en el seguimiento y acompañamiento de las y los residentes, es decir, las personas con experiencia penitenciaria o en exclusión social; estas últimas forman parte de la comunidad de vida mientras dura su proceso de inserción y son la base y el fundamento de la existencia de Loiolaetxea. Igualmente también forman parte de la comunidad de vida las y los profesionales de la intervención social con responsabilidad sobre los itinerarios de inserción de las y los residentes.

El eje central, el elemento que convoca a las personas a construir esta comunidad de solidaridad son aquellas que viven situaciones de exclusión social. Tal y como ya se ha explicado, el inicio de Loiolaetxea está encaminado a responder a personas que tienen una experiencia penitenciaria, a personas que están en régimen de 2º grado¹⁰, 3º grado¹¹ y condicional. Sin embargo, entendiendo que la exclusión no se da, sino se llega, y que la prevención es también una intervención necesaria, empiezan a acoger personas que no teniendo experiencia penitenciaria sufren situaciones de exclusión social.

En cualquier caso, todas las personas que conforman esta comunidad comparten un mismo motivo, la experiencia de la inclusión; y un mismo presupuesto: todas y todos los que participen de esta experiencia pueden dar y recibir.

En segundo lugar, se trata de una comunidad de solidaridad. Una solidaridad inclusiva que en Loiolaetxea entienden como un proceso por el que las personas y la sociedad en su conjunto *“adquieren y desarrollan capacidades que les permitan relacionarse de una forma justa y humana, interiorizando y poniendo en práctica todo aquello que les identifica con los diferentes grupos de referencia”* (Loiolaetxea, s.f., pág. 70). Este proceso permite compartir y reconocer diferentes valores, creencias y prácticas, que ayudarán a que la persona esté más inserta, aceptada y reconocida en la sociedad.

Estos dos elementos fundamentales en Loiolaetxea: la comunidad de vida y la solidaridad inclusiva, se articulan en la dinámica relacional de la vida cotidiana. Una dinámica relacional basada en el acompañamiento mutuo, en diferente grado, estilo y

¹⁰ También denominado régimen ordinario: los penados clasificados en segundo grado son aquéllos en quienes concurren unas circunstancias personales y penitenciarias de normal convivencia, pero sin capacidad para vivir, por el momento, en semilibertad.

¹¹ O régimen abierto: el tercer grado se aplica a los internos o internas que, por sus circunstancias personales y penitenciarias, estén capacitados para llevar a cabo un régimen de vida en semilibertad

orientación, fundamentado en la necesidad básica de todo ser humano de sentirse acompañado. Dado que el acompañamiento es un proceso compartido que surge y se da en la propia interacción entre las personas, se fundamenta en la propia experiencia vital de cada una de ellas, de modo que en Loiolaetxea entienden que *“la relación en el acompañamiento incluye la búsqueda compartida desde la experiencia vital como principal objetivo e implícitamente incluye la reorganización solidaria y comprometida de la realidad propia y del mundo y su justicia”* (Loiolaetxea, s.f., pág. 68). Es por medio del acompañamiento y de la interacción e interrelación que surge en él, como Loiolaetxea entiende que se articula el proceso de cambio necesario para iniciar o continuar el camino hacia la inclusión.

En 2004, cuatro años después de iniciar la experiencia, Loiolaetxea se incorporó a la red de servicios sociales especializados, firmando un convenio con la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG), responsable de la red¹², considerándose un recurso de media estancia para la acogida y atención de personas con experiencia penitenciaria o en riesgo o en situación de exclusión.

La firma del convenio conllevó, por un lado, la estructuración de los procesos y de las fases de intervención, la determinación de los criterios de admisión y la elaboración de proyectos individualizados de inserción; por el otro, supuso la consecución de una cobertura económica necesaria para el desarrollo del mismo, lo cual permitió entre otras cuestiones, la incorporación de profesionales contratados para el desarrollo de los procesos de inserción.

En 2010, cuando el proyecto celebró su décimo aniversario, Loiolaetxea dio un paso más en la estructuración de su proyecto de intervención, iniciando un proceso de sistematización de su experiencia que culminó en la publicación del libro *“Loiolaetxea: pelear la vida, tejer solidaridad”* (Loiolaetxea, s.f.). El objetivo de este proceso de sistematización pretendía recoger la rica experiencia de 10 años de andadura a través de sus participantes para, a partir de ella, proceder a su análisis con el objetivo de descubrir los retos aún pendientes. La finalidad del proceso no era otro que seguir afianzándose en

¹² La Ley 12/2008 de Servicios Sociales señala en el apartado 3 del artículo 41 la competencia de la Administración Foral sobre los Servicios Sociales de Atención Secundaria, recogidos en el apartado 2 del artículo 22. En este apartado, el 2.4.5 hace referencia a los Centros residenciales para personas en situación de exclusión o marginación, tipología a la que pertenece Loiolaetxea.

su labor como instrumento eficiente en el marco de la política social guipuzcoana para el desarrollo efectivo de procesos de inserción de las personas que se encuentran en situación de exclusión social.

A partir de este proceso participativo, se iniciará una nueva etapa que tendrá como sustrato el proceso de reflexión estratégico realizado, lo cual le llevará aún más si cabe, a identificar su misión, visión y valores, siempre tratando de conjugar su ideología de inspiración cristiana con el compromiso latente de ser un instrumento efectivo de promoción al servicio de la población más vulnerable.

2.2 Su misión

La misión de Loiolaetxea¹³ identifica los pilares fundamentales del proyecto: una experiencia de vida en común entre aquellas personas que comparten una mística de fe y justicia y aquéllas que buscan oportunidades para afrontar procesos de cambio. Además, en la misión se recogen las características fundamentales del proyecto, a saber, una propuesta comunitaria de presencia alternativa dirigida a la integración, desde el impulso de una sociedad inclusiva que construye un espacio de acogida para personas para quienes en ninguna otra parte hay sitio.

Para poder desarrollar su misión Loiolaetxea se organiza en torno a cinco áreas de acción:

- a) El área de *convivencia*, que hará efectivo el lema de Loiolaetxea: *gure etxera datorrena bere etxean dago*,¹⁴ base de todo el proyecto educativo, donde se hará especialmente hincapié en la importancia que tiene la dinámica relacional en el marco de la vida cotidiana como un medio de inserción social.
- b) El área denominada de *intervención*, que es donde en adelante se desarrollarán los proyectos socio-educativos individualizados de las y los residentes en el marco del proceso personal hacia la inclusión. En este modelo de intervención se tendrán en cuenta los siguientes aspectos: psicológicos, relacionales y trascendentes. Se

¹³ Se adjunta en Anexo 1, página 417

¹⁴ Quien viene a nuestra casa, está en su casa.

desarrollará en tres etapas perfectamente diferenciadas, denominadas: valoración, residencia y transición.

- c) La tercera área es la de *reflexión e incidencia*, cuyo objetivo será analizar la realidad de la exclusión e influir, en la medida de lo posible, en las políticas sociales que afectan a Loiolaetxea; se trata en general de acciones realizadas en el seno del trabajo compartido desarrollado con otras organizaciones y redes de colaboración de las que forma parte.
- d) Dentro del ámbito de inspiración cristiano, en consonancia con sus criterios fundacionales, se define lo que se denomina el área de *espiritualidad*. Como se ha afirmado, responde a la motivación primigenia en Loiolaetxea y se trata del área de acción que aborda la dimensión espiritual de las personas, en consonancia con su propia ideología.
- e) Por último, el área de *gestión*, como su nombre indica, un proceso de trabajo que apoya y sostiene toda la organización, sobre la base de la búsqueda de la eficacia, eficiencia y transparencia.

2.3 Incardinación en el mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa

Como se ha señalado, Loiolaetxea firmó un convenio de colaboración con la DFG para formar parte de la red de Atención Secundaria dependiente de la Diputación como un centro residencial para personas en situación de exclusión y marginación.

En noviembre de 2002, la DFG aprobó el primer Decreto Foral (Decreto Foral 58/2002, de 5 de noviembre, 2002) que regulaba el régimen de acceso a los recursos de inclusión social, tras la aprobación en julio de 2001 del Decreto 155/2001 que determinaba que los centros y servicios destinados a colectivos en situación de vulnerabilidad eran materia de responsabilidad foral.

Esos primeros años del Siglo XXI constituyeron una época de expansión de los recursos destinados a la inserción social en Gipuzkoa, con una demanda de plazas superior a los recursos existentes. En ese contexto la DFG intensificó un trabajo de colaboración con las entidades que ya venía dándose en el marco de los Planes de Cooperación, convocatoria anual de subvención dirigida a asociaciones para apoyar a las entidades de acción social. Se inicia un periodo expansivo (favorecido por la situación económica

favorable) en el que la DFG empiece a firmar convenios de colaboración con las entidades, entre ellas también con Loiolaetxea, por lo que es entonces cuando se empieza a avanzar en la creación de la red de Centros y Servicios de atención a la inclusión social que forma parte del mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa.

Hasta entonces, Loiolaetxea había tejido su red asistencial a partir del trabajo desarrollado en el C.P de Martutene (principalmente, aunque no exclusivamente, dado que también acudía al C.P de Nanclares, Vitoria) y en relación con otras entidades que también trabajaban con personas con experiencia penitenciaria. Sin embargo, la necesidad de escalar en la atención (acoger a más personas) y de realizar planes socio-educativos que posibilitaran el desarrollo de procesos de inclusión exitosos, a partir de la contratación de personal cualificado que ayudara técnicamente a la comunidad de jesuitas, hizo que Loiolaetxea se planteara también la incorporación a la red.

Loiolaetxea es un centro residencial para personas en situación de exclusión y marginación, según la definición que de ellos se recoge en el Decreto 185/2015, de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales:

“Centros de convivencia, destinados a ofrecer a personas en situación de exclusión con graves deterioros de carácter personal, social y relacional, un servicio de alojamiento con apoyos de media o alta intensidad, para realizar intervenciones orientadas a la inclusión social” (Decreto 185/2015, de 6 de octubre, 2015).

El Decreto Foral 5/2014, de 4 de marzo, por el que se regula el procedimiento de acceso a los recursos de inclusión social de atención secundaria dependientes de la DFG los define como:

“Alojamientos, (generalmente centros de atención de 24 horas, pero también pisos), destinados a personas que tienen una desestructuración media y precisan una intervención de media exigencia y de media intensidad para su inclusión social” (Decreto Foral 5/2014, de 4 de marzo, 2014)

Tanto el Decreto de Cartera (2015) como el Decreto Foral de acceso (2014), mencionan la intensidad de apoyo de la intervención que las personas precisan recibir en su proceso de inclusión, pudiendo ser catalogada como baja, media o alta, en función de las

necesidades de apoyo y atención que presentan las personas y que han sido identificadas como resultado del diagnóstico social especializado realizado y la aplicación de los instrumentos de valoración de la exclusión social que están regulados por el Decreto 385/2013.

Por su parte el Decreto Foral de Acceso (2014) menciona el concepto de exigencia. Esta valoración deriva del diagnóstico sobre la capacidad o grado de compromiso que las personas están dispuestas a asumir en relación al cumplimiento de normas, pautas de comportamiento, objetivos de cambio, etc., exigidos en cada centro. Esta valoración está relacionada con las circunstancias personales que otorgan la categoría diagnóstica identificada a partir de la aplicación del instrumento de valoración antes citado: situación de inclusión social, riesgo de exclusión o exclusión social. Así, se identifican tres niveles de exigencia: baja, media o alta. Es decir, en los centros de baja exigencia las personas usuarias tienen un grado de compromiso personal hacia el cambio bajo (Decreto 385/2013, de 16 de julio, 2013)

Pues bien, la DFG considera que Loiolaetxea es un centro de media intensidad y media exigencia, con una temporalidad de media estancia (entre un año y dos) considerando al centro como un

“Servicio residencial para la inclusión social de media estancia que ofrece un apoyo orientado a mejorar las capacidades y habilidades personales y relacionales de las personas usuarias con vistas a su reinserción y su acceso progresivo a un modo de vida normalizado” (Decreto 185/2015, de 6 de octubre, 2015)

El Decreto de Cartera identifica los objetivos de este tipo de centros residenciales:

- a) *Mantener la autonomía personal de las personas usuarias y, en lo posible, fomentar el desarrollo de la misma y evitar su deterioro.*
- b) *Potenciar su desarrollo personal, sus capacidades, habilidades y experiencias.*
- c) *Ofrecer a las personas usuarias oportunidades de integrarse, participar en el entorno comunitario y utilizar los servicios comunitarios tomando parte en actividades culturales, sociales y recreativas de su entorno.*
- d) *Promover el mantenimiento y refuerzo de sus redes familiares y sociales de apoyo*

Desde 2014, la DFG dispone de 10 plazas convenidas aunque Loiolaetxea tiene autorización para acoger hasta 13 personas (Diputación Foral de Gipuzkoa. Dto de Política Social, 2014)

2.4 La intervención en Loiolaetxea

La investigación que nos ocupa se centra en valorar la segunda de las áreas del proyecto, la de intervención, aun sabiendo que Loiolaetxea es el compendio de todas ellas y que el proyecto educativo que oferta a las y los residentes se nutre de elementos característicos y singulares de otras áreas, elementos que deberán ser tenidos en cuenta en el análisis que vayamos a realizar.

La misión particular de esta área, aquello que le dota de singularidad en el marco del proyecto, es acompañar a personas en situación de exclusión, preferentemente con experiencia penitenciaria, para apoyar su inclusión social y su autonomía personal. Como hemos adelantado anteriormente, la intervención se desarrolla en tres etapas:

1. Valoración y acogida:

El objetivo de esta primera etapa es conseguir un acuerdo mutuo entre la persona candidata y Loiolaetxea para realizar el Plan Educativo Terapéutico Individualizado o Plan Individualizado de Atención (PIA)¹⁵. Para ello, considerando los colectivos prioritarios del proyecto y el modelo de intervención, el equipo técnico propone un número mínimo de visitas al Centro penitenciario (fundamentalmente al CP de Martutene, adonde la persona responsable de esta fase acude semanalmente) o a los lugares donde se encuentren las personas que podrían ser acogidas en Loiolaetxea (otros centros que pertenezcan a la red de la DFG, fundamentalmente a Portuenea, Servicio de apoyo a la valoración de la exclusión de la DFG u otros centros penitenciarios).

¹⁵ El Decreto Foral 5/2014, del 4 de marzo, denomina a este plan de intervención *Plan Individual de Atención* (PIA). En su artículo decimotercero determina la naturaleza del mismo: consiste en un documento en el que se recogen las necesidades sociales de las personas, los objetivos planteados y las acciones concretas. Incluye información sobre las áreas de servicios sociales, formación, jurídico, salud, laboral y ocio y tiempo libre, así como sobre cualquier otra área que se considere oportuno abordar para la realización de un mejor proceso de inclusión. A partir de la publicación de este decreto los planes de intervención desarrollados con las personas en situación de exclusión, pasan a llamarse PIAs, buscando una cierta homogeneidad tanto en los procedimientos como en el lenguaje dentro de la red de Servicios para la inclusión social en Gipuzkoa.

En estas visitas, a través del contacto directo con las personas, así como en el marco de coordinación interprofesional e interinstitucional con los agentes que ya intervienen con los posibles residentes, se contrasta el diagnóstico y se propone el proceso a seguir, de modo que, si se alcanza un acuerdo, se decide la incorporación de la persona a Loiolaetxea.

2. Residencia:

Una vez alcanzado el acuerdo en la etapa anterior, la persona se incorpora a la casa para realizar la intervención establecida en el PIA, por lo que el objetivo de esta etapa es, precisamente, desarrollar y evaluar el PIA en el espacio de convivencia de Loiolaetxea.

En función de la experiencia, el equipo educativo define o revisa los criterios del PIA establecidos en la etapa anterior, que incluyen: ámbitos de intervención, indicadores de tiempo, frecuencia de seguimiento, etc. También se definen o revisan las herramientas para el seguimiento. Se trata por tanto de desarrollar aquellas actividades que aseguran el cumplimiento del plan, de adaptarlo a las nuevas circunstancias y de realizar su evaluación periódica.

En esta evaluación participan todos los agentes involucrados: la propia persona, el equipo técnico del proyecto, la comunidad de vida, así como otros profesionales de las instituciones implicadas en el proceso. En función de la evaluación, se plantean tres posibilidades:

- *Transición interna*: esto supone continuar el proceso de inserción de modo más autónomo en pisos gestionados por la propia entidad¹⁶. Esta posibilidad se plantea cuando existen medios económicos estables, tienen ocupación y se observa por ambas partes, la necesidad de que este proceso sea acompañado de manera permanente durante un cierto período de tiempo.
- *Transición externa*: significa continuar el proceso de inserción de modo autónomo fuera de la estructura de la entidad. En este caso también se dan las condiciones para que la persona se independice sin necesidad de un acompañamiento permanente,

¹⁶ Para esta fase, Loiolaetxea cuenta con los pisos de Altza, donde ya no reside la comunidad de jesuitas.

aunque sí se mantiene un acompañamiento cercano de la comunidad de Loiolaetxea como lugar de referencia y apoyo.

- *Finalización*: las personas que cumplen objetivos y/o no quieren o no aceptan las alternativas anteriores finalizan el proyecto.

3. Transición:

Es el tercer momento del proyecto educativo, y se da cuando la o el residente se acoge a alguna de las dos posibilidades mencionadas en el párrafo anterior. Su objetivo es contrastar la consolidación de los objetivos del PIA en un espacio de autonomía. En esta fase también se realiza un acuerdo de convivencia en el que se especifican tanto los objetivos de esta etapa como la periodicidad de los encuentros con su acompañante para apoyarle en su proceso de autonomía plena.

El objeto de estudio de esta investigación se centra en la fase de residencia, momento en el que las personas que realizan su proceso de inserción viviendo en Loiolaetxea. Este es el momento central de su itinerario, donde la intensidad de la relación es máxima y donde el proyecto socio-educativo terapéutico se implementa. Es el momento en el que la dinámica relacional de la vida cotidiana puede desarrollarse en su totalidad. Esta fase tiene una duración máxima de dos años. Se considera que las personas que llegan a Loiolaetxea necesitan un apoyo intensivo, un lugar de acogida, un espacio de seguridad (física y emocional) donde poder trabajar las habilidades, capacidades, emociones y condiciones sociales, psicológicas y relacionales, que les permitan avanzar de forma cada vez más autónoma en sus procesos de inserción social.

2.5 Datos sociodemográficos de la población residente en el periodo de estudio

Desde que en 2011 Loiolaetxea empezó a aplicar los procesos de trabajo derivados de su reflexión estratégica y consolidó el PIA como instrumento de intervención clave en los itinerarios de inserción, 43 personas han residido en ella. El perfil tipo es el siguiente: hombre (74%), de entre 20 y 45 años (60%), magrebí (37%), que se encuentra en una situación de exclusión social (53%), cuyo objetivo es trabajar por la inserción

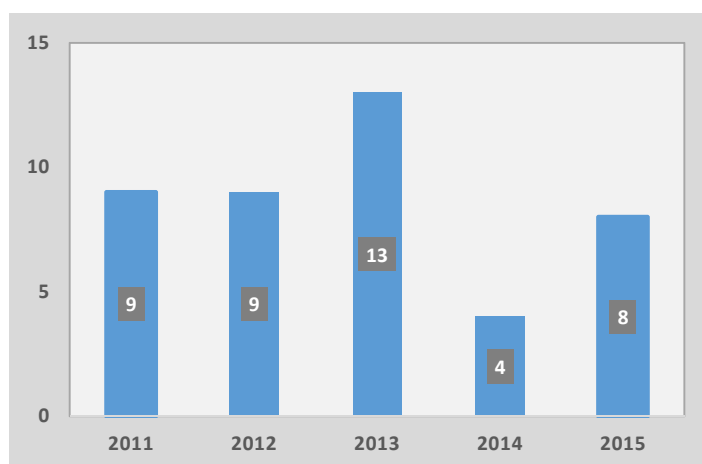
social y/o laboral (86%), con una estancia media de entre 7 y 12 meses (60%), que una vez finalizada pasa a transición externa (45'7%). Veamos estos datos con más detalle.

2.5.1 Ingresos y salidas

En primer lugar centrémonos en los ingresos habidos en el período analizado. Como se aprecia en el Gráfico 1, los ingresos se mantienen bastante constantes a lo largo de los años, con la excepción del año 2013 en el que el número de ingresos fue mayor. Esta diferencia se corrige en 2014 año en el que significativamente los ingresos son menores.

La diferencia habida entre los años 2013 y 2014 se debe fundamentalmente al cambio del número de plazas concertadas que asume la DFG. Hasta 2014, Loiolaetxea tenía convenidas con la DFG el total de las plazas disponibles en la casa, a saber, 13 plazas. Sin embargo ese año la DFG redujo las plazas concertadas en Loiolaetxea a 10.

Gráfico 1. Ingresos en LE durante el período 2011-2015 (Nº absolutos)



Fuente: elaboración propia

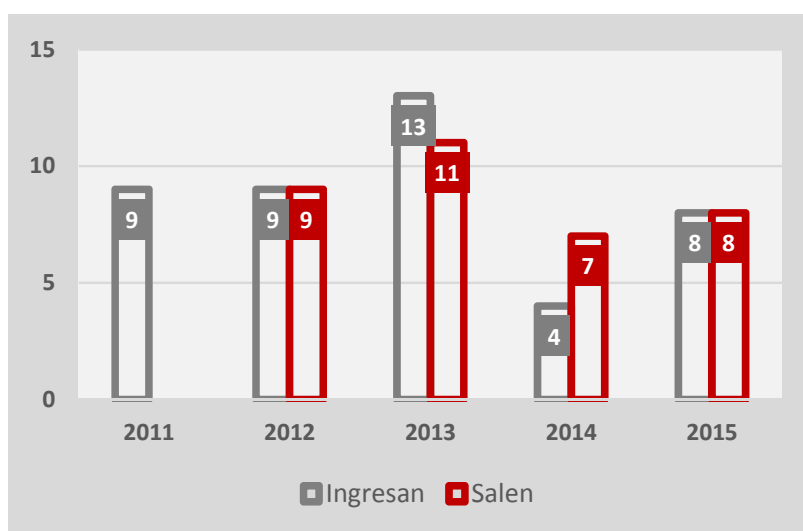
Esta reducción en el número de plazas convenidas se debió al interés del proyecto de seguir siendo un servicio referente para las personas con experiencia penitenciaria, de modo que se reserva la opción de poder acoger a personas aunque la DFG no haya aceptado todavía su incorporación. Esto se debe a que la complejidad del propio proceso de consecución del segundo y tercer grado, o de la condicional (sujetos a la decisión adoptada por las Juntas de Tratamiento de Instituciones Penitenciarias), hace necesaria que, una vez adoptada la decisión de acudir a Loiolaetxea, ésta garantice una plaza para la persona presa inmediatamente a la consecución del permiso correspondiente, por lo que es necesario tener plazas de reserva sin asignar durante un cierto período de tiempo,

cuestión a lo que la DFG no está dispuesta. Por tanto, Loiolaetxea corre con los gastos asociados a las personas acogidas que no ocupan plaza concertada.

En cuanto a la ocupación media del período de estudio, señalar que esta asciende a 9,7 personas al mes, destacando los meses de diciembre de 2013 y enero y febrero de 2014 con 15 personas acogidas. Durante estos meses se dieron circunstancias especiales en varias personas que fueron acogidas en la casa antes de que hubiera plazas vacantes atendiendo a sus circunstancias concretas.

Para ver la relación de altas y bajas, presentamos el siguiente Gráfico 2. Cabe señalar que no incorporamos los datos de las bajas habidas en 2011 debido a que se refieren a personas que ingresaron en Loiolaetxea antes del periodo de estudio.

Gráfico 2. Altas y bajas en LE en el periodo 2011-2015 (nº absolutos)



Fuente: elaboración propia

Como puede apreciarse, la relación entre altas y bajas es bastante equilibrada excepto en el año 2014, donde el número de bajas es mayor que las altas habidas, debido al “desequilibrio” en los ingresos habidos el año anterior.

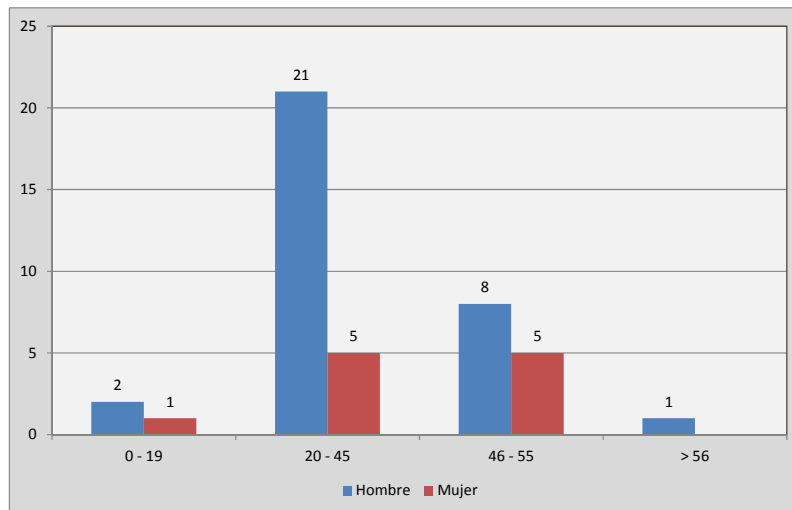
2.5.2 Perfil de las y los residentes

Loiolaetxea es un recurso para personas que tienen una experiencia penitenciaria y/o sufren situaciones de exclusión social. En su misión específica que está abierta a aquellas personas que no tienen dónde ir. Esta opción se concreta en el aquí y ahora en acoger a personas extranjeras indocumentadas.

I. Introducción

En el siguiente Gráfico 3 se presentan los datos en cuanto al sexo y la edad de las y los residentes. Como podemos apreciar nos encontramos con que el 60% de la población está comprendida en la cohorte de edad de entre 20 y 45 años. En cuanto al sexo decir que el 74% son hombres.

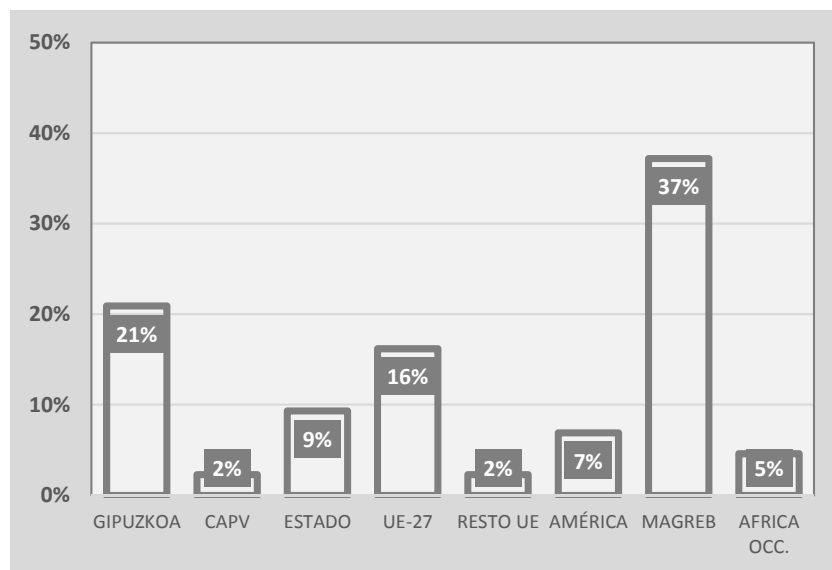
Gráfico 3. Distribución por sexo y edad en residentes de LE (nº absolutos)



Fuente: elaboración propia

Por otra parte, es interesante constatar la procedencia de la población que reside en Loiolaetxea. En el Gráfico 4 puede apreciarse un hecho destacable: nos referimos a que el grupo más numeroso, con creces, es de origen magrebí.

Gráfico 4. Lugar de procedencia de los residentes de LE (%)



Fuente: elaboración propia

Este dato viene a confirmar lo que una y otra vez destacan las diferentes encuestas sobre inmigración hechas en Euskadi, nos referimos al hecho de que la población procedente del Magreb es la más numerosa en el conjunto de las personas extranjeras que viven en Euskadi¹⁷

Si agrupamos estos datos en tres categorías: estatales, europeos e internacionales, observamos que 7 de cada 10 residentes son extranjeros. El alto número de personas extranjeras acogidas en Loiolaetxea se explica si tenemos en cuenta una cuestión clave en el proyecto, a saber, el hecho de que no sea requisito necesario para ingresar en Loiolaetxea el que las personas extranjeras tengan su documentación regularizada. Así, el 25,7% de las personas acogidas no tienen la documentación en regla y de ellas casi la mitad (un 44%) tenían una orden de expulsión¹⁸. Esta cuestión es clave, sobre todo en las personas presas, dado que hasta hace un par de años ha sido el único servicio en Gipuzkoa que no exigía documentación para poder desarrollar los itinerarios de inserción, aun sabiendo que la ejecución de las órdenes de expulsión supondría no poder implementar o desarrollar los proyectos socio-educativos diseñados.

Además del lugar de procedencia es interesante analizar la situación penitenciaria y/o social que presentan las y los residentes. Como sabemos, Loiolaetxea considera colectivo preferente a aquellas personas con experiencia penitenciaria: esto es personas que se encuentran cumpliendo penas en 2º grado, 3º grado y condicional. Pero también acoge a aquellas personas que acaban de salir en libertad y a personas que sufren situaciones de exclusión social, que no derivan de prisión.

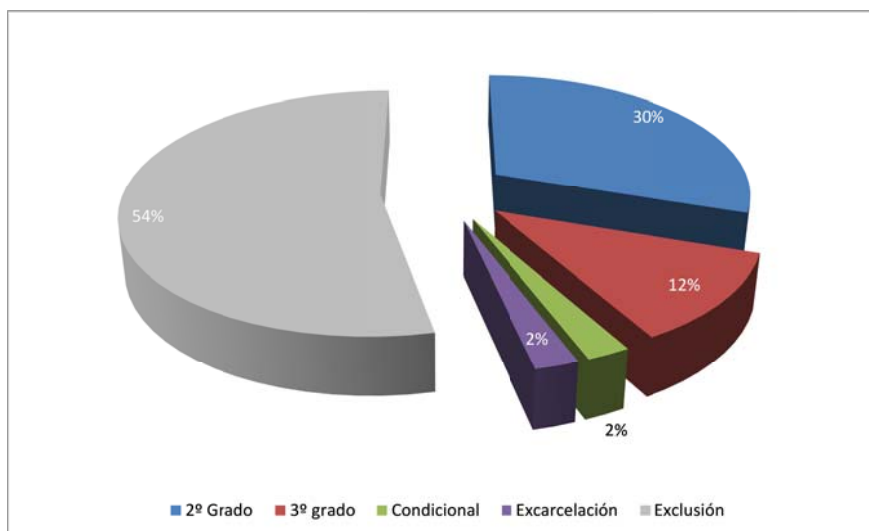
¹⁷ Véase los datos al respecto que recoge el Observatorio de la Inmigración (Ikuspegi). Según las estadísticas referidas al año 2015, el 18% de las personas extranjeras residentes en Euskadi es de origen magrebí. De hecho, el país originario mayoritario es Marruecos con un 13,7% del total de las personas extranjeras.

¹⁸ La Ley de extranjería determina que cuando los infractores sean extranjeros y realicen conductas de las tipificadas como muy graves, o conductas graves, podrá aplicarse en lugar de la sanción de multa, la expulsión del territorio español, previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo y mediante la resolución motivada que valore los hechos que configuran la infracción. Asimismo constituirá causa de expulsión, previa la tramitación del correspondiente expediente, que el extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados.

[<http://www.interior.gob.es/eu/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/regimen-general/expulsion>]

Si profundizamos en los estados de vida de las personas residentes, vemos que el 44% se encontraban cumpliendo pena (en 2º grado, 3º grado o condicional) mientras que el 54% vivían situaciones de exclusión. El Gráfico 5 muestra los perfiles detallados.

Gráfico 5. Perfiles de los residentes en procesos de inserción en LE (%)



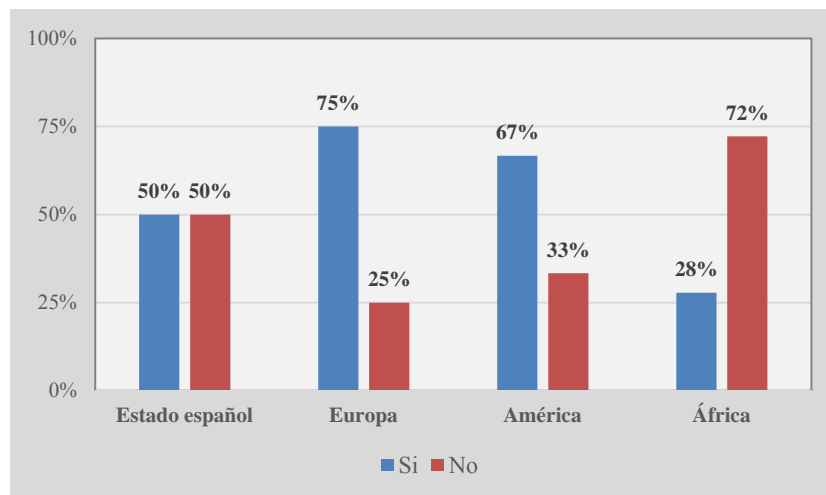
Fuente: elaboración propia

Como sabemos, Loiolaetxea considera colectivo prioritario el compuesto por las personas que proceden de la prisión, pero en su incorporación influyen por una parte, los tiempos de condena de cada persona, que condicionan la salida y son difíciles de programar (no tanto las excarcelaciones, pero sí el 3º grado y condicional), y por otra las plazas ocupadas por la DFG. Cuando en el sistema de servicios sociales hay personas pendientes para ingresar en un recurso de inserción, como es Loiolaetxea, si existen plazas libres, la DFG las deriva a esos centros. Como hemos dicho anteriormente, este es el motivo de la reducción de plazas convenidas con la DFG, a saber, la necesidad de disponer de plazas vacantes para responder a las necesidades de las personas que van a salir de prisión.

Cuando relacionamos los datos de procedencia y la situación penitenciaria y social que hemos analizado anteriormente, tal y como recogemos en el siguiente Gráfico 6, observamos que los europeos son los que presentan un índice mayor de personas con experiencia penitenciaria (2º, 3º grado y condicional): 3 de cada cuatro residentes europeos han sido derivados desde instituciones penitenciarias. A continuación encontramos que dos de cada tres personas procedentes de América llegan a Loiolaetxea

derivados desde prisión. En contraposición a este dato nos encontramos que sólo uno de cada cuatro personas africanas acogidas accede a Loiolaetxea derivada de algún centro penitenciario.

Gráfico 6. Antecedentes penitenciarios de los residentes de LE según procedencia (%)



Fuente: elaboración propia

Estos datos contrastan significativamente con los presentados por el Ministerio del Interior cuyo Anuario Estadístico recoge que el 30% de la población penitenciaria es de origen extranjero, destacando dentro de este colectivo que el 26% es de origen marroquí, el 23% pertenece a la Unión Europea y el 10% son colombianos (Ministerio del Interior, 2014).

Otro de los elementos que nos pueden ayudar a identificar si el perfil de los residentes en Loiolaetxea coincide con la opción recogida en la misión, esto es, atender a personas que no tienen dónde ir, es el referido a sus relaciones de apoyo tanto familiares como sociales. En este sentido y en relación al apoyo familiar cabe decir que el 31% de los residentes afirman tener algún tipo de apoyo familiar, frente al 29% que dicen no tenerlo. En el caso del apoyo social, es el 29% quien afirma tener algún tipo de apoyo social, frente al 8% que dice no tenerlo. En ambos casos los expedientes que no reflejan el dato son numerosos: un 40% en el caso del apoyo familiar y un 63% en el caso del apoyo social, por lo que dificulta sacar conclusiones al respecto.

2.5.3 Objetivos de la intervención

Loiolaetxea especifica en su misión que es una casa donde vive un grupo de personas, con un estilo y experiencia de vida que a unos permite afrontar sus heridas personales y entrar en una inserción sociolaboral, favoreciendo una estabilidad emocional y una autonomía personal. Para poder alcanzar su misión, plantea un modelo de intervención en tres fases: valoración, residencia y transición. Concretamente en la fase de residencia (objeto de estudio en esta tesis) los objetivos de intervención que se plantean con las y los residentes, se agrupan en cuatro categorías:

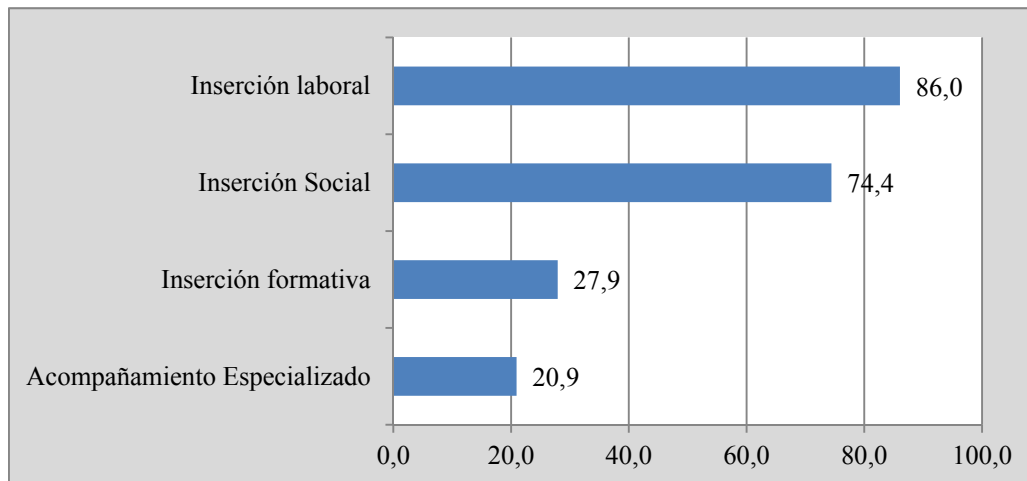
- Inserción social: con este objetivo se pretende lograr construir una red de contactos y apoyos que puedan “sostener” al residente una vez finalizado su proceso en Loiolaetxea. En el caso de las personas extranjeras indocumentadas, en este objetivo es clave la consecución de los permisos de residencia y trabajo.
- Inserción laboral: en este caso se trata de lograr la consecución de ayudas para el acceso al trabajo protegido o normalizado.
- Inserción formativa: dirigida fundamentalmente a las y los extranjeros, trata de conseguir una formación laboral reglada, una titulación, que permita que, una vez conseguidos los permisos de trabajo necesarios puedan acceder a un contrato laboral.
- Acompañamiento especializado. Este objetivo se plantea con aquellas personas residentes que necesitan un cierto tutelaje durante su período de adaptación a la vida autónoma. Se trata de apoyar y reforzar las capacidades de la persona para que ésta se desenvuelva de forma autónoma cuando esté fuera de Loiolaetxea.

Pues bien, teniendo en cuenta que cada persona puede plantearse más de un objetivo, es la inserción laboral la que prima, dado que así consta en el 86% de los PIA elaborados en el período de estudio. Por otro lado, conviene señalar que el 65% de las y los residentes asumen el doble objetivo de la inserción social y laboral. Veamos los datos recogidos en el Gráfico 7 con más detalle:

Como ya se ha señalado, la DFG considera a Loiolaetxea como un recurso de media estancia, media intensidad. Esto se concreta en una temporalidad de atención de un año, pudiendo llegar excepcionalmente a un máximo de dos años de estancia. En este sentido

y tras el análisis de los datos recogidos en los expedientes podemos decir que la estancia media de las y los residentes en el periodo estudiado es de 11 meses, esto es, el 77% de las personas que residen en Loiolaetxea están menos de un año conviviendo en la casa.

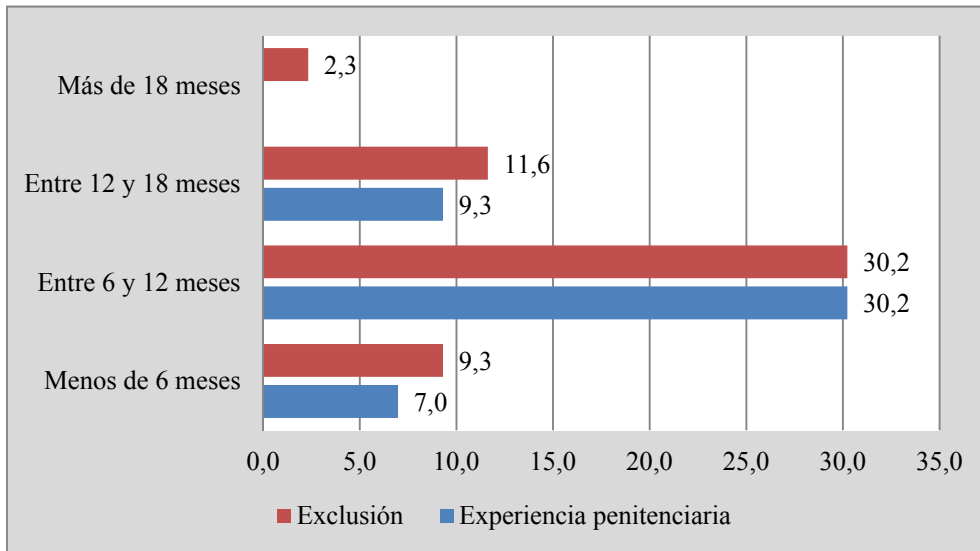
Gráfico 7. Objetivos de intervención de las y los residentes. (%)



Fuente: elaboración propia

El tiempo de estancia de las y los residentes es uno de los factores que dan cuenta de la complejidad de los procesos socio-educativos: a mayor complejidad de la intervención propuesta, mayor tiempo de estancia. Para poder identificar los colectivos que han requerido de una mayor estancia, veamos esta variable en relación a la situación que origina el ingreso, tal y como recogemos en el Gráfico 8. Como podemos observar, no se detectan diferencias significativas, aunque parece que son las situaciones de exclusión las que requieren de un periodo ligeramente mayor de tiempo de estancia en Loiolaetxea.

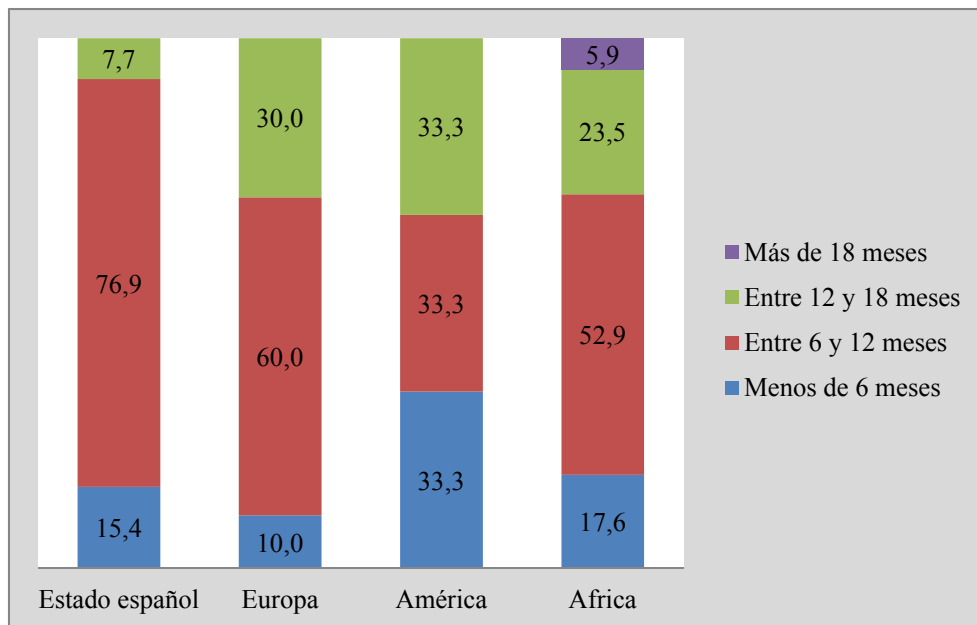
Gráfico 8. Tiempo de estancia en LE según situación penitenciaria – social (%)



Fuente: elaboración propia

Si cruzamos la variable de tiempo de estancia con la de procedencia de las y los residentes, tal y como se muestra en el siguiente Gráfico 9, veremos que tampoco en esta variable se aprecian diferencias significativas.

Gráfico 9. Tiempo de estancia en LE en relación a la procedencia (%)



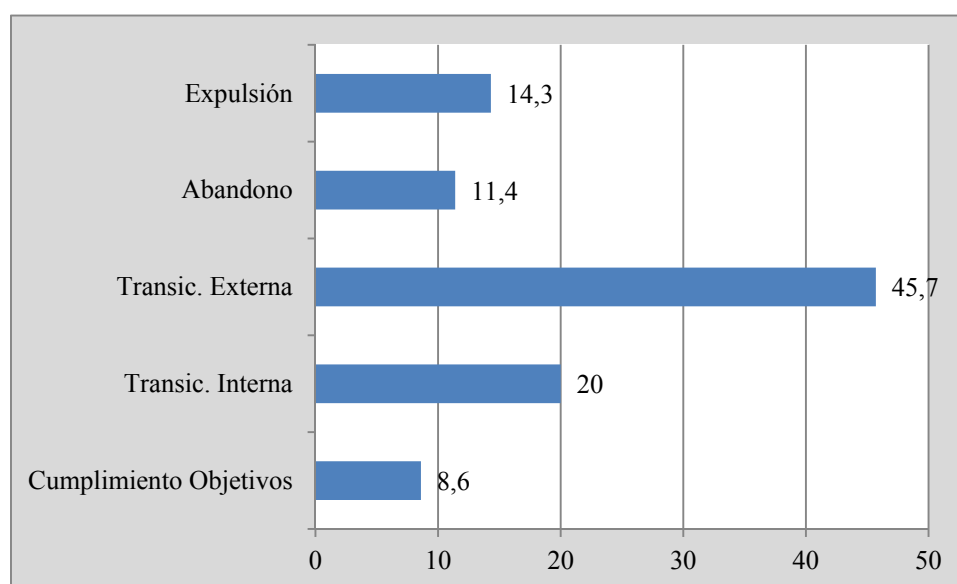
Fuente: elaboración propia

Veamos por último, cuál es el grado de consecución de los objetivos identificados en cada plan individualizado. Para ello analizaremos los motivos de las salidas o bajas. Hay que recordar que estamos analizando la fase intermedia del proyecto socio-

educativo de Loiolaetxea, es decir, la fase de residencia, la que discurre en la propia casa. Como ya se ha explicado anteriormente, el proyecto socio-educativo no termina en sí mismo en esta fase, sino que continúa hacia la fase de transición en la que se pretende contrastar la consolidación de los objetivos del plan individualizado en un espacio de mayor autonomía, sin el acompañamiento constante y directo del equipo. Esta fase puede desarrollarse bien en pisos tutelados por Loiolaetxea, en lo que se llama transición interna; bien de manera autónoma aunque se mantienen un acompañamiento cercano de la comunidad de Loiolaetxea como lugar de referencia y apoyo.

Pues bien, tal y como se puede apreciar en el Gráfico 10, entre las razones para dejar de convivir en Loiolaetxea destacan con un 45% las salidas ocurridas por transición externa que junto al 20% de salidas hacia el periodo de transición interna y el 8% de finalización de los proyectos por cumplimiento de objetivos, nos permiten constatar que aproximadamente 7 de cada 10 residentes finaliza su proyecto educativo de manera satisfactoria.

Gráfico 10. Motivo de la salida de las y los residentes de LE (%)



Fuente: elaboración propia

2.6 Conclusiones preliminares

De la lectura de los datos obtenidos de los Planes educativo-terapéuticos individuales (PIAs) de las y los residentes durante el periodo 2011-2015, podemos destacar que Loiolaetxea es un proyecto estable en el número de residentes, con todas sus plazas

ocupadas, lo que nos demuestra que la permanencia en la casa durante este periodo no ha sufrido sobresaltos. Predominan las personas que sufren situaciones de exclusión, frente a las personas presas pero en un porcentaje que no es destacable (solo 4 puntos porcentuales de diferencia), aunque éste sea el colectivo preferente. Este hecho se explica por la propia singularidad de este perfil, sujeto a cuestiones como: el periodo de pena impuesto a cada preso, la posibilidad de disfrutar de los permisos penitenciarios y la propia dinámica de Instituciones Penitenciarias.

Destaca el número de personas extranjeras que habitan en la casa y la disparidad de nacionalidades (Sáhara, Chile, Bulgaria, Kosovo, Mauritania, Guinea-Bissau, Malí, Brasil...) cuestión que debe ser muy tenida en cuenta a la hora de gestionar la dinámica de la casa por la diversidad de culturas, idiomas, credos, creencias que se relacionan e interrelacionan generando una dinámica de diálogo intercultural.

En este contexto y atendiendo a las características propias de las personas residentes parece obvio que sea la inserción socio-laboral el objetivo prioritario de cada itinerario socio-educativo marcado. La búsqueda y consolidación de las redes sociales necesarias, la consecución de los permisos de residencia y si fuera posible, también el de trabajo; y el acompañamiento necesario para poder conseguir un contrato laboral son las claves para iniciar procesos vitales tendentes hacia la inclusión, más en un colectivo joven, si atendemos al dato de que el 60% de los residentes está en la cohorte de entre 20 y 45 años.

Por último, nos parece relevante destacar que el 74% de las y los residentes concluyen su proceso de residencia de forma satisfactoria. Sin embargo, consideramos importante señalar que el 65% de las salidas lo son hacia un periodo de transición que el propio proyecto educativo contempla. Ciertamente el apoyo, seguimiento y acompañamiento socio educativos cercano, constante y directo que se realiza durante la etapa de residencia debe dar paso a un periodo de transición, sin rupturas bruscas, permitiendo el paso paulatino hacia mayores cotas de autonomía personal en un marco de mayor inclusión social.

Estamos, pues, ante un pequeño centro (13 plazas habilitadas para la atención a las y los residentes, además de la comunidad de vida que habita en la casa), de media estancia

que acoge a personas que necesitan una intensidad de apoyo media para rehacer sus vidas, trabajar procesos de empoderamiento y autonomía a partir de la creación, recuperación y/o consolidación de sus redes de apoyo. Es un centro cuya singularidad principal es la presencia constante de una comunidad de jesuitas que junto al equipo de profesionales y un grupo de personas voluntarias acompañan, o mejor, se autoacompañan desde la consideración de que las personas somos interdependientes y nos apoyamos mutuamente desde nuestras capacidades y limitaciones.

Esta investigación trata de demostrar que el proyecto de Loiolaetxea, desde sus bases ideológicas cristianas, desde su opción de fe y justicia, fundamentada en el principio de hospitalidad y solidaridad inclusiva cumple una función relevante en la red de atención a la inclusión social en Gipuzkoa, tanto por el colectivo preferente al que se dirige, como por el modelo de intervención que desarrolla, un modelo basado en el acompañamiento en la vida cotidiana que ayuda a tejer relaciones inclusivas.

Pero antes, tendremos que contextualizar su acción en marcos teóricos interpretativos que ayuden a comprender y valorar su propuesta; y analizar después, las opiniones y percepciones de las personas consultadas es esta investigación para poder, por fin, concluir si verdaderamente, Loiolaetxea es una respuesta adecuada y necesaria para responder a las necesidades de las personas presas o en situación de exclusión social en Gipuzkoa.

II PARTE: ANTECEDENTES TEÓRICOS

1 LA DESIGUALDAD: SITUACIÓN Y PERSPECTIVA

1.1. La desigualdad, la huella visible de la crisis

La desigualdad es el mayor desafío de nuestro tiempo
Barack Obama. 2013

El 4 de diciembre de 2013, en un acto celebrado en un centro social de Anacostia (un barrio pobre del sureste de Washington, con mayoría de población afrodescendiente), Barack Obama, presidente de los Estados Unidos de América, reconoce que “*la desigualdad es el mayor desafío de nuestro tiempo*” (Monge, 2013)¹⁹. En su disertación señala que aun siendo consciente de que no se puede prometer la “*igualdad de ingresos*” sí cree necesario poder garantizar la “*igualdad de oportunidades*”. Obama recuerda que el nivel de desigualdad económica de su país es comparable al de países como Jamaica y Argentina, y que “*la desigualdad económica no es solo una cuestión moral, es mucho más probable que suceda una recesión en países con mayores desigualdades*” (Monge, 2013).

Cuatro días más tarde, el 8 de diciembre de 2013, el presidente del gobierno español, Mariano Rajoy, en una entrevista realizada con distintos medios de comunicación pertenecientes al proyecto editorial *Europa*²⁰, niega la existencia de indicadores precisos para medir la desigualdad: “*no hay en este momento unos indicadores precisos ni en España ni en Europa sobre los datos de desigualdad, pero uno de los objetivos de cualquier Gobierno es que haya igualdad de oportunidades y que la gente pueda vivir de una manera digna*” (Rajoy, 2013). El presidente español no cree que una vez superada la crisis “*vayamos a una España o a una Europa más desigual*” (Rajoy, 2013).

¹⁹ Con motivo del X aniversario del paso del huracán Katrina y de la devastación provocada en Nueva Orleans, Barack Obama vuelve a destacar la desigualdad como la verdadera tragedia revelada por la tormenta: *la desigualdad estructural que asolaba a Nueva Orleans*. [www.lavanguardia.com](http://www.lavanguardia.com/internacional/20150827/54436069657/obama-nueva-orleans-ejemplo-recuperacion-katrina.html) (<http://www.lavanguardia.com/internacional/20150827/54436069657/obama-nueva-orleans-ejemplo-recuperacion-katrina.html>. Búsqueda efectuada el 2/9/2015)

²⁰ Este proyecto editorial está conformado por los siguientes diarios: El País, España; The Guardian, Gran Bretaña; Gazeta, Polonia; La Stampa, Italia; Süddeutsche Zeitung, Alemania; y Le Monde, Francia.

¿Qué hay de cierto en estas visiones, por otro lado, antagónicas? ¿Qué datos maneja Obama para señalar que la desigualdad es el *desafío de nuestro tiempo* y que Rajoy no ve? ¿En qué se basa el Foro Económico Mundial²¹ para decir que “*el gran desafío de la próxima década será la polarización económica y el desigual reparto de la riqueza en el mundo*”? ¿Quizá se requiere un grado de desigualdad tal que impida que podamos mirar hacia otro lado? ¿Acaso es cierto que no existe un indicador preciso que mida la desigualdad?

El coeficiente de Gini ideado por el estadístico, demógrafo y sociólogo italiano Corrado Gini (1884-1965) es una medida que se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos dentro de un país. Este coeficiente mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre las y los ciudadanos de un país se aleja de una distribución perfectamente equitativa, donde el valor 0 representa la equidad perfecta y el valor 1 la inequidad perfecta (Esteban Yago & Losa Carmona, 2015).

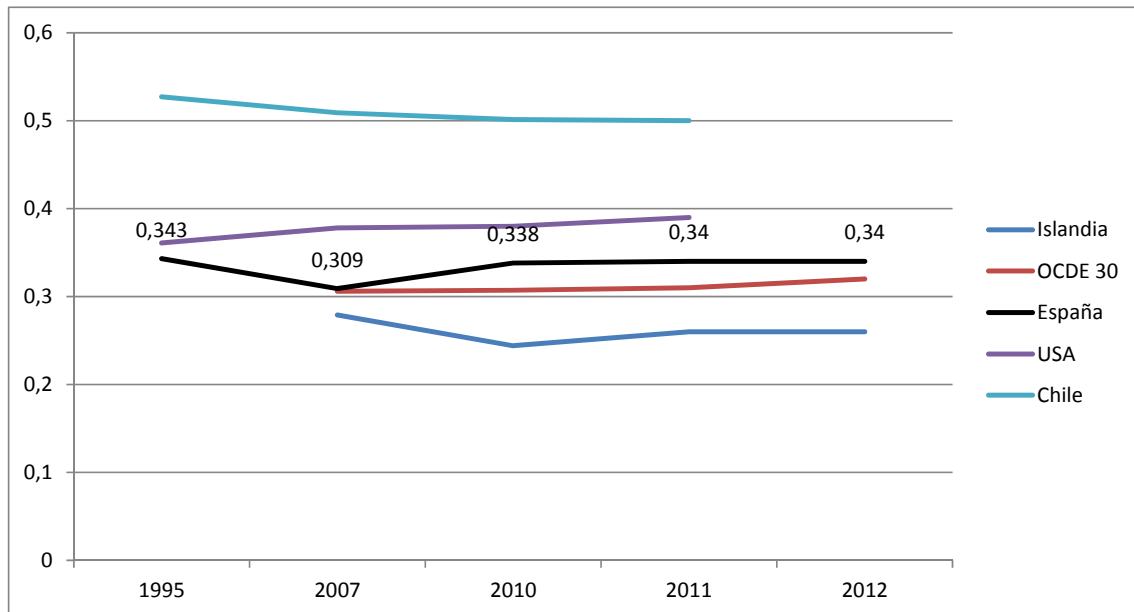
La OCDE o el Banco Mundial utilizan este coeficiente o índice²² para medir la desigualdad interna de los estados a nivel mundial. Igualmente es utilizado por Eurostat, la Agencia Europea de Estadística para establecer el *ranking* europeo. Por último, el INE, Instituto Nacional de Estadística del Estado español, publica anualmente el índice de Gini referido a España.

Y los datos no dejan lugar a dudas: según la OCDE la desigualdad respecto al ingreso disponible ha aumentado tanto en Estados Unidos, pasando de un 0,378 en 2007 a un 0,40 en 2013; como en España que pasa de un 0,309 en 2007 a un 0,34 en 2012. En el Gráfico 11 se recogen, además de los mencionados datos de España y USA, los datos de Islandia (que es el país con el menor coeficiente de desigualdad de la UE); la media de la OCDE-30; así como los datos de Chile (país de la OCDE con el coeficiente más elevado).

²¹ ABC: “Los ricos serán más ricos y los pobres paupérrimos”. <http://www.abc.es/economia/20140312/abci-diferencias-entre-ricos-pobres-201403112129.html>

²² El índice de Gini es la representación porcentual del Coeficiente de Gini, el valor más equitativo es 0 mientras que el menos equitativo es 100.

Gráfico 11: Coeficiente de Gini en el conjunto de la OCDE-30. Años 1995, 2007 y 2012.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2015)

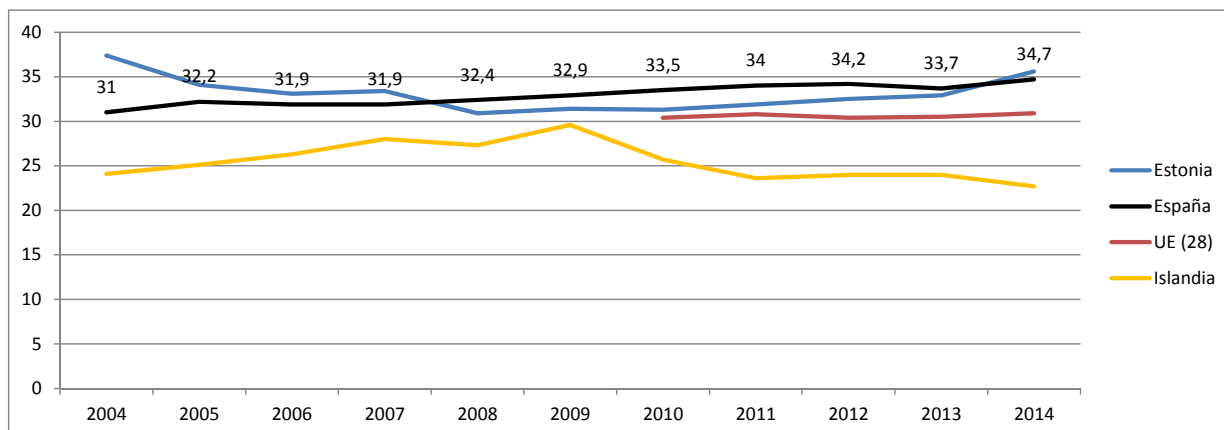
Como se puede apreciar en el gráfico anterior, España y USA se sitúan por encima de la media de la OCDE-30. En estos dos casos, la desigualdad ha aumentado durante la crisis económica. No así en Islandia²³, dado que en su caso ha pasado de un coeficiente de 0,279 en 2007, a un coeficiente de 0,244 en 2010. Sin embargo sí se detecta un ligero aumento de la desigualdad a partir del año 2010, aunque situándose por debajo del dato referido a 2007. Lo mismo ha ocurrido en Chile aunque la diferencia no es apenas perceptible.

En lo que respecta a Europa, teniendo como punto de partida las estadísticas elaboradas por la Oficina Europea de Estadística, Eurostat, según los datos obtenidos en diciembre de 2015 España se sitúa muy por encima de la media de la UE (28): su índice es del 34,7 frente al 30,9 de la UE (28). El país que presenta un menor índice es Islandia (22,7) y el que presenta el mayor, Estonia (35,6).

²³ Recuérdese que la gestión de la crisis financiera en Islandia ha sido diferente.

II. Antecedentes teóricos

Gráfico 12. Índice de Gini de la renta disponible equivalente en la UE durante el periodo 2003 - 2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos ofrecidos por Eurostat (2015)

Como puede apreciarse en el Gráfico 12, en el caso español los datos demuestran una tendencia alcista iniciada en 2007 cuando el índice de Gini se situaba en un 31,9, lo que demuestra que, desde el inicio de la crisis que padecemos, el nivel de desigualdad en el Estado español ha ido en aumento. Por último, conviene señalar que en el caso de Islandia la tendencia ha sido muy distinta. Los datos muestran cómo desde el año 2009 donde se dio el índice más alto de la serie (29,6), la desigualdad ha ido descendiendo a pesar de las dificultades del momento.

Las informaciones de que la desigualdad va dejando huella en el Estado español son numerosas. Durante el mes de diciembre de 2013, mientras el presidente Rajoy niega la existencia de indicadores que demuestran el aumento de la desigualdad, la prensa se hace eco de las estadísticas oficiales, así como de informes y artículos de opinión que le contradicen.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2014), el gasto medio de consumo por hogar en 2012 es un 3,4% inferior al del año anterior; asimismo, el gasto medio por persona en este mismo periodo ha descendido un 2,4%. El mismo informe, refiriéndose a la Encuesta de Condiciones de Vida, señala que la renta media de los hogares disminuye por tercer año consecutivo (en el año 2010 la renta de los hogares disminuyó un 3,6% respecto al año anterior y en 2011 esta disminución fue del 0,8% respecto a 2010); por otra parte, destaca también que en 2012 la población por debajo del umbral de riesgo de pobreza es del 22,2% (un 0,4% superior al del año anterior), siendo los menores de 16 años el grupo con una tasa más alta, llegando al 28,9%.

En la misma dirección, la Encuesta de Población Activa (EPA) muestra cómo en el año 2013 la tasa de paro alcanza el pico más alto desde el inicio de la crisis llegando al 26,09% cuando en el 2008 se situaba en un 11,25%. Por otro lado, el porcentaje de hogares con todos los activos en paro alcanzó el 10,5% en 2013, dato que ha ido en aumento desde 2007 cuando la cifra en cuestión se situaba en el 2,5%.

Estos datos se corroboran también en el análisis efectuado por Ayala (Ayala Cañón, L. (coord), 2014) de las tendencias de la desigualdad salarial en los países que pertenecen a la OCDE, dado que una de las razones que explican esta tendencia al aumento de la desigualdad de la renta de los hogares es el ensanchamiento de las diferencias en la renta de mercado y más concretamente en los salarios. Una desigualdad salarial que para el caso de España y tomando como referencia el indicador d9/d1 (la relación entre el 10% de la población con rentas más altas frente al 10% de la población con rentas más bajas) ha sufrido una variación del 21,6% para el periodo 2005-2012 (en el periodo 2008-2012, esta variación es del 21,1%) (Ayala Cañón, L. (coord), 2014, pág. 104).

En este sentido, Pérez, en el artículo de prensa en el que da a conocer un informe elaborado por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Fedea²⁴ señala que la reforma laboral puesta en marcha por el gobierno español ha profundizado en la división del mercado laboral, incrementando la desigualdad: *“mientras el 30% de la población que menos ingresos tiene ha visto decaer sus salarios reales entre un 5% y un 17%, el 30% que más gana apenas ha notado ajuste alguno en sus retribuciones que, en algunos casos, hasta se han incrementado”* (Pérez, 2013).

Por otro lado, y según el Informe Anual sobre Crecimiento y Competitividad de la Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (2012), las desigualdades han afectado más a los que menos ganan porque la destrucción de empleo habida en el Estado español se ha dado fundamentalmente entre las personas de menor cualificación. Según este informe

“la renta disponible se redujo en España un 14% entre 2008 y 2012, pero la caída ha sido especialmente dura entre el 10% de los hogares con menos ingresos, que han visto

²⁴ Fundación constituida mayoritariamente por bancos y grandes empresas del Ibex.

II. Antecedentes teóricos

retroceder su renta disponible per cápita a un ritmo del 9,6% anual desde 2007” (Bernardo, 2013).

El informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, más conocido como informe PISA elaborado por la OCDE, tampoco deja lugar a dudas: la desigualdad educativa ha aumentado en el Estado español:

“El nivel sociocultural y económico de las familias explica un 15,8% de la diferencia de los resultados entre unos alumnos y otros, un porcentaje algo superior al del conjunto de los países de la OCDE (14,6%) y que ha aumentado con respecto a otras ediciones” (OCDE, 2013a, págs. 232-233).

El grado de relación entre el nivel socioeconómico y cultural de las y los alumnos y su rendimiento académico es uno de los indicadores de la equidad de un sistema educativo. Así, cuando el efecto del nivel socioeconómico y cultural es reducido se considera que el sistema educativo es equitativo e igualitario (OCDE, 2013a). El mismo informe señala que *“en cuanto a los indicadores de equidad, crece la diferencia de rendimiento entre alumnos más favorecidos y más desfavorecidos de un mismo centro educativo entre 2003 y 2012, de 18 a 27 puntos” (OCDE, 2013a, pág. 236).*

En este sentido, la propia secretaria de Estado de Educación reconoce que *“tenemos un problema de equidad, que se ha ido deteriorando con los años” (eldiario.es, 2013).*

Desde la Comisión Europea también se reciben llamadas de alerta. Así, la Gaceta Médica del 13 de diciembre de 2013 se hace eco del informe en el que *“se advierte a España que las políticas austeras en materia sanitaria, que se están llevando a cabo, pueden “deshacer lo andado” hasta ahora por la sanidad pública española”. Además, el mismo informe sitúa a España “entre los países con más desigualdades en el acceso a la Sanidad” (GacetaMedica.com, 2013).*

En cuanto a una de las cuestiones más preocupantes y distintivas de esta crisis en el Estado español como son los desahucios, cabe señalar que el Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), en su informe sobre la emergencia habitacional en el Estado español señalan en sus conclusiones, lo siguiente:

“La problemática de los desalojos por motivos económicos es una de las más preocupantes en este contexto de crisis. Según datos del Consejo General del Poder Judicial, desde 2008 se han iniciado más de 400.000 procedimientos de ejecución hipotecaria. Durante este mismo período se han llevado a cabo, al menos, 250.000 desalojos, muchos de ellos por la imposibilidad de hacer frente al pago del alquiler” (Observatorio DESC; PAH, 2013, pág. 139).

Es preciso señalar asimismo que según el Informe sobre Procesos de Ejecución Hipotecaria del Banco de España, durante 2013 se ejecutaron 38.961 desahucios (Laparra Navarro, M. (coord), 2014, pág. 244). Por otro lado, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca ha paralizado 1663 desahucios y ha realojado a 2500 personas²⁵, además, uno de los rasgos más destacados del 2012 ha sido, precisamente, las movilizaciones sociales dirigidas a frenar los desahucios.

Para finalizar, algunos datos sobre la percepción de la desigualdad. El recientemente inaugurado Deusto Barómetro Social publica el dato sobre la percepción que las y los ciudadanos vascos tienen de la desigualdad en cuanto a las oportunidades de alcanzar las metas personales, en el contexto del País Vasco. Así, en la encuesta del 2013 (DeustoBarómetro Social, 2013), un 85% de las y los encuestados considera que la desigualdad entre ricos y pobres es grande o muy grande, frente a un 11% que señala que es pequeña, muy pequeña o no hay. Este dato aumenta ligeramente dos años más tarde, de forma que asciende hasta el 88% el porcentaje de encuestados que considera que la desigualdad es grande o muy grade y desciende hasta el 7% el porcentaje de los que consideran que es pequeña, muy pequeña o inexistente (DeustoBarómetro social, 2015a). Ese mismo año, en la encuesta de invierno ante la pregunta de si consideran que con la crisis la desigualdad ha aumentado o disminuido, el 88% de las y los encuestados consideran que ha aumentado frente al 9% que se muestran poco o nada de acuerdo con la citada afirmación (DeustoBarómetro social, 2015b).

En resumen, siguiendo el análisis de los indicadores sociales más relevantes realizado por la Fundación Foessa (Fundación Foessa, 2013) para el Estado español, la perspectiva es desalentadora. La variación en la renta per cápita habida durante la crisis

²⁵ Dato publicado en la página web de la plataforma [afectadosporlahipoteca.com] y obtenido el 27/12/2015. En diciembre de 2013, los datos eran los siguientes: 929 desahucios paralizados y 712 personas realojadas.

sitúa a España en cifras similares a las que existían hace 10 años, “*lo que invita a pensar en más de una década perdida*” (Fundación Foessa, 2013, pág. 4). La desigual distribución de la renta es el efecto más preocupante, con bajadas de hasta el 5% entre las rentas más bajas desde 2006, mientras que el crecimiento de los hogares más ricos ha sido el mayor de toda la población, de modo que para los autores “*existe un riesgo notable de que el ensanchamiento de las diferencias de renta entre los hogares españoles se enquiste en la estructura social*” (Fundación Foessa, 2013, pág. 7).

En la actualidad (2015) nos encontramos con tasas de desempleo que alcanzan niveles históricos, con una caída de la tasa de ocupación que nos retrotrae a niveles del año 2002, y con un agravamiento del desempleo juvenil que alcanza tasas del 55% para los menores de 25 años, dificultando cualquier referencia al futuro y al optimismo. En cuanto a la tasas de pobreza cabe señalar que éstas se encuentran en niveles superiores al 21% de la población total (cuando en 2007 esa tasa era del 19,7%) y que como afirma la Fundación Foessa: “*no existen precedentes previos de aumento de la pobreza en un intervalo tan breve*” (Fundación Foessa, 2013, pág. 11). Todo ello junto a un conjunto de medidas de contención del déficit público adoptadas desde 2010 y que han supuesto un punto de inflexión en el acceso a los derechos sociales, de tal modo que “*la progresiva diferenciación ciudadana en el acceso a derechos básicos marcará nuestra estructura social en los próximos años*” (Fundación Foessa, 2013, pág. 13).

1.2. Claves interpretativas de la desigualdad

La desigualdad es la violencia estructural
Wilkinson, R.; Pickett, K. 2009

Durante esta última década las publicaciones que abordan cuestiones referidas a la desigualdad han sido numerosas, demostrando en alguna medida, la creciente preocupación que el fenómeno genera en el ámbito académico. “*Nuevo examen de la desigualdad*” (Sen, 2010 <versión española>original en 1992); *Desigualdad, un análisis de la (in)felicidad colectiva* (Wilkinson y Pickett, en 2009); *Daños colaterales: desigualdades sociales en la era global* (Bauman, 2011); *El precio de la desigualdad: el 1% de la población tiene lo que el 99% necesita* (Stiglitz, 2012); *El capital en el*

Siglo XXI (Piketty, 2014); *La gran brecha: qué hacer con las sociedades desiguales* (Stiglitz, 2015) son una pequeña pero relevante muestra de ello²⁶.

Para Sen (Sen, 2010), lo importante no es reflexionar sobre las razones por las que hay que buscar la igualdad, sino identificar los aspectos sobre los que evaluar esa igualdad. En su opinión, hay que abordar la cuestión de la “*igualdad ¿de qué?*” (Sen, 2010, pág. 7), ya que si sólo se aborda una determinada variable, por ejemplo, la renta, el bienestar, los derechos, etc. (y en su opinión, siempre se ha analizado así), esto implica que no somos igualitarios respecto a otras cuestiones, dado que ambas perspectivas podrían hallarse en conflicto. Por ello, su obra pretende desarrollar “*una aproximación metodológica al tratamiento de las cuestiones de desigualdad, como un enfoque sustantivo de cómo evaluar las condiciones sociales*” (Sen, 2010, pág. 10).

Durante toda su obra aboga por una igualdad basada en la diversidad: todas las personas somos diversas, tenemos características y circunstancias externas diversas. Empezamos a vivir con diferentes dotes de riqueza y compromisos heredados, habitamos en diferentes ambientes naturales, en contextos culturales distintos que nos ofrecen distintas oportunidades respecto a lo que podemos o no podemos hacer; padecemos factores epidemiológicos que pueden afectar a nuestra salud y bienestar; somos diferentes en edad, sexo, salud física y mental, destrezas corporales, capacidades intelectuales, etc. El propio autor considera que, aunque “*todos los hombres nacen iguales*” no podemos olvidar que cada uno es distinto a los demás. Si lo hiciéramos las consecuencias de ello podrían generar una situación muy poco igualitaria, dado que no se tendría en cuenta el posible trato desigual a aquéllos que se encuentran en una posición desfavorable (Sen, 2010).

Por todo ello, Sen recuerda que “*la elección de un ámbito evaluativo (selección de variables focales relevantes) es crucial para poder analizar la desigualdad*” (Sen, 2010, pág. 33). Esta elección es clave debido a lo extenso de la diversidad humana: porque considerar la igualdad de ingresos sin tener en cuenta la manera de funcionar de una persona sana o disminuida, puede generar desigualdad en otra variable (‘bienestar’

²⁶ Cabe mencionar que el premio Nobel de Economía del año 2015, ha recaído en Angus Deaton, matemático escocés, catedrático de la Universidad de Princeton (USA), por sus investigaciones en torno al análisis de la pobreza y el bienestar.

o capacidad de funcionamiento). Por otro lado, la igualdad en los ingresos no supone igualdad en el ‘bienestar’, precisamente porque quizá una persona disminuida necesite mayores ingresos para obtener un ‘mismo’ nivel de ‘bien-estar’.

“La desigualdad se mide con algún ‘fin’, y tanto la elección del ámbito como la selección de medidas particulares de desigualdad en ese ámbito, tendrían que llevarse a cabo a la luz de ese objetivo. No es sorprendente, pues, reconocer que la naturaleza de las comparaciones interpersonales y la evaluación de desigualdad deberían depender de lo que buscamos” (Sen, 2010, pág. 105).

Bauman (Bauman, 2011) comparte esta visión de la desigualdad como una cuestión que va más allá del ingreso per cápita,

“Hasta abarcar la mutua atracción fatal entre la pobreza y la vulnerabilidad social, la corrupción, la acumulación de peligros, como la humillación y la negación de la dignidad; es decir, hasta abarcar todos los factores que configuran las actitudes y conducen e integran los grupos (o bien, más exactamente en este caso, ‘des’integran los grupos), factores cuyo volumen e importancia crecen con celeridad en la era de la información globalizada” (Bauman, 2011, págs. 33-34).

La necesidad de superar el análisis de la desigualdad única y exclusivamente desde la perspectiva de los ingresos que plantean Sen y Bauman, también está recogida en el informe elaborado por la Comisión sobre la Medición de las Actividades Económicas y el Progreso social presidida por Stiglitz, Sen y Fitoussi en 2013, y realizado por encargo de presidente francés Nicolas Sarkozy. El informe que se presentó el 14 de septiembre de 2009 en un debate público presidido por el propio presidente señala que:

“Hay muchas desigualdades y cada una es significativa por sí misma: esto sugiere que deberíamos evitar la presunción de que una de ellas (por ejemplo la renta) abarcará siempre a todas las demás. Al mismo tiempo, algunas desigualdades pueden reforzarse mutuamente” (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2013, pág. 144).

En el citado informe concluyen que el Producto Interior Bruto (PIB), que es el indicador básico²⁷ para identificar el desarrollo de un país, *oculta* la creciente desigualdad acaecida *ad intra*, de modo que *impide* tomar medidas para combatirla.

Sen (Sen, 2010) distingue dos maneras de realizar cualquier evaluación de la desigualdad:

1. Evaluar la desigualdad como parte integrante de la justicia social, estableciendo la “estructura básica” de la sociedad en el marco de la ética político-social. Este modelo está basado en la concepción de justicia de John Rawls: “*justicia como equidad*” que es para el autor, la teoría más influyente y la más importante del siglo XX y cuyos principios fueron acuñados por Rawls en sus “Conferencias de Tanner” en 1982:
 - a. “*Todas las personas tienen el mismo derecho a un esquema plenamente suficiente de libertades básicas iguales compatibles con un esquema de libertades semejante para todos*”.
 - b. “*Las desigualdades sociales y económicas han de cumplir dos condiciones. Primera, tienen que corresponder a oficios y puestos accesibles a todos bajo condiciones de una equitativa igualdad de oportunidades; y la segunda, tienen que beneficiar grandemente a los miembros menos favorecidos de la sociedad*” (Sen, 2010, pág. 91).
2. Evaluar la desigualdad en el contexto del análisis del bienestar social suponiendo que el nivel del bienestar social se determina desde el vector de los ingresos. Sen denomina a este programa Modelo Atkinson (1970). Concretamente, considera que la utilización del índice de Atkinson²⁸ para medir la desigualdad (aun obviando que olvida el tema de la diversidad humana) sirve para medir la desigualdad en los contextos de la economía del bienestar y como parte integrante del análisis normal de la política social (Sen, 2010).

²⁷ Son numerosos los estudios que cuestionan la referencia al PIB como único indicador de desarrollo. Se puede ver en Zubero (Zubero, I. (coord), 2014, pág. 429) una extensa referencia a esta cuestión.

²⁸ Este índice presentado por Atkinson en 1970 parte de la noción de *Renta igualitaria equivalente*. Se define de la siguiente manera: *aquel nivel de renta per cápita que, si fuese disfrutado por todos los individuos de la sociedad, haría el bienestar social exactamente igual al bienestar total generado por la distribución de la renta efectiva. La renta igualitaria equivalente es, por tanto, una <medida monetaria del bienestar social>* (Goerlich & Villar, 2009, pág. 140)

En este sentido, Piketty (Piketty, 2014) apoyando el enfoque de las capacidades desarrollado por Sen, sustentado en el “*principio de diferencia*” de Rawls, entiende que la igualdad es la norma mientras que la desigualdad solo es aceptable si se basa en la “utilidad común”, lo que nos llevaría a una interpretación de que las desigualdades sociales “*no son aceptables más que si son del interés de todos y, en particular, de los grupos sociales más desfavorecidos*” (Piketty, 2014, pág. 530).

Wilkinson y Pickett (Wilkinson & Pickett, 2009) consideran que la variable fundamental para identificar la calidad de vida o bienestar de las personas es el grado de desigualdad de renta (no la pobreza) de una sociedad dada, y no mediante comparaciones entre sociedades distintas. Esta misma idea la encontramos en Stiglitz (Stiglitz, 2012): para este autor uno de los indicadores más representativos de la desigualdad tiene que ver con la importancia otorgada a la *renta relativa* y a la *privación relativa*. Lo que cuenta no es sólo la renta de un individuo en términos absolutos, sino su renta en relación con la de los demás (Stiglitz, 2012, pág. 158). Piketty (Piketty, 2014), tras analizar datos sobre la desigualdad mundial, nos recordará la dificultad de medir la desigualdad entre países y entre diferentes épocas, frente a la medición al interior de una sociedad dada.

A partir del análisis de los datos más representativos utilizados por Wilkinson y Pickett (Wilkinson & Pickett, 2009) para ubicar el tema de la desigualdad en el interior de cada sociedad, estos autores construyen diversos índices de medida a fin de evaluar la evolución de este concepto. Así, elaboran medidas como el denominado *Índice de Problemas Sociales y de Salud*, en el que incluyen entre otras dimensiones, aspectos como: vida comunitaria, relaciones sociales, salud mental, drogas, salud física, esperanza de vida, obesidad, rendimiento académico, existencia de madres adolescentes, violencia, cárcel... Como se puede comprobar, se trata de un sinfín de dimensiones y aspectos de naturaleza social que expresan el umbral de calidad de vida alcanzado por una sociedad. La vinculación al crecimiento económico es menos evidente. Los autores pretenden poner de manifiesto cómo “*a partir de un cierto umbral de crecimiento la correlación entre éste y la mejora de la calidad de vida no es tan evidente*” (Wilkinson & Pickett, 2009, pág. 29). Esto significa que, desde una perspectiva *ad intra*, la mejora relacionada con el desarrollo económico no se traslada de forma mimética a la calidad

de vida y, consecuentemente no es experimentada por los sujetos como un aumento del grado de bienestar individual y de satisfacción. Como afirman los propios autores:

“La visión de que los problemas sociales son el resultado directo de unas circunstancias provocadas por la pobreza material (...) implicaría que las sociedades desarrolladas tendrían menos problemas que las otras. Nada más lejos de la realidad (...) Los problemas de los países ricos no son la consecuencia de que estos países no sean lo suficientemente ricos sino de que las diferencias materiales entre las personas, dentro de cada sociedad, son excesivamente grandes. Lo que importa es qué posición ocupamos, en relación con los demás, dentro de nuestra sociedad” (Wilkinson & Pickett, 2009, pág. 43).

A partir de esta idea, los autores recuerdan que son las personas quienes padecen los efectos de la desigualdad y que ésta forma parte de las estructuras sociales, señalando además que *“la desigualdad es la violencia estructural”* (Wilkinson & Pickett, 2009, pág. 157).

En la amplia investigación realizada por Wilkinson y Pickett concluyen que *“las sociedades modernas son, a pesar de su prosperidad, sonoros fracasos de integración social”* (Wilkinson & Pickett, 2009, pág. 36), tal y como demuestran los análisis de cada una de las variables utilizadas en el Índice de Problemas Sociales y de Salud que elaboran. Concluyen que, a mayor diferencia en las rentas de las personas de un país, la distancia social se agranda y la estratificación social cobra mayor importancia.

En cualquier caso, ambos autores consideran que la desigualdad afecta al bienestar social de todas las personas de una sociedad determinada, independientemente del estatus social o nivel de renta de las personas. En cada una de las variables que componen su Índice se señalan aspectos que afectan a todos:

- Ansiedad y estrés. Cuanto más alto es el estatus social en el que se ubique una persona más influye la desigualdad en la ansiedad que le genera ser valorada, dado que el estatus social suele estar imbuido en potentes mensajes de superioridad o inferioridad.
- Incremento de una falsa sensación de autoestima que confunde la autoestima saludable con otra de carácter enfermizo. La primera capacita para ver los puntos

fuertes y débiles, la segunda oculta los puntos débiles en actitud defensiva hacia los demás, constituyendo un narcisismo inseguro que es, entre otras cosas, el fundamento de actitudes violentas, por ejemplo. De este modo, el ser humano se ve afectado por un alto grado de vulnerabilidad, lo cual genera una sensación por la que nos percibimos inferiores a los demás, con los efectos redundantes en términos de odio o resentimiento.

- Socavamiento de la confianza social, que termina construyendo un “nosotros vs ellos” y lo que potencia a su vez la discriminación frente al extraño. Es por ello que en las sociedades más desiguales hay más personas que tienden a ser dominantes, mientras que en las sociedades más igualitarias, las personas son más proclives a la consideración hacia los demás y hacia la empatía.
- Aumento desmesurado de personas que padecen enfermedades mentales derivado, entre otras razones de un aumento generalizado del estrés y de la ansiedad que se da a través de diversas manifestaciones.
- Impacto negativo sobre determinadas variables sociodemográficas: esperanza de vida, mortalidad infantil, salud autopercebida, estrés...
- Incremento desmesurado de la obesidad mórbida, a niveles muy superiores a los existentes en sociedades más igualitarias.
- Deficiencias generalizadas en el rendimiento académico de la población debido, entre otras razones, al impacto negativo de problemas asociados a situaciones de desestructuración familiar, conflictos en el aula y mermas en la calidad docente.
- Aumento del grado de incidencia de embarazos que afectan a madres adolescentes y con los problemas asociados a este tipo de problemáticas.
- Aumento de la violencia, tanto por lo que afecta a la procedente de los conflictos derivados del grado de deterioro social como a las patologías derivadas de estados de soledad y desamparo: aumento de los índices de homicidios.
- Saturación de las cárceles y crisis en los sistemas penitenciarios y punitivos en general. Dado que en las sociedades más desiguales se penalizan más aquellas conductas relacionadas con la seguridad que aquellas otras conductas que afectan a los sectores más proclives a la comisión de delitos económicos y fiscales.

- Aumento de la movilidad social y física, huida de sectores dinámicos derivada de la falta de oportunidades y de la dificultad de integración en el mercado de trabajo: desigualdad de oportunidades.

Como dicen ambos autores, resumiendo toda esta sintomatología y tratando de enmarcarla en el deterioro y en la degradación de las condiciones sociales que afectan a todos los estratos de la sociedad:

“La desigualdad hace sufrir a casi todos, no sólo a los pobres. Una de las pistas que nos llevaron a esta conclusión es la gran diferencia que, en cuanto a los problemas descritos en el libro, se produce entre las distintas sociedades. La tasa de enfermedades mentales del conjunto de la población es cinco veces mayor en los países más desiguales que en los menos desiguales. De igual manera, en las sociedades más desiguales los individuos tienen hasta cinco veces más probabilidades de ir a la cárcel, seis veces más de ser obesos y también seis veces más de verse envueltos en un homicidio. La razón de estas diferencias tan acusadas está, sencillamente, en que los efectos de la desigualdad no se limitan a los más desfavorecidos, sino que afectan a la mayoría de la población” (Wilkinson & Pickett, 2009, pág. 205).

Stiglitz (Stiglitz, 2012) comparte la misma idea de que la desigualdad termina por afectar a todos, porque *“los ricos no existen en el vacío”* (Stiglitz, 2012, pág. 135). Por mucho que quieran intentarlo creando sus “mundos paralelos”. Incluso para mantener su propia riqueza necesitan alrededor una sociedad que funcione, dado que la desigualdad provoca inestabilidad (a causa de las políticas de desregulación) y ésta aumenta el riesgo. Por otro lado, una alta desigualdad fomenta una economía menos eficiente y menos productiva.

Para Stiglitz (Stiglitz, 2012) la creciente desigualdad es consecuencia de una mezcla de ideología e intereses especiales (siempre particulares) que conducen a la liberalización y a la desregulación de los mercados financieros, y a otras políticas “fundamentalistas del mercado”. Es lo que ha venido a denominarse políticas neoliberales. No obstante, para Stiglitz (Stiglitz, 2012), la desigualdad fue creada por las fuerzas del mercado aunque no han sido los únicos responsables, dado que aunque éstas afectan directamente a los niveles de desigualdad, éstos no serían lo que son si no se hubiera producido al mismo tiempo un retroceso (¿fracaso?) de las políticas gubernamentales.

“La desigualdad es la causa y la consecuencia del fracaso del sistema político, y contribuye a aumentar la desigualdad; una espiral viciosa en sentido descendente en la que hemos caído y de la que solo podemos salir a través de políticas coordinadas” (Stiglitz, 2012, pág. 25).

En este sentido y concretando el concepto de Stiglitz de los intereses particulares, Vidal (Vidal Fernández, 2009) da un paso más e identifica la codicia del capitalismo financiero como una de las razones del aumento de la desigualdad, argumento que también es adoptado por Intermon Oxfam en su informe de 2013. Vidal, considera que el objetivo fundamental de este nuevo capitalismo y de la nueva clase social creada a su amparo es:

“El aumento progresivo de los márgenes de rentabilidad de los capitales (...) El conflicto principal que vive nuestro mundo es la codicia desatada de las hiperclases (que ya no defienden ningún “orden social”, ya no hay una moral altoburguesa) y la ausencia de espiritualidad” (Vidal Fernández, 2009, pág. 578).

A la hora de exponer las razones de la desigualdad, tomando como ejemplo la evolución de la economía norteamericana, Stiglitz (Stiglitz, 2012) identifica dos ejes fundamentales: la política y el mercado, o lo que es lo mismo, el papel relativo a la capacidad regulativa del sistema político y la incidencia del mercado y de las instituciones adscritas a él, en la definición de las políticas públicas.

En cuanto a las razones de la desigualdad según el eje de las políticas, Stiglitz (Stiglitz, 2012) afirma que son los gobiernos quienes establecen y hacen cumplir las reglas de juego; asimismo, quienes reparten recursos y quienes a través de las políticas fiscales modifican el reparto de los ingresos y determinan el gasto social disponible. Para el autor, los gobiernos tienen la capacidad de alterar la dinámica de la riqueza; por lo tanto, pueden actuar sobre la desigualdad ya que ésta depende de la distribución de los atributos del capital económico y humano.

El autor señala que una de las formas que utilizan los gobiernos para alterar la dinámica de la riqueza es por medio de la creación de monopolios sostenibles, a base de prácticas abusivas y anticompetitivas. Por otro lado, la existencia de lobbies unida a la magnanimidad del gobierno ante el sector bancario o en las concesiones de la extracción

de recursos, además de la imposición de aranceles, provocan un reparto desigual de los recursos y mayores cotas de desigualdad.

En relación a las razones según el eje del mercado, Stiglitz (Stiglitz, 2012) cita los cambios habidos en ciertos sectores productivos²⁹ así como los cambios producidos por razones tecnológicas que implican la sustitución de trabajadores no cualificados por máquinas, por ejemplo. Asimismo, considera que la globalización en sus diferentes vertientes económica, financiera y del trabajo, no ha hecho sino aumentar exponencialmente el poder del mercado como factor desestabilizador y aumentar hasta límites insospechados la desigualdad tanto entre países como en el interior de éstos. Pero también hay razones vinculadas a las normas sociales y las instituciones sociales que condicionan las fuerzas del mercado. Entre ellas, el autor destaca el declive de la afiliación sindical, cuestión que genera un desequilibrio en el poder económico entre trabajador y empresario. El debilitamiento de la eficacia de los sindicatos se da por la amenaza de la pérdida global de empleos debido a los traslados de las empresas al extranjero, fenómeno que recibe el nombre de “deslocalización”.

Por otro lado, el autor considera que existe una mayor aceptación social hacia las diferencias de remuneración entre directivos y trabajadores: se acepta que los directivos ganen mucho más que los trabajadores. De modo que la conjunción de ambas ideas: la deslocalización como fenómeno y una mayor aceptación social hacia la diferencia de las remuneraciones conjugado en el marco de una legislación sobre la gobernanza de las grandes empresas, “*concede una gran discrecionalidad a los directivos a la hora de dirigir las sociedades anónimas, en su propio beneficio*” (Stiglitz, 2012, pág. 117).

Esta idea también es analizada por Piketty (Piketty, 2014) cuando señala que la desigualdad salarial en USA y Reino Unido aumentó mucho porque sus sociedades se volvieron mucho más tolerantes ante las remuneraciones extremas a partir de 1970/80. Este hecho también ocurrió en Europa y Japón pero fue más tarde (90/2000) y hasta ahora ha sido mucho menos fuerte. Su explicación tiene que ver con elementos culturales devenidos en “*extremismos meritocráticos*” (el ideal del “sueño americano”):

²⁹ Utilizando como ejemplo lo que ocurrió con el sector textil estadounidense: cuando la crisis afectó a este sector, los trabajadores desempleados al volver al mercado laboral lo hicieron en sectores con condiciones laborales peores de las que partían. Su ‘recolocación’ fue a la baja.

“una necesidad de las sociedades modernas, y en particular por la sociedad estadounidense, de designar ella misma a los ganadores” (Piketty, 2014, pág. 367).

Stiglitz (Stiglitz, 2012) señala como una de las razones de la existencia de mayores cotas de desigualdad, la discriminación económica contra importantes grupos en el seno de la sociedad americana: mujeres, afroamericanos, etc. (seguramente trasladable a otros países). Concretamente analiza el efecto estigmatizador de los antecedentes penales³⁰:

“La relación entre el número de blancos sin antecedentes y el de blancos con antecedentes que recibieron una segunda llamada [a una entrevista por parte del empleador] es de 2 a 1; mientras que para los negros es de 3 a 1. Un varón blanco con antecedentes penales tiene una probabilidad ligeramente mayor de que se le tenga en cuenta para un empleo que un varón negro sin antecedentes” (Stiglitz, 2012, pág. 120).

Por fin, el autor siguiendo con su análisis de la economía norteamericana, considera que el papel del gobierno en la redistribución ha sido clave en el aumento de la desigualdad en USA: “cuando los mercados empezaban a producir unos resultados más desiguales, la política tributaria les pedía menos esfuerzos a los de arriba” (Stiglitz, 2012, pág. 121). Reducción de tipos impositivos sobre plusvalías de capital, reducción sobre el impuesto de sucesiones (lo cual no evita la creación de dinastías hereditarias), reducción del impuesto de sociedades (muchas veces creadas exclusivamente como refugio de los ingresos de los ricos), aumento de impuestos al consumo y fundamentalmente, la reducción de los programas de gasto social, han sido para Stiglitz (Stiglitz, 2012) los factores determinantes en el incremento de la desigualdad.

Estaríamos ante un proceso que Harvey (2003, leído en Zubero, 2013) denominó como “acumulación por desposesión”³¹ (Zubero, 2013, pág. 28): un conjunto de medidas político económicas de privatización y liberalización dirigidas a que unos pocos (los ricos) siguieran acumulando cada vez más riqueza, a costa de privar a la mayoría de las

³⁰ Citando estudio de Devah Pager: *The mark of a criminal record. American Journal of Sociology, 108, n° 5, 2003, (937-975)* y *Marked: race, crime and finding work in an era of mass incarceration. University of Chicago Press, 2007.*

³¹ Esta referencia nos recuerda a otra de Luis Enrique Alonso, en relación al proceso de *acaparamiento* como aquella distribución desigual entre los diversos grupos que constituyen una comunidad, de modo que algunos grupos se reservan para su uso exclusivo una cantidad de determinado bien superior al que les correspondería por su número (Riechmann, J. (coord.), 1998, pág. 149)

personas de recursos esenciales para garantizar su seguridad económica y social. Harvey ya en 2003, centró el foco en las instituciones financieras para señalarlas como las grandes responsables del aumento de la desigualdad.

Piketty (Piketty, 2014), por otro lado, analiza la dinámica de la distribución de la riqueza en busca de los mecanismos generadores de desigualdad. Para el autor, es necesario reubicar el tema de la distribución en el centro del análisis económico dado que desde la década de los 70 del siglo XX, la desigualdad ha ido creciendo significativamente en los países ricos, sobre todo en USA, donde se llegó a superar el nivel récord de concentración de los ingresos que se había dado en la década de 1910-1920.

Tras el pormenorizado estudio realizado por el autor, identifica dos conclusiones clave, la primera recuerda que *“la historia de la distribución de la riqueza es siempre profundamente política y no podría resumirse en mecanismos puramente económicos”* (Piketty, 2014, pág. 36). La segunda conclusión es que:

“La dinámica de la distribución de la riqueza pone en juego poderosos mecanismos que empujan alternativamente en el sentido de la convergencia y de la divergencia y que no existe ningún proceso natural y espontáneo que permita evitar que las tendencias desestabilizadoras y no igualitarias prevalezcan permanentemente” (Piketty, 2014, pág. 36).

El autor destaca a la educación como primer mecanismo que tiende a reducir la desigualdad, a partir de los procesos de difusión de los conocimientos y de inversión en las capacidades y formación de habilidades. En este sentido analiza el caso de los países escandinavos para concluir que el hecho de que su sistema de formación educativa sea relativamente igualitario e incluyente permite que la desigualdad salarial presente al interior de sus países sea más moderada.

Entre las segundas, esto es, fuerzas que ensanchan y amplifican la desigualdad encontramos todas aquellas políticas que optan por no invertir en educación, favorecer el acceso a la formación y a las cualificaciones apropiadas. De modo que esta fuerza “anula” la principal fuerza de convergencia estudiada antes.

Piketty (Piketty, 2014), estudia también otras fuerzas de divergencia más importantes, concretamente identifica dos fuerzas: en primer lugar la desigualdad de los ingresos y la capacidad que tienen los altos directivos de fijar sus salarios; y en segundo lugar aquellas fuerzas de divergencia vinculadas al proceso de acumulación y concentración de la riqueza, esto es, la relación entre capital/ingreso. El autor considera que es ésta la fuerza de divergencia fundamental y la que provoca mayores tasas de desigualdad al interior de los países. En este sentido recuerda la importancia que tiene la herencia y sus efectos acumulativos como factor de desigualdad. En cualquier caso lo que está claro es que las desigualdades respecto al trabajo (ingreso) son mucho menores que las referidas al capital, que el autor califica como desigualdad extrema, una tónica que se repite en todos los países.

Trasponiendo algunas de estas intuiciones y evidencias al caso europeo y español, Stiglitz (Stiglitz, 2012), sitúa a los programas de austeridad y especialmente, de contención del gasto, en el agravamiento de la crisis. Como dice el propio autor la crisis *“la ha provocado un exceso de austeridad y un ordenamiento monetario defectuoso: el euro”* (Stiglitz, 2012, pág. 283). Su análisis difiere del caso norteamericano, sobre todo por el hecho de que en este caso las circunstancias son distintas: diferentes niveles de deuda, ausencia (en el caso español) de mecanismos monetarios... y otras. De cualquier manera, su análisis coincide plenamente con la lectura realizada por López (López Garrido, D. (dir), 2012) quien considera que la política adoptada por la UE de austeridad y fuertes recortes de gasto en el EB ha sido un fracaso en toda regla.

Lo mismo opinan Stuckler y Basu (Stuckler & Basu, 2013) al considerar que la austeridad promulgada como respuesta a la crisis de 2008 en Europa (no así en USA), ha provocado una nueva recesión: *“un declive profundamente prolongado que siguen padeciendo los sectores más vulnerables de la población española”* (Stuckler & Basu, 2013, pág. XIII). Respuesta que, por otro lado, no ha dado resultado.

Fernández y Renes, por su parte, consideran que las políticas de austeridad *“generan desigualdad, pobreza y exclusión”* (Fernández, G.; Renes, V. (coord), 2014, pág. 53).

Piketty (Piketty, 2014), por el contrario, considera que uno de los problemas que ha tenido Europa para afrontar la crisis del 2008 es la diferencia entre la UE como *estado* y

la zona Euro: actualmente en la UE hay 28 países, mientras que sólo 19 tienen el euro como moneda. El Banco Central Europeo es un instrumento de la UE no de la zona euro... y tiene, según el autor, unos estatutos más restrictivos que los otros Bancos Centrales, debido a que, derivado del contexto ideológico en el que se creó, se instauró el objetivo de baja inflación por encima del objetivo del pleno empleo y el crecimiento. Esta opinión es compartida también por Gómez (Gómez, P. (coord), 2014) cuando señala que la disposición y características del Banco Central Europeo hacen que no actúe como un banco central al uso, lo cual ha dificultado en su opinión, la gestión de la crisis en Europa.

En otra dirección, Bauman (Bauman, 2011) considera que una de las claves para entender el aumento de la desigualdad al interno de las sociedades es la ruptura de la interdependencia que unía a empresarios y trabajadores: ambos necesitaban del otro para avanzar, mejorar, etc. Ya lo adelantó Beck (Beck, 2002) cuando señaló aquello de que *“el capital es global y el trabajo local”* (Beck, 2002, pág. 17). En la actualidad el empresario, su dinero, no está “cosido” a su territorio, por lo que tampoco está “casado” con los trabajadores de su comunidad. Bauman (Bauman, 2011) lo explica poniendo como ejemplo a Henry Ford y a las negociaciones que mantenía con sus trabajadores:

“Ambas partes tenían plena conciencia de un secreto a voces: que su dependencia era mutua, por lo que estaban destinadas a permanecer juntas durante mucho tiempo por venir. Ante la perspectiva de esta interdependencia tan estrecha y con una expectativa de vida larga, llegaban a la conclusión de que era de interés colaborar” (Bauman, 2011, pág. 63).

Vidal (Vidal Fernández, 2009) ahonda en esta idea para confirmar que la organización del trabajo ha pasado del *“paradigma fordista al paradigma “McLaboral”* (en alusión a la cadena de comida rápida McDonalds) (Vidal Fernández, 2009, pág. 578). En este paradigma se precariza a los trabajadores construyendo una estructura laboral de fácil dominación, con escenarios de alta rotación que rompen las comunidades de trabajadores estables. El personal del *paradigma McLaboral* es un asalariado con apenas cualificación reconocida a pesar de estar “sobradamente preparado” y sin tiempo para poder formar grupos humanos estables en su propia organización.

Superada esta condición de interdependencia Bauman (Bauman, 2011) considera, siguiendo a Glenn Firebaugh (2008), que se ha revertido la tendencia de una creciente desigualdad entre naciones habiéndose trasladado al interior de las ciudades y de los países, esto es se está dando un decrecimiento de la desigualdad entre naciones, mientras se produce un aumento de la desigualdad interna. Las explicaciones de esta tendencia las ubica en la libertad total para el capital en un contexto global despolitizado, sin control, ni dependencia territorial ni personal.

Pero no queda ahí. Bauman (Bauman, 2011) reflexiona sobre un concepto clave para entender el aumento de la desigualdad al interior de cada país y entre países: *daño colateral*, concepto que también utilizó Beck (Beck, 2002) en su extenso análisis sobre el riesgo. Se trata de una expresión acuñada en el vocabulario de las fuerzas militares y difundido por periodistas que se utiliza para denotar los efectos no deseados, no intencionales, los imprevistos, que son dañinos, lesivos o perjudiciales, pero que se “asumen” como “mal menor”. Asumir esta idea supone,

“De forma tácita, una desigualdad ya existente de derechos y oportunidades, en tanto que se acepta a priori la distribución desigual de los costos que implica emprender una acción (o desistir de ella)” (Bauman, 2011, pág. 14).

Esta idea engarza perfectamente con una visión “geográfica” de la desigualdad, de tal modo que acciones que se entienden “naturales” como son un terremoto o un huracán, afectan principalmente a las capas más desfavorecidas de la sociedad:

“Ocupar el extremo inferior en la escala de la desigualdad y pasar a ser “víctima colateral” de una acción humana o un desastre natural son posiciones que interactúan como los polos opuestos de un imán: tienden a gravitar una hacia la otra” (Bauman, 2011, pág. 14).

Bauman (Bauman, 2011) concluye que la posibilidad de convertirse en víctima colateral de cualquier acción humana o natural, es una de las dimensiones más drásticas e impactantes de la desigualdad social: *“el más desastroso entre los incontables problemas potenciales que la humanidad puede verse obligada a enfrentar, contener y resolver durante el siglo en curso” (Bauman, 2011, pág. 18).*

Para Martínez García (Martínez García, 2013) la desigualdad viene derivada de la pertenencia a una determinada clase social. El concepto de clase que maneja el autor está compuesto por tres dimensiones: la propiedad privada de los medios de producción, la cualificación y la posición jerárquica en las organizaciones.

Así, el autor, siguiendo a Roemer (1999) (leído en Martínez García, 2013) considera que las vías que generan un desigual acceso a los recursos son: las conexiones sociales (riqueza de la familia o las buenas relaciones sociales); la formación de creencias y generación de habilidades y capacidades (fundamentalmente por la educación familiar y escolar); la genética; y la formación de preferencias y aspiraciones (gustos y deseos).

De este modo, en su opinión, las políticas que abogan por la igualdad se diferencian unas de otras en función de la consideración de qué hechos son atribuibles a las circunstancias de las personas y cuáles a los esfuerzos realizados por ellas. Por ello, a la hora de concretar las razones de la desigualdad, el debate se centra en opinión del autor, en definir qué es preferencia individual y qué no, dado que si se considera que es preferencia individual, es decir, que corresponde al esfuerzo realizado por las personas, no cabe intervención del Estado y sí en el caso contrario; siguiendo así la idea liberal de que el Estado no debe intervenir en la esfera privada de las personas. Sin embargo:

“El problema no es lo que a la gente le gusta, sino si, independientemente de los gustos, todos pueden llevar una vida digna y construida a partir de las decisiones que son tomadas con libertad, sin coacción” (Martínez García, 2013, pág. 26).

Por último, cabe señalar que el autor considera que es necesario distinguir si los cambios en la desigualdad se deben a variaciones en las reglas de distribución de los recursos o a variaciones en las características de la población. En su opinión, tras el análisis de la literatura referida al tema, se dan las dos tendencias:

1. Quienes interpretan el aumento de la desigualdad como un efecto no querido de las tendencias económicas actuales (efectos no deseados de la globalización), familiares, demográficas y migratorias. Sería el caso de autores como Williamson, J.G. (2008) así como los informes de los organismos internacionales como la OCDE o el Banco Mundial.

2. Y quienes consideran que ha habido un debilitamiento del poder de negociación de los asalariados frente al capital, además de decisiones políticas que han permitido la desregulación, etc.

Ciertamente aquellas investigaciones que analizan los efectos que las medidas tomadas para superar la crisis económico–financiera provocan en las personas más necesitadas, aquéllas que inciden en el aumento de la desigualdad, parecen decantarse por esta segunda opción, al considerar que son las decisiones políticas las que han permitido el aumento de la codicia, de la desregulación y, en definitiva, de la desigualdad.

1.3. Las respuestas para superar la desigualdad

*Vivir sencillamente para que otros,
sencillamente, puedan vivir.*
Cáritas Española. Campaña institucional. 2011

Tras el análisis comparativo realizado entre los países más desarrollados y en los cincuenta Estados norteamericanos de los indicadores que constituyen su Índice de Problemas Sociales y de Salud (la vida comunitaria y las relaciones sociales, la salud mental y las drogas, la salud física y la esperanza de vida, la obesidad, el rendimiento académico, las madres adolescentes, la violencia, la cárcel y el castigo y la movilidad social) Wilkinson y Pickett (Wilkinson & Pickett, 2009) señalan que el grado de igualdad en el seno de los países o estados puede incrementarse bien mediante impuestos y prestaciones sociales que permiten una redistribución de la renta (como ocurre en los estados nórdicos) o bien igualando las rentas brutas antes de impuestos y deducciones, lo que hace innecesaria la redistribución posterior (caso de Japón):

“Así, no siempre es precisa una gran intervención por parte del gobierno para que una sociedad sea más igualitaria. (...) El camino por el que una sociedad se hace más igualitaria es menos importante que el hecho de que lo haga o no” (Wilkinson & Pickett, 2009, pág. 201).

Los autores consideran que para poder construir sociedades más igualitarias se necesita una transformación de las mismas, no una revolución. Plantean un cambio desde cada una de las personas particulares y desde las instituciones más cercanas: *“lo que*

necesitamos no es una gran revolución, sino un flujo continuo de pequeños cambios en una misma dirección” (Wilkinson & Pickett, 2009, pág. 257).

Stiglitz (Stiglitz, 2012) también cree que *otro mundo es posible*. Para ello considera imprescindible poner coto a los excesos en la parte más alta de la sociedad, fundamentalmente al sector financiero mediante una reforma fiscal. Cree necesario establecer mecanismos que *ayuden a los demás*: mejorando el acceso a la educación, ayudando a las familias a ahorrar, estableciendo una atención sanitaria para todos, reforzando los programas de protección, suavizando la globalización, creando un terreno de juego más nivelado; recuperando y manteniendo el pleno empleo. En definitiva, estableciendo un nuevo pacto social, que apoye la acción colectiva de trabajadores y ciudadanos. Entiende que hay que superar la discriminación, tanto la actual como la heredada legislando sobre la prohibición de la discriminación actual, y trabajando por superar la discriminación heredada a través de programas de discriminación positiva. Por último, aboga por establecer reformas políticas que ayuden a recuperar lo que A. de Tocqueville identificó en la sociedad estadounidense: *“el interés propio bien entendido”* (Stiglitz, 2012, pág. 354).

Piketty (Piketty, 2014) por su parte, aboga por instaurar un impuesto mundial y progresivo sobre el capital como única medida para evitar la espiral de desigualdad sin fin y retomar el control de la dinámica actual. Entiende que debe ser mundial para evitar la fuga de capitales a países con mejores incentivos. Sin embargo, el propio autor considera que esto no es posible, incluso lo califica de utopía, por lo que aboga por que se aplique a escala regional o continental.

El informe elaborado por la Comisión sobre la Medición de las Actividades Económicas y el Progreso Social, encargado por el Presidente francés Nicolas Sarkozy (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2013), parte de la tesis de que el PIB, indicador utilizado para identificar el desarrollo de un país, no sirve para ver la desigualdad interna, por lo que impide tomar medidas para combatirla.

Es por ello que las recomendaciones que la comisión realiza para superar la desigualdad parten de un determinado concepto de bienestar. Así, el informe plantea la necesidad de utilizar una definición de bienestar que recoja diversas dimensiones o facetas.

Tras el análisis de las investigaciones desarrolladas en todo el mundo, Stiglitz, Sen y Fitoussi (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2013) identifican las siguientes facetas clave que deben tenerse en cuenta simultáneamente:

“Nivel de vida material (ingresos, consumo y riqueza); Salud; Educación; Actividades personales, (trabajo remunerado, trabajo no remunerado, desplazamientos al trabajo y tiempo de ocio; también se trató el tema de la vivienda porque ofrece el marco para gran número de actividades personales); Voz política y gobernanza; Conexiones y relaciones sociales; Entorno (condiciones presentes y futuras);e Inseguridad física y económica. Todas estas facetas dan forma al bienestar de las personas; no obstante muchas de ellas con despreciadas por las mediciones convencionales de la renta” (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2013, pág. 59).

Una vez identificadas las facetas clave que deben tenerse en cuenta en la definición de bienestar y después de haber estudiado los enfoques conceptuales para la medición de la calidad de vida, el informe realiza dos recomendaciones sobre el tema que nos ocupa:

“Recomendación n° 6: La calidad de vida depende de las condiciones objetivas y de las capacidades de las personas. Deben darse pasos para mejorar las mediciones de la salud, la educación, las actividades personales y las condiciones medioambientales de la población. En particular, deberían dedicarse más esfuerzos a desarrollar y aplicar mediciones sólidas y fiables acerca de las conexiones sociales, la representación política y la inseguridad que pueden utilizarse para predecir la satisfacción de la gente con su vida” (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2013, pág. 59).

“Recomendación n° 7. Los indicadores de todas las dimensiones de la calidad de vida deben evaluar la desigualdad de un modo global. Las desigualdades en las condiciones de vida son parte integral de cualquier evaluación de la calidad de vida y de su comparación entre países y en el tiempo. La mayoría de las facetas de la calidad de vida requieren una medición específica de la desigualdad, pero, como ya hemos apuntado, teniendo en cuenta conexiones y correlaciones. Las desigualdades en el nivel de vida deben analizarse teniendo en cuenta las diferencias entre personas, grupos socioeconómicos, géneros y generaciones, prestando especial atención a las desigualdades más recientes, como las relacionadas con la inmigración” (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2013, pág. 59).

El Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas³² propuso en 2012 una serie de recomendaciones con el objetivo de posibilitar el avance y fortalecimiento del proyecto europeo. Entre las recomendaciones referidas al ámbito que nos ocupa, a saber la desigualdad, el Consejo de la Fundación recogía las siguientes (López Garrido, D. (dir), 2012):

- La necesidad de que la política económica de la UE supere las políticas de austeridad y recortes presupuestarios pasando hacia el crecimiento y hacia la creación de empleo.
- Que el saneamiento de las cuentas públicas sea compatible, cuantitativa y temporalmente, con el crecimiento sostenible y el EB.
- La necesidad de que la Unión impulse un *Nuevo Contrato Social Europeo* con la aprobación de un plan de choque para el crecimiento y el empleo, fundamentalmente juvenil; que se instaure un salario mínimo europeo y sistemas de garantía social que aseguren un alto nivel de protección; que se fortalezca la negociación colectiva y la coparticipación de los trabajadores; y que en las reformas de los Tratados, éstos incluyan “*una cláusula de progreso social que garantice en la Unión los derechos sociales básicos y el modelo social europeo*” (López Garrido, D. (dir), 2012, pág. 210)

Por último, conviene señalar las recomendaciones realizadas por Intermón-Oxfam a partir de los aprendizajes obtenidos del análisis y seguimiento de la superación de las crisis habidas en el mundo en desarrollo. Aprendizajes que se inician con una máxima: “*las respuestas a la crisis son opciones políticas. Las que no priorizan la justicia social generan más desigualdad y más pobreza*” (IntermonOxfam, 2013, pág. 1).

³² El Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas está compuesto por: Diego López Garrido (Director), José Luis Escario (Coordinador), Nicolás Sartorius, Juan Moscoso, Carlos Carnero, Vicente Palacio, Manuel de la Rocha Vázquez, José Candela, Jesús Ruiz-Huerta, Enrique Ayala, Carlos Closa, José Manuel Albares, María Muñiz, Emilio Ontiveros, María Joao Rodrigues, Francisco Aldecoa, Soledad Gallego, Irune Aguirrezábal, Josep Borrell y Xavier Vidal-Folch. En las reuniones del Consejo han participado como invitados permanentes: Lothar Witte, delegado en España de la Friedrich-Ebert-Stiftung, y María Pallares, coordinadora de programas de la misma organización (López Garrido, D. (dir), 2012, pág. 205)

El citado informe resume en tres lecciones fundamentales los aprendizajes obtenidos del análisis de las crisis y de la recuperación de las mismas que afectaron tanto a América Latina en las décadas 80 y 90 del pasado siglo como al sudeste Asiático:

1. *“Se puede salir de una crisis y proteger a los más vulnerables. No sólo no es incompatible, sino que es la manera más robusta de hacerlo.*
2. *La desigualdad es un lastre para el progreso de cualquier sociedad, incluso cuando se recupera el crecimiento económico.*
3. *Las fuerzas políticas y la ciudadanía deben revisar y renovar consensos en las políticas fiscales y sociales y comprometerse en su rendición de cuentas”* (IntermonOxfam, 2013, pág. 27).

Estos aprendizajes se concretan en tres propuestas que permiten cambiar el rumbo de las cosas en el Estado español, poniendo, esta vez sí, a las personas y sus derechos en el centro de su acción. Para ello, y apoyándose en el informe de la OCDE de 2011 sobre la desigualdad, Intermon-Oxfam considera que las respuestas pasan por *“recaudar de manera justa; blindar los derechos sociales y fortalecer la calidad democrática”* (IntermonOxfam, 2013, pág. 61).

Respecto al primer eje destacan la necesidad de instaurar una serie de medidas propuestas por los técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA) que garanticen el mandato constitucional a fin de establecer un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad. Estas medidas deberían estar acompañadas además, por actuaciones encaminadas a acabar con la evasión y elusión fiscal; asimismo, por la imposición de una tasa a las transacciones financieras internacionales.

En cuanto a la necesidad de blindar los derechos sociales, el informe se hace eco de la idea de que las políticas sociales son una inversión no un gasto, por lo que es necesario su blindaje para que los derechos básicos (educación, sanidad, garantía de ingresos mínimos, amparo y asistencia, vivienda y empleo) no estén al albur de quien gobierne, de la situación económica de cada momento, o de las obligaciones impuestas ante el pago de la deuda. En este eje se sitúa también la obligación de los estados de cumplir con los compromisos adquiridos en la lucha contra la pobreza en el mundo. Por último,

el tercer ámbito que posibilitaría una reducción de las desigualdades, según el citado informe, pasa por fortalecer la calidad democrática, recuperar la política, garantizar las libertades y fortalecer la democracia participativa.

Para concluir con este apartado cabe mencionar la aportación de Piketty (Piketty, 2014) que aboga igualmente por un *Estado social para el siglo XXI* con un regreso al estado aunque no en las mismas condiciones y con las mismas características como el que se dio tras la crisis del 29. En su opinión,

“Es necesario inventar nuevas herramientas para retomar el control de un capitalismo financiero que se ha vuelto loco, renovando y modernizando, profunda y permanentemente, los sistemas de impuestos y gastos, que son el corazón del Estado social moderno y que alcanzaron un grado de complejidad tal que a veces amenaza gravemente su inteligibilidad y su eficacia socioeconómica” (Piketty, 2014, pág. 522).

2 LA EXCLUSIÓN SOCIAL, CONSECUENCIA DE LA DESIGUALDAD

Si no se excluye a algunos no hay mercado
Susan George. 2013

Renes (Renes Ayala, 2013) considera que la actual crisis económica-financiera de 2008 ha devenido en el Estado español en una gran recesión que ha hecho reaparecer la pobreza como problema de sociedad. Su análisis se fundamenta en diversas constataciones de cómo la crisis está generando un tipo de pobreza que supera lo meramente coyuntural: el empobrecimiento de nuestra sociedad aumenta tanto en extensión como en intensidad y cronificación. El enorme desempleo y la tasa de pobreza infantil aumentan el riesgo de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Asimismo, el aumento de solicitudes de pago de los gastos corrientes asociados a la vivienda, otorga a la pobreza un grado de dramatismo de enormes consecuencias. El citado autor destaca los cambios que se están operando en materia de cobertura de riesgos y reducción del grado de universalización del acceso a los recursos sociales, de modo que se está produciendo, según él, una sustitución progresiva del derecho de acceso a los servicios públicos por el aseguramiento, haciendo que aquéllos vayan perdiendo la capacidad de protección, debido al endurecimiento y restricción del acceso a los servicios y a las prestaciones públicas. Esta sustitución, reducción y endurecimiento de las condiciones de protección hace que *“se corra el riesgo de reinstaurar el estado de beneficencia paralelo a las estructuras del bienestar, instaurando “recursos pobres para pobres”* (Renes Ayala, 2013, pág. 233).

El VII Informe Foessa del 2014, corrobora esta cuestión de forma clara, precisa y evidente: si al inicio de la crisis, en 2007, el porcentaje de población ubicada en situaciones de exclusión moderada y severa era del 15,8%, en 2013 asciende al 21,5%. Mientras que la población considerada plenamente integrada pasaba del 47,3% en 2007, al 36,9% en 2013: una reducción del 10,4% (Laparra Navarro, M. (coord), 2014, pág. 155). El citado estudio concluye que durante los años de la crisis la cohesión social en el Estado español ha experimentado un enorme deterioro, tras el incremento notable de los

procesos de exclusión social que se hacen más graves, además de un aumento significativo de las situaciones de precariedad y vulnerabilidad social. Su análisis concluye que hemos pasado de la extensión de la precariedad social identificado en los estudios del 2007 y 2009 a la intensificación de los procesos de exclusión (Laparra Navarro, M. (coord), 2014, pág. 241).

Renes (Renes Ayala, 2013) considera que el aumento de la desigualdad pone de manifiesto que no se trata sólo de que la pobreza se haya extendido sino que se ha modificado, dado que el propio significado de la pobreza y de la exclusión se ha ampliado: *lo no útil a la sociedad de crecimiento queda marginado, empobrecido, excluido* (Renes Ayala, 2013, pág. 234). Al mismo tiempo, el riesgo de sufrir una situación de pobreza y marginación se ha extendido hasta alcanzar a cualquiera, aumentando el nivel de riesgo de una gran cantidad de población que no queda exenta de caer en el foso profundo de la pobreza y exclusión social.

La exclusión es la huella más sangrante de la desigualdad porque ésta se ceba en las capas más pobres de la sociedad mientras que las capas más ricas ven incrementar su riqueza (Renes Ayala, 2013). La exclusión es una estrategia y no un accidente. La exclusión no es que sobre gente, es que esa gente es necesaria para favorecer ciertos intereses (Vidal Fernández, 2009).

La investigación que estamos planteando tiene como eje el trabajo desarrollado en Loiolaetxea: una propuesta comunitaria dirigida a la integración, que construye un espacio de acogida para personas para quienes en ninguna otra parte hay sitio. Es fundamental, por tanto, analizar y estudiar los fenómenos de la exclusión e inclusión para poder determinar si el programa de Loiolaetxea responde a esa realidad. Nos parece necesario analizar las razones, decisiones, valores e incluso opciones que sustentan la exclusión para poder después identificar las decisiones, valores y opciones necesarias para superarla.

2.1 Conceptualización de la exclusión

La exclusión social es el desempoderamiento de la presencia de las personas y sus comunidades
Fernando Vidal. 2009

Desde que en 1974 Rémi Lenoir, en aquel momento Secretario de Estado de Acción Social del gobierno de la República Francesa presidido por Giscard d'Estaing y cuyo primer ministro era Jacques Chirac, acuñara el término “exclusión”, las Ciencias Sociales, sobre todo la Sociología, han intentado construir, consensuar, analizar y acordar los marcos teóricos explicativos del término. Esta tarea se ha desarrollado en un intento por delimitar y diferenciar cuestiones que afectan a una determinada realidad: la desigualdad que sufren personas y pueblos.

Raya (Raya, 2006) señala que los diversos estudios realizados sobre el fenómeno de la exclusión parecen ir aproximándose conceptualmente, al considerar que el término está vinculado “*con procesos de cambio en el mercado de trabajo, en las políticas sociales y en los sistemas de relación interpersonal*” (Raya, 2006, pág. 20). Esta autora plantea como definición de síntesis la propuesta por Estivill (2003) quien define la exclusión como:

“Una acumulación de procesos concluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e “interiorizando” a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes” (leído en Raya, 2006, pág. 30).

Laparra y Pérez (Laparra Navarro, M.; Pérez Eransus, B. (coords), 2008) por su parte, identifican tres visiones sobre la exclusión que contempladas conjuntamente explican la misma. Cada una de las visiones, relacionadas con posiciones ideológicas diversas, dan cuenta de procesos sociales distintos: de transformación social, de selección institucional y procesos individuales y estrategias colectivas. Para los citados autores, es necesario diferenciar los tres niveles siendo conscientes de las interrelaciones, para poder explicar los procesos de exclusión que se dan en nuestra sociedad. En su opinión, el concepto de exclusión predominante en Europa (los autores destacan diferencias con

la explicación dominante en USA) incluye tres aspectos clave de las situaciones de dificultad: su origen estructural, la multidimensionalidad y su naturaleza procesual.

Renes y otros (Renes, Fuentes, Ruiz, & Jaraíz, 2007) recogen la idea de Castel (1997) para quien la exclusión está provocada en primer lugar, por la ruptura de los mecanismos de acceso social: incorporación a la actividad socio-económica, estabilidad de ingresos, acceso a la protección y a los derechos básicos como son la vivienda, la educación y la salud. Y, en segundo lugar, por la ruptura de los mecanismos de arraigo que tienen que ver con la existencia de vínculos familiares, sociales y comunitarios.

Para Vidal (Vidal Fernández, 2009) la exclusión es una *violación de la alteridad*. Por tanto las teorías que la explican deben partir de la consideración de aquellos elementos que constituyen las estructuras fundamentales de lo humano. Así, el autor, siguiendo las teorías de Platón y Descartes, considera al “*ser humano como acontecimiento: es espacial o de sentido; que es necesidad y libertad; y es temporal y por tanto, de acción o apropiación*” (Vidal Fernández, 2009, pág. 284). De modo que la explicación de la exclusión debe basarse en “*una teoría de la necesidad, una teoría de la apropiación [o teoría del poder] y una teoría del sentido*” (Vidal Fernández, 2009, pág. 287).

En opinión del autor, basar la teoría de la exclusión en estos tres pilares supone, en la práctica, considerar que la exclusión es un fenómeno arraigado en las estructuras profundas de la persona y de la sociedad. Por lo tanto, su superación requiere una profunda reconversión de ambas. Además, conceptualizar la exclusión desde este trinomio supone entender que estas tres dimensiones son “*suficientes para excluir y necesarias para liberar*” (Vidal Fernández, 2009, pág. 288) y que es necesario abordarla en su conjunto: “*en resumen, lo humano se libera de la exclusión tanto cuanto potencia integralmente la sabiduría del sentido, la necesidad de libertad y el compromiso con la apropiación*” (Vidal Fernández, 2009, pág. 290).

Tras un estudio pormenorizado de las teorías sobre las necesidades, los sentidos y las teorías del poder, el autor define la exclusión como:

“Una institución de explotación, dominación o alienación que desempodera a los sujetos y sus comunidades de modo que se anula socialmente su presencia impidiendo satisfacer sus necesidades libremente. O, con mayor concisión: la exclusión social es el

desempoderamiento de la presencia de las personas y sus comunidades” (Vidal Fernández, 2009, pág. 488).

Considerar la exclusión como *perversión de la alteridad*, tal y como propone Vidal (Vidal Fernández, 2009), supone entender la exclusión como “*una perversión de la relación con el otro*” (Vidal Fernández, 2009, pág. 159). Para el autor, la vivencia de la exclusión se origina por una *violencia*, una ruptura que lleva a la *desaparición*, a no estar, a no ser reconocido; así, la exclusión se presenta como *un conjunto de carencias* que no son fundamentalmente falta de recursos, sino de acceso a los mismos (Riffkin) (Vidal Fernández, 2009, pág. 163).

Es una violencia que se manifiesta de distintos modos: como “*sufrimiento*” en quien la padece y como “*destrucción moral y psicológica*” en quien la produce (Vidal Fernández, 2009, pág. 172). Todo este proceso de violencia y negativización lleva hasta la estigmatización y a la “*institucionalización*”, procesos ambos que producen un “*renombramiento*” (Vidal Fernández, 2009, pág. 183). La institucionalización es interior, se introduce personalmente en el sujeto que acaba identificándose con el estigma perdiendo su propia identidad:

“La exclusión no es solamente un proceso producido por el impacto de un factor único (...) sino que para que la exclusión se produzca, es necesario que además de esas causas exista una compleja desresponsabilización de todo el entorno de la víctima; que nadie haga lo suficiente para evitarlo; que la sociedad en su conjunto no garantice las mediaciones que lo prevengan. Además, hay un hecho que da a la exclusión su profundidad como concepto: la exclusión no es un impacto sólo en las condiciones de vida sino en la condición humana de cada cual. Impacta en la identidad, en la concepción de la vida: la exclusión no es un factor sociológico sino que es un acontecimiento moral que afecta y atenta contra todo lo que hay en cada uno” (Vidal Fernández, 2009, pág. 208).

Por fin, en la investigación que nos ocupa, es relevante recoger la definición de exclusión que recoge nuestra normativa. En 1998, y en el marco de los Planes de Lucha contra la Pobreza que el Gobierno Vasco ejecutó desde finales de la década de los 80, se aprobó la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social. En esa ley, se definía el término como “*la imposibilidad o incapacidad de ejercer los derechos sociales,*

fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el derecho a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna, a la protección social” (Ley 12/1998, de 22 de mayo, pág. Exposición de motivos).

En la misma exposición se señalaba la naturaleza estructural y multidimensional de la realidad de la exclusión, cuestiones que hacen que la intervención ante ella sea de carácter global, atendiendo tanto a las “*transformaciones estructurales indispensables*”, como a las “*graves consecuencias sociales de los procesos y situaciones de exclusión*” que afectan a las personas concretas (Ley 12/1998, de 22 de mayo, pág. Exposición de motivos).

Al caracterizar la exclusión, Raya recoge aquellas cuestiones que mayor consenso han obtenido entre los estudiosos del tema. Así, señala la vinculación del término con “*una manera de estar en la sociedad, explicitando la relación social del sujeto con el resto de la sociedad*” (Raya, 2006, pág. 30). Esta manera de estar no hace referencia a lo que “el sujeto es”, esto es, a la propia identidad de la persona, sino a lo que “carece”, de manera que no es propio decir “es un excluido” sino más bien “está excluido”. Encontramos esta idea en Renes (Renes Ayala, 2004), vinculada a las características de la intervención apropiada para superar las situaciones de exclusión. Así, el autor destaca la importancia de entender que “*la exclusión no es una condición de las personas sino una caracterización de las situaciones*”, de manera que la cuestión es abordar “*la relación entre las condiciones de las personas y las condiciones de la sociedad*” (Renes Ayala, 2004, pág. 13).

Para Vidal (Vidal Fernández, 2009) tal como ya hemos indicado, la exclusión impacta en la propia identidad modificándola, la exclusión es un “acontecimiento itinerante”: acontecimiento en tanto que acontece, sucede, algo que ocurre; e itinerante en tanto que la exclusión se organiza como un itinerario de alguien, “*las personas y comunidades que sufren la exclusión no quedan cosificados en posiciones sino que sufren impactos en sus itinerarios*” (Vidal Fernández, 2009, pág. 86).

En tanto que condición, Raya (Raya, 2006) recuerda que “*la exclusión no es un estado fijo sino un proceso dinámico que conduce al sujeto desde las zonas de integración hacia las zonas de exclusión*” (Raya, 2006, pág. 31). Laparra y Pérez, señalan que “*la*

exclusión social se plantea como un fenómeno de distintas intensidades en función del alejamiento de los individuos respecto al centro de la sociedad” (Laparra Navarro, M.; Pérez Eransus, B. (coords), 2008, pág. 34).

De la misma manera que la propia historia vital de las personas es dinámica, nunca concluida, en el itinerario de la exclusión - inclusión se pueden identificar zonas. Los autores citados relatan las aportaciones de diversos autores que establecen entre tres y cinco zonas. En cualquier caso, su análisis comparativo les lleva a afirmar que en todas las propuestas se diferencian tres zonas: un espacio de integración, una situación de vulnerabilidad y fragilidad y un tercer espacio de *“desafiliación, marginación, descuelgue o, en definitiva, el de la exclusión social”* (Laparra Navarro, M.; Pérez Eransus, B. (coords), 2008, pág. 39).

Sin embargo Vidal (Vidal Fernández, 2009) considera necesario superar la idea del continuo exclusión-inclusión, dado que, en su opinión: *“la salida de la exclusión no es la inclusión sino la reconciliación”* (Vidal Fernández, 2009, pág. 44).

Por otro lado, Laparra y Pérez (Laparra Navarro, M.; Pérez Eransus, B. (coords), 2008), recogiendo la aportación que el mismo autor realizó en el año 2000, entienden que la exclusión social, además de ser un proceso de pérdida de integración, también supone *“un descenso de la participación social, y por tanto, una pérdida de derechos sociales”* (Laparra Navarro, M.; Pérez Eransus, B. (coords), 2008, pág. 26). Precisamente es esta idea de pérdida de derechos sociales la que predomina en la definición utilizada en el marco normativo de la CAPV, antes mencionada.

Esta idea entronca con la dimensión referida a la ciudadanía y es clave a la hora de abordar la intervención con personas que sufren situaciones de exclusión, dado que uno de los síntomas más visibles de la exclusión es, precisamente, la poca o ninguna participación en los diversos ámbitos de la vida social.

La idea de proceso plantea la necesidad de identificar la exclusión como una “matriz” para poder intervenir en ella. Renes (Renes Ayala, 2004), refiere la necesidad de plantear la intervención *“respondiendo siempre a cómo se produce en cada situación concreta la articulación de los procesos sociales y estructurales con las condiciones*

biográficas, personales, contextuales” (Renes Ayala, 2004, pág. 14). La consideración de esta matriz en cada situación personal, grupal o comunitaria permitirá identificar las claves de la intervención a diseñar. Se trata de lo que Laparra y Pérez (Laparra Navarro, M.; Pérez Eransus, B. (coords), 2008) indican cuando hacen referencia a los factores de exclusión o inclusión y a la necesidad de integrar los “*factores causales estrictamente individuales, con los ambientales y territoriales [microsocial, junto con] la estructura: social, económica, política y cultural [macrosocial]*” (Laparra Navarro, M.; Pérez Eransus, B. (coords), 2008, pág. 37).

Por todo ello, si en algo parecen coincidir los diversos autores es en considerar la exclusión como un proceso complejo y multidimensional. Laparra y Pérez (Laparra Navarro, M.; Pérez Eransus, B. (coords), 2008) consideran que es precisamente “*el consenso teórico sobre la necesidad de utilizar una concepción que incluya la naturaleza dinámica, multidimensional y heterogénea del fenómeno*” (Laparra Navarro, M.; Pérez Eransus, B. (coords), 2008, pág. 25) lo que ha propiciado la extensión del término en el ámbito europeo.

Raya (Raya, 2006) señala que esta multidimensionalidad se manifiesta en la escasez de recursos económicos, así como en la imposibilidad para participar en los intercambios, prácticas y derechos sociales que, en definitiva, son los que constituyen la integración social y dan, por tanto, el estatus de ciudadanía.

Para Laparra y Pérez (Laparra Navarro, M.; Pérez Eransus, B. (coords), 2007) las dimensiones que interactúan en el fenómeno de la exclusión, son tres: *económica*, que se concreta en la participación en el consumo y la producción; *política*, referida a la ciudadanía social y política; y *social-relacional*, que recoge la ausencia de lazos sociales o en su caso, la existencia de relaciones sociales perversas. Esta dimensión social-relacional de la exclusión está muy vinculada con el factor subjetivo de la exclusión. Los factores individuales, (biológicos, genéticos y las características psicológicas de las personas) también afectan a las situaciones de exclusión dado que inciden en ámbitos vitales como la salud, la educación, el rendimiento escolar y laboral; condicionan los tipos y modos de relación personal. Precisamente, son los factores individuales los que inciden sobre el sentido que cada persona da a la situación que vive, haciendo que la exclusión pase de ser una situación estándar, clasificable, más o

menos homogénea; a una situación individualizada, particular y más heterogénea. La atribución de sentido que las personas dan a su propia situación vital afecta a la comprensión de la exclusión y, sobre todo, al proceso de inserción.

Los autores tipifican los procesos y situaciones de exclusión para cada una de las tres dimensiones señaladas (económica, política y social-relacional), hasta llegar a construir un índice sintético de exclusión social: el ISES, a partir de una batería de 35 indicadores. En cualquier caso, señalan la inexistencia de una propuesta consensuada sobre el peso relativo de cada una de los factores identificados (Laparra Navarro, M.; Pérez Eransus, B. (Coord), 2011).

Vidal (Vidal Fernández, 2009) coincide con la idea de la estructura multifactorial de la exclusión, considerando que son tres los mecanismos de exclusión que generan los procesos que conducen a situaciones de exclusión: “*alienación, explotación y dominación*” (Vidal Fernández, 2009, pág. 475). Los primeros suponen un modo de manipular los transmisores culturales que dotan de sentido o conciencia de la realidad. Los segundos están constituidos por los mecanismos de enriquecimiento ilegítimo fundamentados en la desresponsabilización hacia el otro y que afectan a la libertad para cubrir las necesidades. Los terceros, inciden sobre el poder de las personas para actuar, son un modo de control de los comportamientos relacionados con el hacer, con las relaciones y los derechos. Según el autor, la alienación es la sustracción o desapropiación del ser. La explotación es la extracción de plusvalías y se relaciona con el tener. La dominación es el control de los comportamientos y se relaciona con el hacer y con los vínculos y derechos (Vidal Fernández, 2009).

Para finalizar, cabe señalar la opinión de Laparra y Pérez (Laparra Navarro, M; Pérez Eransus, B. (coords), 2007) cuando señalan que más allá de la multidimensionalidad de la exclusión, lo que de verdad caracteriza a las situaciones de exclusión son el “*factor acumulativo mediante el cual se superponen múltiples dificultades en diversos ámbitos*” de la vida cotidiana de las personas (Laparra Navarro, M; Pérez Eransus, B. (coords), 2007, pág. 45). Seguramente, es este factor acumulativo el que dificulta y complejiza en grado sumo la respuesta a las situaciones de exclusión.

2.2 Conceptualización de la inclusión

La salida de la exclusión no es la inclusión sino la reconciliación
Fernando Vidal. 2009

No hay una única palabra para definir el proceso contrario al de exclusión: en la literatura se utilizan, muchas veces indistintamente: inserción, integración, inclusión o incorporación. Según el SIIS (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2012) son pocos los análisis conceptuales que diferencian clara y argumentadamente cada concepto. En el citado estudio y haciendo referencia a la aportación de Renzaglia y otros (2003) señalan que el concepto de integración hace referencia al proceso por el cual se inserta a alguien en un sistema unificado. En este sentido el concepto de integración difiere del de inclusión, dado que éste añade la valoración positiva de la diferencia, por lo que responde a las necesidades de todas las personas. Es como si el concepto de integración supusiera encajar una pieza en un puzle ya definido (la sociedad) frente al de inclusión que habría que equiparar con el proceso por el que se intentan crear moldes lo suficientemente flexibles como para poder adaptarse a las características precisas de cada pieza (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2012). Aguilar y otros (Aguilar, Gaviria, & Laparra, 1995) señalan que la utilización de estos conceptos, refiriéndose en este caso a los de inserción e integración, tiene que ver, fundamentalmente con una cuestión de perspectiva que afecta al lugar donde se coloca el foco del análisis: exclusivamente en la persona o también en la sociedad.

En cualquier caso, la utilización de uno u otro varía en función del momento histórico; quizá se puede establecer como hito el año 2000, en el que en la Cumbre de Lisboa de la UE y como estrategia para luchar contra la exclusión se elaboraron los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social. En otras palabras, lo que cada uno de estos conceptos quiere significar es el proceso de reversión de la situación de exclusión.

Como señalábamos en el apartado anterior, Vidal (Vidal Fernández, 2009) entiende la exclusión como “*desempoderamiento de la presencia de las personas y sus comunidades*” (Vidal Fernández, 2009, pág. 488). Su visión de la exclusión como algo que va más allá de la explotación, dominación o alienación hace que, cuando plantea la salida de la exclusión, lo haga en términos de transformación social: “*la salida de la exclusión no es la inclusión sino la alteración de los excluyentes, porque si no,*

reforzamos la lógica dual de la inclusión-exclusión” (Vidal Fernández, 2009, pág. 44). Desde aquí, el autor apunta hacia la construcción de “otro tercero”, de una nueva sociedad basada en la recreación y no en la reinclusión, una recreación que parta del empoderamiento de los excluidos y de la reconciliación social:

“La mera inclusión entendida como reintegración en la sociedad sin cambiar la propia sociedad no es suficiente y hasta es contraproducente. No apostamos por un purismo que incapacite para usar ninguna mediación pero sí por estrategias por las que cada intervención haga caminar un poco más hacia una alternativa” (Vidal Fernández, 2009, pág. 44).

Para Pérez Eransus hay que entender la inserción como un proceso de adquisición de capacidades para mejorar la autonomía y la interdependencia de las personas, por lo que se trata de un *“proceso de apoyo social continuado que debiera conllevar una sinergia de recursos”* (Pérez Eransus, 2007, pág. 87).

En cualquier caso, en la literatura sobre el tema abundan los autores que entienden la relación exclusión-inclusión como un continuo. Así, Tezanos (VV.AA, 2009), al hablar de la lógica de la exclusión social la identifica como un proceso dual por el que exclusión e inclusión son las dos caras de la misma moneda, constituyendo una dicotomía de forma que inevitablemente, debemos tener en cuenta la lógica de ambos aspectos. Este proceso dual supone un proceso de desafiliación y marginación (coincidente con la zona de exclusión) y una zona de integración, de tal forma que a partir de ambos extremos es posible ubicar a las personas y a los grupos sociales a lo largo del continuo.

En definitiva, si cuando se define la exclusión se tiene en cuenta que no es un estado fijo sino un proceso dinámico, igualmente ocurre con la inclusión, de forma que debe entenderse como un *“proceso de cambio que permite a la persona diseñarse a sí misma, pensarse de otra manera, imaginarse gestionando su vida de otro modo”* (Federación Sartu, 2011, pág. 59).

El informe conjunto sobre Inclusión Social del 2004, emitido por el Consejo de Europa define la inclusión como:

“Un proceso que asegura que aquellas personas en riesgo de pobreza y de exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como para gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideran normales en la sociedad en la que viven. La inclusión social asegura de que se tenga mayor participación en la toma de decisiones que afectan a sus vidas y el acceso a sus derechos fundamentales” (Fundación Luis Vives, 2005, pág. 13).

Como puede verse, esta definición recoge elementos clave de las definiciones de exclusión: la participación de las personas en la vida económica, social y cultural y el acceso a los derechos fundamentales; redunda así en la idea de la dualidad expuesta anteriormente.

Desde esta perspectiva, cada vez son más las voces que vinculan la exclusión–inclusión con el concepto de ciudadanía. No se trata tanto de definir cada uno de los conceptos por separado sino de vincularlos y preguntarnos qué inclusión para qué ciudadanía. Esta es la propuesta de Subirats, (Subirats, 2010):

“Poner en relación los conceptos de ciudadanía e inclusión social nos permite ampliar y enriquecer aquella perspectiva jurídico-política que habla de los derechos y los deberes de ciudadanía respecto al estado y al conjunto de la sociedad, enfatizando las grandes desigualdades existentes en el acceso a los recursos que permiten un efectivo cumplimiento de los derechos y deberes en cuestión” (Subirats, 2010, pág. 38).

El autor apuesta por un concepto de ciudadanía que introduzca la participación activa en las tres dimensiones claves de la vida: la económica, la política y la social-relacional, dimensiones que, como ya vimos al hablar de exclusión, son las que se ven afectadas en esta realidad. Sin embargo, añade una aportación que considera relevante: la incorporación de la perspectiva espacial y territorial. También el territorio favorece o dificulta las posibilidades de relación con el estado, el mercado y las redes relacionales, por lo que condiciona el desarrollo de la persona.

Esta participación ciudadana y articulación comunitaria se constituyen en lugares privilegiados de construcción de la ciudadanía, a partir del ejercicio práctico de la corresponsabilidad de las personas y los grupos sociales ante los asuntos públicos y la

vida en común. Esta opción o posibilidad es la que, según el autor, garantiza la inclusión plena.

Y desde este marco de interpretación de la ciudadanía es desde donde Subirats (Subirats, 2010) propone una definición de inclusión, no sólo como proceso opuesto al de exclusión. La inclusión es multifactorial y multinivel y tiene una lógica procesual con una dinámica vinculada a la interacción entre los ámbitos del estado (producción de los derechos); mercado (producción de valor) y social (producción de relaciones sociales e interpersonales). Estas tres esferas y el conjunto de interacciones que se dan en ellas se corresponden, en gran medida, con las posibilidades de ejercer la ciudadanía, de modo que:

“La inclusión social y la ciudadanía, desde este punto de vista, operan con lógicas distintas, pero estrechamente vinculadas, y una es condición y posibilidad de la otra. Es en estos cruces y en las múltiples fronteras materiales y simbólicas que delimitan el acceso de las personas a los espacios y recursos mejor valorados en cada uno de ellos, dónde se producen las dinámicas más radicales de la exclusión social y dónde estas mismas, mediante la intervención transformadora, pueden llegar a destejarse” (Subirats, 2010, pág. 43).

La Federación Sartu considera que *“para que se dé la inclusión social es necesaria la adecuación entre la persona y su entorno social. Ambos elementos han de moverse hacia posiciones que permitan una adaptación paulatina y dinámica de encuentro”* (Federación Sartu, 2011, pág. 63). Igualmente entiende que si la exclusión tiene un cariz multifactorial, *“no podemos pensar los procesos de inclusión atendiendo exclusivamente a uno de esos factores”* (Federación Sartu, 2010, pág. 117).

Por tanto, el carácter multidimensional o multifactorial de la exclusión requiere articular un proceso de cambio integral, en el que se aborden los diferentes ámbitos de la vida de las personas: *“dimensión personal, material, de salud, relacional, ocupacional, de ocio y de participación ciudadana”* (Fundación Luis Vives, 2011, pág. 8).

2.3 Procesos de inclusión

Deberíamos comenzar a pensar en términos más de camino que de meta
Víctor Renes. 2004

La concepción teórica sobre la exclusión y la inserción o inclusión de la que se parte, caracteriza una determinada manera de hacer, un modo de entender y de desarrollar la intervención concreta. Como dice Renes (Renes Ayala, 2004), es fundamental reflexionar sobre el hacer contextualizado en la manera como se entiende la realidad sobre la que se quiere influir, para poder evaluar la coherencia entre lo que se hace de verdad y lo que se dice que se quiere hacer. La teoría y la práctica, pensar y hacer, son cosas diferentes pero que están íntima y estrechamente unidas, y que se influyen y se modifican mutuamente. Sin embargo, es necesario analizar ambas en conjunto para detectar las incoherencias que pueden darse entre lo que se dice y lo que se hace, no vaya a pasar como dice el refrán puesto en boca de Pascal Blaise³³: “*o haces lo que piensas o terminarás pensando lo que haces*”. En palabras del autor: “*se trata de incorporar en la intervención social la tensión permanente, reflexiva y autocrítica entre el ser y el deber ser para una intervención de calidad*” (Renes Ayala, 2004, pág. 17).

Los aspectos que caracterizan la exclusión (el carácter procesual, dinámico y multidimensional) condicionan el diseño de la intervención social que quiere llevarse a cabo. Laparra y Pérez (Laparra Navarro, M; Pérez Eransus, B. (coords), 2007) se refieren a ello cuando señalan que “*la intervención con personas excluidas debe ser diseñada a partir de la integración de actuaciones en, al menos, esas tres dimensiones y articuladas sobre el eje de un intenso trabajo de acompañamiento social*” (Laparra Navarro, M; Pérez Eransus, B. (coords), 2007, pág. 109). De la misma manera, la Federación Sartu considera que dado el “*carácter integral de la exclusión, se plantea la necesidad de que el proceso de inclusión también lo sea*” (Federación Sartu, 2011, pág. 59).

Sin embargo, para Vidal (Vidal Fernández, 2009), superar la exclusión supone la adopción de grandes reformas macroestructurales, resultado de decisiones personales de aquéllos que, “*con mayor o menor poder, se han desresponsabilizado de los otros*”

³³Filósofo, físico y matemático francés del siglo XVII.

(Vidal Fernández, 2009, pág. 68). Para ello opta por el “empoderamiento” como concepto que:

“Pone en el centro de los procesos la progresiva responsabilización del sujeto respecto a sí mismo, a lo suyo y los suyos, a sus decisiones, los otros, la comunidad y el mundo en general. (...) Empoderar significa ayudar a que el otro pueda asumir su vida y su participación en la comunidad. El empoderamiento pone el foco sobre la persona y su responsabilidad. Y enfoca también los procesos que desempoderan, que desresponsabilizan a las personas y se desresponsabilizan de ellas” (Vidal Fernández, 2009, pág. 71).

Renes y otros (Renes, Fuentes, Ruiz, & Jaraíz, 2007), señalan que si la exclusión supone la ruptura de los mecanismos de acceso y de arraigo, tal y como propuso Castel (1997), *“para que la intervención social sea lo que conocemos ahora como inclusiva habrá que equilibrar ambas dimensiones”* (Renes, Fuentes, Ruiz, & Jaraíz, 2007, pág. 18). En este sentido, adelantan que los recursos necesarios para restaurar ambos mecanismos no son iguales; de forma que para superar la ruptura de los mecanismos de acceso se precisa de recursos convencionales, mientras que para restaurar el arraigo hay que apoyarse en aspectos no convencionales. En cualquier caso, estos autores señalan que en las intervenciones:

“Es más factible incidir sobre el acceso (...) que sobre el arraigo de personas, familias y barrios enteros. Entonces acabamos teniendo la sensación (...) de que la intervención social está formulada teóricamente para la transformación de la realidad en la que viven las personas pero en lo práctico es un dispositivo para evitar males mayores” (Renes, Fuentes, Ruiz, & Jaraíz, 2007, pág. 19).

Por ello, cualquier intervención desarrollada en el binomio exclusión-inclusión requiere articular un conjunto de pasos sucesivos que ayuden al binomio persona-sociedad a avanzar en el continuo hacia la inclusión. Desde la práctica de la intervención social con personas en situación de exclusión se opta por utilizar la idea de camino y no de meta, por eso las metodologías de intervención desarrolladas se estructuran en torno a procesos de inserción.

“En definitiva, debemos cuestionarnos si no deberíamos dejar de hablar de la “gran meta de la integración”, pues se podría cuestionar que existe un grado de integración

“universalizable”, al menos en el sentido de la integración unidimensional cuyo parámetro y referente sea la integración de “los que consumen”. No se trata, pues, de renunciar a lo imposible, ni de dar por “perdidas” o por “crónicas” a la mayoría de las personas con las que trabajamos, sino de entender que si la exclusión es una determinada “relación social”, quizá la cuestión es algo que atañe al propio modelo social. Deberíamos comenzar a pensar en términos más de camino que de meta” (Renes Ayala, 2004, pág. 21).

Entre las organizaciones que trabajan con las personas que sufren exclusión, vienen utilizándose dos conceptos para señalar la acción tendente a revertir esas situaciones de exclusión: itinerarios o procesos.

Un itinerario es una *“ruta que se sigue para llegar a un lugar”* (DRAE. 3ª acepción). En intervención social un itinerario es *“una secuencia de objetivos concretos a alcanzar, una organización de mecanismos, recursos y apoyos a su alrededor”* (Federación Sartu, 2011, pág. 59). En un itinerario se planifican y secuencian acciones que, en sí mismas, son interdependientes, teniendo en cuenta siempre la persona (su bagaje, historia, personalidad, necesidades, intereses y expectativas) y su contexto.

La Federación Sartu, (Federación Sartu, 2010) identifica algunos elementos clave para que los itinerarios de inserción puedan tener éxito:

- Personalizado donde la persona excluida es la protagonista del proceso de cambio; por lo tanto, su diseño debe ser colegiado y los ritmos de desarrollo adaptados a las personas, por lo que es importante distinguir itinerarios a medio y largo plazo
- Global e integral y gradual, promoviendo la autonomía personal.
- Coordinado con otros profesionales evitando duplicidades e incompatibilidades.
- Normalizado, utilizando prioritariamente aquellos recursos existentes en el entorno.

Sin embargo, Cáritas Española (2009) opta por utilizar el concepto de proceso frente al de itinerario. En su opinión, la palabra itinerario o el uso que se le ha dado a la misma, denota linealidad, camino construido a partir de yuxtaposiciones de objetivos o metas parciales que previamente, han sido organizadas fásicamente. Así, aunque se introduzcan en ellos la posibilidad de que existan bucles y retrocesos en ese transcurrir, se entiende la inclusión como una línea recta que avanza hacia un fin. Frente a ello, la

entidad opta por romper con esa linealidad, que entienden falsa, por la *espiralidad*, considerando que la persona no está en ninguna fase sino en todas ellas a la vez, aunque cada vez en distinto grado:

“Sus elementos, sus carencias y sus potencialidades se interrelacionan y se dan todas a la vez, en un punto concreto de su recorrido vital y temporal. Y así nuestros recursos y agentes han de estar atentos no al jalón lineal del camino, sino a la vuelta concreta de la espiral (que es además irregular)” (Cáritas Española, 2009, pág. 29).

En definitiva y según Cáritas Española, se trata de “*acompañar procesos integrales de desarrollo personalizado*”. Un acompañamiento que consideran “*integral, inter-subjetivo y asimétrico*” (Cáritas Española, 2009, pág. 30):

Integral porque abarca a la persona en su conjunto, desde una concepción sistémica de la realidad, conciencia de que al abordar algún aspecto concreto de la misma, se modifica el conjunto. Inter-subjetiva porque el acompañamiento es un proceso de dos, que requiere entrar en relación con los contextos de las personas y exige un esfuerzo de coordinación y trabajo en red. Y asimétrico (que no dicotómico), dado que en el acompañamiento ambas personas tienen diferente concepción del proyecto que tienen entre manos, dado que una, la acompañante, ha podido proponer el proyecto a la acompañada. Igualmente asimétrico porque, aunque en ambas se da la “libertad condicionada”, en las personas que viven situaciones de exclusión social las carencias o dificultades dan un peso cualitativamente mayor a la parte condicionada, de modo que la relación entre ambos conceptos, libertad y condicionamiento, es diferente en una y otra persona.

Esta idea de proceso nos evoca al discurrir propio de la vida de las personas, a una parte de nuestros procesos biográficos, a los procesos de desarrollo personal. Aguilar y Llobet (Aguilar Hendrickson & Llobet Estany, 2010) apuntan a que estos procesos:

“Pueden ser reorientados por la persona bajo los efectos de una serie de intervenciones a lo largo del mismo. Puesto que remite al proceso o itinerario biográfico de cada individuo, no debe confundirse con una sucesión predefinida y estandarizada de fases o acciones” (Aguilar Hendrickson & Llobet Estany, 2010, pág. 9).

De hecho, estos autores consideran que el desarrollo personal es uno de los conceptos estructurantes de la tarea propia de los servicios sociales en el ámbito de la inclusión, a saber, el trabajo de apoyo social a la incorporación. Para operacionalizar este concepto identifican tres ideas clave, siendo la primera idea, la de proceso que acabamos de analizar.

La segunda idea hace referencia a la necesidad de partir de las capacidades de las personas más que de las carencias. En este sentido los autores recuerdan que las capacidades hay que desarrollarlas y las carencias colmarlas. Esta idea de las capacidades conecta directamente con una cuestión clave en Trabajo Social: es imprescindible entender a las personas con las que interactuamos como sujetos activos, como actores protagonistas, por lo que es indispensable desarrollar procesos de acompañamiento participativos. Los autores inciden sobre esta cuestión al entender que la idea de que las personas sean actores de su vida significa, en la relación profesional:

“Por una parte, aceptar el concepto de codiagnóstico, es decir, renunciar a la visión tecnocrática que considera al técnico como el único capacitado para establecer un diagnóstico y establecer que la identificación de la situación debe hacerse de común acuerdo entre profesionales y usuarios. Por otra, la codeterminación del proceso a desarrollar, es decir, el diseño conjunto de las acciones a realizar. Y, en tercer lugar, la coproducción de la atención, tanto en el sentido del establecimiento de tareas y acciones a desarrollar por todas las partes, como la valorización de la aportación que las personas atendidas pueden hacer a su propio proceso, al de otros y a la colectividad” (Aguilar Hendrickson & Llobet Estany, 2010, pág. 10).

Por último, la tercera idea sobre la que inciden Aguilar y Llobet (Aguilar Hendrickson & Llobet Estany, 2010) conecta con la que planteaba Renes anteriormente, (Renes Ayala, 2004) de que lo importante no es la meta sino el camino, así nos dirán que:

“Acompañar estos procesos e intervenir para favorecer los desarrollos «positivos», contener cuando se pueda los «negativos» y aprender de cada etapa significa romper con el esquema de una imagen predefinida de la «curación», de la «integración» lograda y tratar de arrastrar a la persona hacia esa meta” (Aguilar Hendrickson & Llobet Estany, 2010).

Pérez Eransus (Pérez Eransus, 2004) hace alusión a las altas dosis de apoyo que determinadas personas con especiales dificultades necesitan para poder desarrollar sus propios procesos, de manera que se requieren apoyos técnicos para superarlas. Para esta autora, el acompañamiento es el eje sobre el que debe vertebrarse la intervención:

“Se hace precisa la utilización de diversas técnicas de Trabajo Social, como son: la realización de una acogida efectiva, la elaboración de diagnósticos compartidos con la propia persona usuaria, la articulación de la intervención en base a compromisos mutuos y, sobre todo, la vertebración de la intervención en torno a la labor de acompañamiento social” (Pérez Eransus, 2004, pág. 92).

Renes (Renes Ayala, 2004) considera que el acompañamiento educativo es uno de los criterios de calidad de la intervención social. Señala que el acompañamiento del conjunto del proceso de intervención social ha de convertirse en la principal tarea, (tarea con mayúsculas) y la preocupación central de las personas que interactúan con aquellas que están excluidas.

Para Cáritas Española, *“acompañar es desplegar junto con otro un proceso permanente de acción – reflexión – acción”* (Cáritas Española, 2009, pág. 38).

La Federación Sartu (Federación Sartu, 2013), por su parte, define el acompañamiento como:

“Una forma de trabajar en la que la persona vulnerable o en exclusión recorre su propio camino de incorporación social en compañía de una persona acompañante experta que le aconseja y le orienta. Durante este proceso, el poder de decisión recae en la persona acompañada y no en la persona acompañante, esto es, el sujeto activo de decisión y cambio es la persona vulnerable o en riesgo de exclusión” (Federación Sartu, 2013, pág. 37).

Considera que el acompañamiento empodera a las personas al convertirlas en sujetos activos y centrales del proceso, tratándolas de forma personalizada, desde una relación de cercanía y confianza creada a partir de una alta implicación de la persona acompañante. Se trata según la Federación Sartu, de una *“forma de entender la relación social y educativa, una propuesta de traducir en prácticas de intervención social una relación de ayuda”* (Federación Sartu, 2011, pág. 71).

Asimismo, cabe destacar la aportación de Aguirre (2013) quien tras el análisis de la propuesta de trabajo de la Asociación Zubietxe, concluye que hay cuatro elementos que son claves y esenciales en el acompañamiento social personalizado: *“la información, el vínculo, la flexibilidad y el trabajo en red”* (Aguirre, 2013, pág. 132):

información para conocer bien a la persona a la que se le va a acompañar: características, situación, diagnóstico, tratamientos, historia, red de apoyo, entorno... Vínculo forjado desde la relación de confianza mantenida en el tiempo, superando incluso, situaciones que pueden ser conflictivas; un vínculo que cobra características propias cuando estamos con personas del ámbito de la exclusión social, donde, como ya hemos visto, una de las características significativas de su situación es la ruptura de los mecanismos de arraigo. La flexibilidad tanto en la relación personal como en la organización; flexibilidad que está fundamentada en la capacidad de escucha y que sirve para realizar una intervención que esté realmente centrada en la persona. Y el trabajo en red, como el espacio vital del acompañamiento, un trabajo que sitúa en el eje, como nodo principal, la persona acompañada.

Por fin, Raya y Caparrós (Raya Díez & Caparrós Civera, 2014) nos recuerdan que el acompañamiento en tanto metodología de intervención social *“permite orientar la acción profesional hacia procesos de cambio, con la persona y con el entorno”* (Raya Díez & Caparrós Civera, 2014, pág. 83). Acompañar es *“avanzar al lado de”* y esto no significa otra cosa más que compartir un proyecto común.

Las razones que arguyen para justificar la necesidad de estructurar procesos de acompañamiento son tres: por un lado la propia complejidad de los procesos de exclusión que ya abordamos al definir el concepto: su multidimensionalidad y dinamismo requieren intervenciones globales. Por otro lado, el objetivo de evitar la cronificación de la exclusión requiere intervenciones integrales. En palabras de estas autoras: *“se trata de ofrecer el apoyo que las personas en situación o riesgo de exclusión necesitan para dar el paso, para imaginarse en opción (real) de cambio”* (Raya Díez & Caparrós Civera, 2014, pág. 84).

2.4 Primera aproximación a los retos de la intervención social

¿Acaso la crisis ha otorgado mayor significado a alguno de los elementos que los autores identifican como constitutivos de la exclusión? ¿En qué medida se responsabiliza de las situaciones de exclusión a las opciones o decisiones personales para no responsabilizar a las opciones o decisiones estructurales? ¿Es suficiente con identificar los mecanismos de la exclusión para avanzar en un proceso cuyo horizonte sea la inclusión? ¿Por qué, desde la práctica, se opta por el camino y no por la meta? ¿Quizá hemos sentido que la meta es inalcanzable y si ponemos el acento en el camino evitamos la frustración de sabernos perdedores? ¿Es verdad, como sugiere Fernando Vidal (Vidal Fernández, 2009), que los trabajadores sociales solo nos hemos dedicado a atender a los pobres, desproblematizando o, mejor dicho, despolitizando la tarea por la inclusión? ¿Acaso las urgencias de los rostros concretos, la necesidad de respuestas específicas, acogotan nuestra capacidad de pensar y de generar teorías? ¿O, no es más que una herencia de un pasado de beneficencia que no ha dado el salto definitivo a la política?

Desgraciadamente, años de práctica profesional en la relación con personas que sufren situaciones de necesidad y exclusión no consiguen dar respuesta a estas preguntas. Si la exclusión es una realidad compleja, multidimensional y tiene una clara raíz estructural, las respuestas que pretenden superar estas situaciones deben ser también complejas, multidimensionales y con una clara raíz estructural. Deben ser respuestas que ubiquen el foco de atención en la raíz de las cuestiones. Una raíz que la crisis ha puesto otra vez de manifiesto: las decisiones estructurales, el modelo de sociedad que, quizá otros promulgan pero al que todos contribuimos; porque como dice Fernando Vidal: *“la exclusión se realiza porque existen transmisores culturales que la sostienen; sin dichos transmisores la exclusión es insostenible”* (Vidal Fernández, 2009, pág. 470).

La tensión cotidiana de las y los trabajadores sociales al estar con las personas que sufren exclusión, al ver sus rostros, al empatizar con sus trayectorias vitales y apostar por su empoderamiento, no puede hacernos olvidar que sólo es posible avanzar en el itinerario hacia una mejor vida, hacia el bienestar del que nos habla Amartya Sen (Sen, 2010), si articulamos procesos que, teniendo como eje las personas, involucren a otras

personas y movilicen argumentos para un cambio de modelo social que esté, tal y como promulga Adela Cortina (Cortina, 2013), al servicio de las personas.

Esos procesos tienen que fundamentarse en la *metodología del estar*: estar cerca, estar con otras y otros, tejer redes, generar vínculos. Un estar que restituye a las personas en lugar de destituir las; un estar que vincula y, por tanto, empodera. La metodología del estar utiliza como herramienta fundamental el acompañar. Todas las personas necesitamos ser acompañadas. En nuestras trayectorias vitales estamos acompañadas y, a la vez, somos acompañantes de otras. El acompañamiento es el cemento que nos une y nos vincula.

El acompañamiento permite la creación o reparación del tejido social como factor clave para la mejora de las condiciones de vida y la reducción de los factores de vulnerabilidad. El acompañamiento que permite la generación de redes, dice Joaquín García Roca (García Roca, 2007), teje vínculos entre los procesos estructurales y las decisiones personales. Nuestros relatos no son relatos individuales, sino relatos que nos vinculan con otras personas, valores, tradiciones y convicciones. Fortalecer estos vínculos sociales nos ayudará a reducir las desigualdades, porque permitirán aumentar y ampliar los capitales sociales y culturales de las personas y las comunidades.

Esta vinculación entre los procesos estructurales y las decisiones personales enmarcan el objeto propio de la disciplina de Trabajo Social, si atendemos a Teresa Zamanillo cuando delimita éste a *“todos los fenómenos relacionados con el malestar psicosocial de los individuos ordenados según su génesis socio-estructural y su vivencia personal”* (Zamanillo, 1999, pág. 29). Ésta es la fortaleza de nuestra profesión, en palabras de Cinta Guinot: *“la opción por acompañar a las personas en sus procesos de cambio, un acompañamiento que permite la vinculación entre las personas, con otras personas y que posibilita la construcción de entornos más justos, inclusivos y humanizadores”* (Guinot Viciano, 2014).

Ciertamente la crisis ha puesto de manifiesto la necesidad, quizás la urgencia, de otra percepción, de otra manera de mirar y de encarar la intervención social; repensando los fundamentos que la sustentan y las lógicas que la acompañan. Quizá, no se trata sólo de volver la mirada al proceso, al camino, sino de, al mismo tiempo, reivindicar con más

II. Antecedentes teóricos

fuerza la meta: la justicia social, los derechos humanos, económicos, sociales y culturales.

3 EL ESTADO DE BIENESTAR A DEBATE

La investigación que nos ocupa nace en plena crisis económica y tiene como objetivo analizar una respuesta institucional y comunitaria que aporta Loiolaetxea a las situaciones de exclusión social que sufren determinadas personas. Por ello, en el capítulo uno hemos abordado el tema de la desigualdad, como huella visible de la crisis, presentando datos que demuestran que la desigualdad es uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo. Un desafío económico pero sobre todo, político dado que la desigualdad se entiende a la vez como causa y consecuencia del fracaso de determinado sistema político.

En este marco y avanzando en la línea argumental que hemos querido desarrollar, en el capítulo dos nos hemos detenido a analizar una de las consecuencias directas de la desigualdad: la exclusión social. Hemos tratado de entenderla y comprenderla identificando fundamentalmente aquello que nos ayudará a contextualizar la acción de Loiolaetxea, como son los procesos de inserción necesarios para superarla.

El objetivo de la investigación que estamos realizando trata de demostrar la legitimidad de las EIS como Loiolaetxea, en la respuesta a las situaciones de exclusión social, en el marco del EB. Un EB que según Laparra (Laparra Navarro, M. (coord), 2014) se ha demostrado como un importante amortiguador frente a los efectos generados por las contracciones de los mercados.

Para ello, a continuación se presentan los diversos modelos o regímenes del EB identificados por los autores, analizados desde el prisma de los agentes que intervienen en la provisión del bienestar, clasificaciones que hacen referencia al peso y al rol que cada uno de los agentes desempeñan en lo que se ha venido en llamar “agregado de bienestar” (Fantova F. , 2014).

3.1 Estado de Bienestar y provisión de servicios: diversas aproximaciones conceptuales

Los cambios en las políticas de distribución y protección han ampliado una brecha histórica
Victor Renes. 2013

García Roca (García Roca, 1992), analiza la política social en España siguiendo a autores relevantes como Titmus, Mishra, Korpi y otros. Según el autor, en la década de los 90 coexistían en el Estado tres modelos de institucionalización que él denominaba residual, institucional y mixto. Esta clasificación se fundamenta en función de quién o quiénes constituyen el agente principal en la provisión del bienestar: el mercado, la familia o el Estado. García Roca denomina como modelo residual a aquél en el que la protección se asienta sobre la familia y el mercado y donde la intervención pública se reduce a la protección de aquellos grupos particularmente desfavorecidos; el institucional por el contrario, es aquél en el que el Estado asume la responsabilidad en la protección de toda la ciudadanía, utilizando para ello todo un sistema regulatorio complejo sobre el que se sustenta la política de bienestar social; con el calificativo de modelo mixto, el citado autor se refiere a la coexistencia de otros agentes de protección: fundamentalmente organizaciones sociales que participan activamente en el desarrollo del EB (García Roca, 1992). La tesis que el autor defiende, en relación a esta triple distinción, es la necesidad de articular el modelo mixto de EB.

Por otra parte, Rodríguez Cabrero (2006) señala en su análisis que los principales agentes sociales que intervienen en el EB español, son fundamentalmente: sindicatos, partidos políticos, gobiernos central y autonómicos, así como las organizaciones empresariales. Sin embargo, aunque el autor identificaba a las organizaciones y movimientos sociales como elementos clave en la visibilización de las necesidades sociales, al mismo tiempo deja constancia de que su papel en la definición de las políticas sociales no es relevante.

En esta misma dirección Sotelo (Sotelo, 2007) identifica en el marco de la Unión Europea (en adelante UE), cuatro modelos de EB en función del eje responsabilidad–

provisión del servicio. La autora señala que en los países estudiados es la administración pública quien asume la responsabilidad de velar por la prestación de servicios sociales. La provisión de los servicios concretos puede darse tanto desde la propia administración, convirtiéndose así en un proveedor directo, como con la colaboración de otros agentes: organizaciones del sector no lucrativo, organizaciones mercantiles y por supuesto, la solidaridad familiar. En estos casos se combina la responsabilidad pública con la provisión privada del bienestar. Los modelos que distingue la autora son los siguientes:

- *Modelo Nórdico*, caracterizado por un sistema eminentemente público, también en la provisión del servicio.
- *Modelo Beveridge*, que fomenta la participación del ámbito privado (con o sin ánimo de lucro) en la provisión del servicio de modo que la administración pública se centra no tanto en la producción concreta del servicio sino en la gestión del acceso y en la concertación de los servicios privados.
- *Modelo de Subsidiariedad*. En él las entidades sin ánimo de lucro adquieren un papel predominante en la provisión de los servicios, aunque ésta sea de responsabilidad pública, por lo que cuentan con una importante financiación pública.
- Y, por último, el modelo *Mediterráneo* o de *Solidaridad Familiar* caracterizado porque el apoyo familiar destaca más que en el resto de los modelos y donde la intervención pública es más reciente y escasa (Sotelo, 2007, pág. 59).

A su vez, García Campá (García Campá, 2007) tras el estudio de las obras de autores que han abordado la cuestión de los diferentes modelos relacionados con la provisión de servicios e institucionalización del TS concluye que en la UE coexisten cuatro modelos³⁴: *anglosajón, escandinavo, continental y mediterráneo*. El autor opta por esta nomenclatura manteniendo así la taxonomía de modelos de EB efectuada por Esping-Andersen. Tras su estudio concluye que la relación Estado–Tercer Sector avanza hacia la complementariedad.

³⁴ Si comparamos los países que ambos autores identifican en cada modelo, podemos concluir los siguientes paralelismos: modelo anglosajón – Beveridge; modelo nórdico – escandinavo, modelo corporativista–subsidiariedad; y el modelo mediterráneo que mantiene su nomenclatura en ambos.

En este recorrido sobre los diferentes modelos o regímenes de bienestar identificados en función del equilibrio entre las tres fuentes de provisión del bienestar como son: el mercado, la familia y el estado, cabe señalar la reciente aportación de Del Pino y Rubio (Del Pino & Rubio Lara, 2013). Las autoras parten de la clasificación de los regímenes de bienestar elaborada por Esping-Andersen en 1990 y distinguen tres tipologías:

- El *régimen liberal*, característico de países como Reino Unido e Irlanda, además de los Estados Unidos de América y Canadá. Se caracteriza por ser un estado residual en la provisión, con un alto papel del mercado y de la familia en el bienestar y, por tanto, con una cobertura selectiva, dado que la población objetivo del EB son los pobres.
- El *régimen conservador*, también denominado corporativista, continental o bismarckiano. Aquí se sitúan países como España, junto a los países continentales europeos como Alemania, Francia, Italia, Bélgica. Tiene una cobertura ocupacional, la población objetivo es el empleado (varón), un bajo papel del mercado y otorga un alto papel a la familia, teniendo un grado medio de desmercantilización³⁵, un nivel de redistribución bajo y un nivel medio de reducción de la pobreza.
- Y el *régimen socialdemócrata*, asociado a los países nórdicos. Está caracterizado por la desmercantilización y la universalización. La población objetivo son todos los ciudadanos. Otorga un alto papel al estado frente a la familia y al mercado en la consecución del bienestar (Del Pino & Rubio Lara, 2013).

Las autoras recogen las críticas realizadas a esta tipología y señalan que, a veces, estas críticas suponen alternativas a las tipologías propuestas. En otras ocasiones simplemente se introduce un tipo adicional para reflejar situaciones particulares de países como España:

“La inclusión del tipo mediterráneo o de los países del sur (que plantean autores como Ferrara, 1996; Bonoli, 1997 y Castles y Obinger, 2008) reflejaría características

³⁵Concepto acuñado por Esping- Andersen en su obra *The three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press& Princeton, Priceton University Press, Cambridge (1990: 41) que hace referencia a la relación entre el disfrute de los derechos sociales y la participación de las personas en el mercado laboral. Así, si la concesión de los derechos sociales depende de la ciudadanía y no del hecho de que las personas sean o no empleadas, es decir, si su supervivencia y su bienestar no se supeditan totalmente a su participación en el mercado laboral, sino que son independientes del mismo así como de la caridad o del apoyo familiar, entonces diremos que supone la desmercantilización del estatus de las personas.

derivadas bien de su impronta católica, de su desarrollo tardío, así como del fuerte papel de la familia en la provisión del bienestar” (Del Pino & Rubio Lara, 2013, pág. 37).

Según Colino y Del Pino (Colino & Del Pino, 2013) el régimen liberal combina al menos dos tradiciones distintas de ideología y práctica política. Estas tradiciones en su desarrollo histórico se han ampliado hasta configurar cuatro momentos o tradiciones:

1. Liberalismo clásico o *laissez-faire*, cuyo objetivo era proteger el mercado y las libertades negativas.
2. Tradición social liberal o colectivista (Keynes, Beveridge y Galbraith). Su objetivo era promocionar las libertades positivas de oportunidad y de desarrollo personal (seguridad e igualdad de oportunidades). Tal y como señalaba Beveridge: *“el principio de ciudadanía social como derecho básico justifica la intervención del estado en la gestión macroeconómica de la demanda tendente a conseguir el pleno empleo”* (Colino & Del Pino, 2013, pág. 92).
3. El neoliberalismo que impugna el EB keynesiano que apuesta por el individualismo de mercado y por el estado mínimo, promoviendo para su desarrollo herramientas como la privatización, la subcontratación y las asociaciones público-privadas.
4. Por último, el liberalismo inclusivo o “tercera vía” asociada a la llegada de Blair al poder de Gran Bretaña en 1997. Esta “tercera vía” se situaba entre los neoliberales que apostaban porque el mercado sí podía solucionar todos los problemas económicos y aquéllos que no admitían que se pusiera en cuestión la provisión pública de los servicios de bienestar: *“en la práctica, durante sus tres legislaturas los gobiernos laboristas apostaron por fórmulas de partenariado público-privado, el incremento del empoderamiento de los usuarios en la planificación de los servicios y por la regulación”* (Powell, 201, en Colino & Del Pino, 2013, pág. 98).

En relación a esta tradición del liberalismo inclusivo o “tercera vía”, Rodríguez y Marbán (2015) en el análisis que realizan sobre el Tercer Sector de Acción Social (en adelante TSAS) en el contexto de la UE, apuntan a que la etapa de David Cameron (2010-2016) no supone un cambio en esta tendencia en cuanto a cómo se integra el

TSAS en el EB, pero sí en cuanto al sentido de la intervención social que articulaba, empujada a avanzar hacia una “sociedad de la responsabilidad” o “sociedad compasiva” (como ya alertaba U. Beck):

“Se trata de una deriva conservadora de la Tercera Vía que conlleva un mayor nivel de responsabilidad de los individuos y una mayor exigencia de autonomía financiera y organizativa del TSAS al que se empieza a “desproteger” para facilitar la libre competencia con el sector mercantil en la gestión de los servicios sociales” (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015, pág. 21).

En cuanto a la tipología del régimen conservador, Palier (Palier, 2013) señala que los cambios institucionales y estructurales habidos en los EB de los países englobados en el régimen conservador evidencian un *“alejamiento de los sistemas que tenían como objetivo el mantenimiento de los ingresos y el estatus, hacia un sistema de bienestar orientado al empleo y al mercado”* (Palier, 2013, pág. 80), que genera una *“dualización de la provisión del bienestar”*, en función de las características del empleo de las y los trabajadores. Así, en un extremo estarían aquellas personas con empleos estables, largos en el tiempo (cada vez menos), que pueden seguir disfrutando de programas de seguro social; y en el otro extremo, aquéllas que dependen de subsidios mínimos. En cualquier caso, el autor considera que cada vez son menos las personas que están cubiertas por los seguros públicos y que éstos, además, cubren menos, por lo que se produce un auge en la privatización de los propios sistemas de seguros (fondos privados de pensiones y seguros privados de salud).

En cuanto a la relación que se establece entre el estado y el TSAS en el modelo conservador, Rodríguez y Marbán (2015) analizando el caso de Alemania como paradigmático de este modelo, recuerdan que el EB se articula a partir del principio de subsidiariedad por el que el estado no hace aquello que puede hacer la sociedad civil, aunque bajo la regulación y protección del primero, por lo que el peso del TSAS alemán ha sido muy alto. Sin embargo, este principio se ha venido debilitando a partir de la confluencia de las políticas neoliberales instauradas en Alemania durante el final del siglo pasado y la política de liberalización de servicios de la UE, que ha derivado en la apertura hacia el sector mercantil que entra a competir claramente con las entidades, poniendo a éstas en crisis.

En relación a las transformaciones acaecidas en el régimen socialdemócrata durante los últimos años, Rubio (Rubio Lara, 2013) considera que se ha dado una traslación parcial de la provisión de los servicios de bienestar desde el sector público hacia el privado argumentado desde el derecho de las y los ciudadanos a la libertad de elección:

“Al igual que lo que sucede en otros regímenes de bienestar, el modelo de la Nueva Gestión Pública ha marcado la pauta para implantar reformas que permitan el derecho a la libertad de elección de las personas y la competencia entre los servicios para estimular su eficacia y modernización. A tal efecto una de las vías utilizadas ha sido la creación de cuasi-mercados dentro del sector público” (Rubio Lara, 2013, pág. 119).

Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015) a su vez, refieren que la apertura al mercado y a la economía social en la prestación de los servicios acaecida durante los gobiernos liberal-conservadores en Suecia (tomándola como ejemplo de este modelo), ha facilitado el tránsito desde un modelo de financiación del TSAS de subvención a otro de contratación estable en el marco de modelos de interacción (y no sólo colaboración económica), lo que ha permitido que el TS sueco tenga un claro sesgo de economía social.

Para Moreno y Marí-Klose (Moreno & Marí-Klose, 2013) los EB del régimen mediterráneo presentan algunas de las características propias de los regímenes de tipo conservador, fundamentalmente en lo que hace referencia a los encajes institucionales y organizativos. Estos autores señalan que el principal rasgo diferenciador del régimen mediterráneo es el alto grado de implicación de la familia en la provisión del bienestar:

“El modo de interacción de la familia con el estado y los poderes públicos de una parte y las instituciones de la sociedad civil, de otra, ha distinguido el funcionamiento de los sistemas de bienestar de Europa del Sur, caracterizado por su naturaleza mixta” (Moreno & Marí-Klose, 2013, pág. 127).

Para estos autores, el alto apoyo material y afectivo que se despliega entre los miembros de una familia es lo que ha garantizado un alto nivel de satisfacción vital, así como el colchón de seguridad en los momentos de crisis. Precisamente, éste es uno de los elementos clave a la hora de identificar los retos que se plantean en el desarrollo de este

régimen, que para los autores se concretan en tres cuestiones (Moreno & Mari-Klose, 2013):

1. El papel que va a jugar la familia como colchón de seguridad ante las situaciones de exclusión que se están planteando;
2. La crisis de legitimidad que pueda suponer el deterioro de la intensidad protectora y de la calidad en los servicios prestados generada por los recortes; y,
3. La capacidad para dar respuestas a los nuevos riesgos sociales.

Para Fantova (Fantova F. , 2007), la naturaleza mixta que caracteriza a los EB del régimen mediterráneo supone la superación de la dialéctica público-privado o estado-mercado. Según el autor, existe un alto grado de consenso al considerar que en el modelo mixto de bienestar se apuesta por la responsabilidad pública de los servicios sociales. Al mismo tiempo, constata que este modelo permite incrementar el soporte de la familia como ámbito importante para la ayuda personal y el apoyo social, además de potenciar la responsabilidad de las personas, familias y de la comunidad en general en la respuesta a sus necesidades. Asimismo, proporciona un apoyo importante a la iniciativa social buscando sinergias entre el ámbito público y el privado no lucrativo. Para el citado autor se trata, en definitiva, de un modelo que regula la “*existencia y funcionamiento de los servicios sociales privados así como la participación de la iniciativa privada en la gestión de servicios de responsabilidad pública*” (Fantova F. , 2007, pág. 69).

En opinión de este autor, en el marco del modelo mixto del bienestar interactúan no tres sino cuatro agentes implicados en el bienestar de las personas: la comunidad, el estado, el mercado y las entidades solidarias. En su opinión, la comunidad es el lugar o espacio donde se encuentran las personas destinatarias de una política concreta. Cada uno de ellos, representa una dinámica de funcionamiento concreta, una lógica de acción determinada y distinta, y afecta a una esfera de la vida que el autor considera suficiente, peculiar y diferenciada del resto. Podemos verlo gráficamente en la siguiente Tabla 5 (Fantova F. , 2014):

Tabla 5: Agentes implicados en el modelo mixto de EB, según categoría de bienes que gestionan

Agente	Tipo de bien	Lógica predominante
Comunidad	Bienes relacionales	Reciprocidad
Estado	Bienes públicos	Derecho y redistribución
Mercado	Bienes privados	Intercambio oneroso
Entidades sociales	Bienes comunes	Solidaridad, Organización de la reciprocidad, defensa y protección, incidencia política, responsabilidad y sostenibilidad

Fuente: Fantova (2014)

El análisis de este modelo efectuado por Rodríguez y Marbán (2015) a partir del ejemplo de Italia pone de manifiesto la iniciativa de la sociedad civil para responder a las demandas sociales que el estado no asume. Así, estos autores refieren que:

“Un mutuo interés –el del Estado central por reducir costes y la aspiración del TS por influir en las políticas sociales y gestionar los servicios sociales, sanitarios y educativos– ha multiplicado el ascenso e influencia de la sociedad civil organizada” (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015, pág. 31).

La trayectoria de los Estados miembros de la UE en cuanto al equilibrio público-privado parece orientar la balanza hacia la disminución del papel de las administraciones públicas en relación a la provisión directa de los servicios sociales (Segarra, 2007) en beneficio de los agentes privados, con o sin ánimo de lucro en función del modelo predominante. Por otro lado, Rodríguez Cabrero señala que *“las políticas neoliberales favorables a la privatización han tenido un éxito relativo en España”* (Rodríguez Cabrero, 2006a, pág. 37). Este autor considera que la privatización o concertación externa de servicios en el ámbito de la sanidad y los servicios sociales personales se ha desarrollado de manera selectiva, aunque importante. Asimismo, entiende que el EB precisa reformas, aunque la orientación sobre las mismas no tenga todavía el consenso necesario, hasta el punto de que el abanico de posibilidades para su realización va desde posiciones que aluden al:

“Perfeccionamiento y profundización de los derechos sociales bajo un sistema público de bienestar, hasta las alternativas que plantean una mayor diversificación de la producción del bienestar, y por tanto un espacio creciente para el sector privado, preferentemente mercantil” (Rodríguez Cabrero, 2006b, pág. 21).

Moreno (Moreno, 2012), considera que el futuro probable del EB europeo pasa por redefinir los sistemas de protección social que hasta la fecha vienen otorgando cobertura a los riesgos sociales clásicos. Sin embargo, para la cobertura de los Nuevos Riesgos Sociales³⁶ (principalmente atención a la infancia, mayores y personas dependientes), el citado autor plantea un mayor protagonismo de las organizaciones con y sin ánimo de lucro, entendiendo que:

“Existen numerosos lugares de encuentro en los que la acción de individuos compasivos, familias protectoras, empresas responsables, ONG altruistas y poderes públicos tutelados pueden optimizar el avance de la ciudadanía social. La búsqueda de tales sinergias operativas no debería entenderse como una sustitución del EB, sino un camino a fin de lograr mayor versatilidad y eficiencia, asumiendo el bienestar social como principio guía de su funcionalidad” (Moreno, 2012, pág. 211).

La opinión de que el sector privado debe tener una, cada vez, mayor implantación en el sistema de provisión de servicios sociales se está consolidando en la coyuntura socio económica-financiera en la que estamos inmersos. Almunia avanza la idea de que la provisión de los servicios que son considerados derechos de las y los ciudadanos, “no tiene porqué ser gestionado de manera uniforme por un único agente, o por el mismo agente en todos los lugares en los que se presta” (Almunia, 2011, pág. 42). El autor argumenta la necesidad de articular nuevos modos de provisión de servicios desde la

³⁶ En la literatura relacionada con este tema y a la hora de intentar delimitar qué compete a los Estados y qué compete a los otros agentes, empieza a aparecer este concepto de Nuevos Riesgos Sociales para hacer mención a aquellos riesgos derivados de las transiciones socioeconómicas ocurridas en la Unión Europea. Moreno (Moreno, 2012) identifica cuatro transiciones fundamentales: los cambios en los roles de la mujer (incremento de su participación en el mercado laboral formal e intensificación de demandas de mayor igualdad); cambios acaecidos en los hogares y las familias (incremento número personas mayores dependientes, aumento necesidades atención y cuidados niños, mayor número hogares monoparentales y unipersonales); los ocurridos en el mercado laboral (trabajadores pobres, desempleo, deslocalización, subcontratación o tercerización); y por último, los producidos por la expansión de los servicios privados y la desregulación de prestaciones y servicios públicos: sustitución de políticas y bienes públicos por actividades del sector mercantil.

necesidad de avanzar hacia una mayor libertad de elección que deben tener las y los ciudadanos a la hora de satisfacer sus demandas y necesidades: *“esto no quiere decir privatización de servicios sino modernización en el sentido de dar mayor capacidad de elección a los ciudadanos”* (Almunia, 2011, pág. 42).

El análisis de los modelos o regímenes de EB en función de la variable de los agentes que intervienen en el desarrollo o configuración del bienestar de las y los ciudadanos, puede realizarse desde la consideración ideológica del papel que debe tener el estado en la cobertura o atención de las necesidades básicas de sus ciudadanas y ciudadanos, o también desde la consideración práctica de quiénes son, de hecho, los que dan cobertura o desarrollan acciones de protección ante esas necesidades.

Se trata, por tanto, de analizar quiénes son los agentes principales en la provisión de los servicios necesarios para que el conjunto de la ciudadanía pueda alcanzar determinadas cotas de bienestar y cómo es su relación con el estado como responsable último de garantizar el bienestar de las y los ciudadanos.

En los cuatro modelos o regímenes analizados, son cuatro los agentes que participan, en mayor o menor medida, en la provisión de los servicios destinados a la consecución de las cotas de bienestar que cada sociedad en cada contexto histórico concreto determina: el estado, la familia (o la comunidad en palabras de Fantova, 2014), las organizaciones caritativas o no lucrativas y las empresas. Por lo tanto, debemos analizar: en primer lugar, el grado de intervención o responsabilidad que cada uno de los agentes implicados asume en la cobertura de las necesidades; en segundo lugar, el papel que cada agente desea cumplir en este complejo entramado del aseguramiento o desarrollo del bienestar; y en tercer lugar será necesario analizar cuáles son los tipos de relación que se establecen entre ellos: *“la subordinación, la subsidiariedad, la complementariedad, la coordinación, la contribución, el intercambio, la contraprestación, la reciprocidad o la sinergia”* (Fantova F. , 2014, pág. 147).

Tal y como demuestran los recientes estudios realizados en torno a los modelos de EB, todos ellos están derivando hacia posiciones en los que el sector privado (lucrativo o no) va adquiriendo mayor protagonismo en la provisión del bienestar. Lo vemos incluso en aquellos regímenes o modelos de corte socialdemócrata (nórdicos) en los que

históricamente la provisión de los servicios era de responsabilidad pública estando por tanto, en manos del estado.

Este tránsito o movimiento nos permite vislumbrar los modelos o regímenes del EB no como categorías estanco, ni como baúles inconexos, sino como una diversidad de estadios entre el liberalismo absoluto (neoliberalismo) y la socialdemocracia.

Las razones que se arguyen para ello son variadas: por un lado, están las que a partir del análisis de la realidad social, de la desigualdad generada, consideran que se requiere de cierta intervención estatal siquiera para garantizar un cierto nivel de cohesión social que permita, incluso a aquellos a quienes las decisiones sociopolíticas les favorecen, seguir ganando. Además encontramos aquellas que hacen hincapié en la necesidad de incorporar el derecho de las y los ciudadanos a la libertad de elección. En el otro lado están los postulados que recuerdan que el EB se sustenta en el principio de ciudadanía social como derecho básico.

En definitiva y en el marco de las decisiones, siempre ideológicas, de la cuestión antes mencionada está la necesidad de analizar cuál es la naturaleza de las relaciones entre los diferentes agentes. Estamos de acuerdo con Fantova (Fantova, 2014) cuando propone superar visiones de “suma cero” en las que a más peso de un agente menor relevancia del otro. La sociedad del riesgo global de la que nos habló Beck (Beck, 2002), tejida, según su aportación, a partir de la interconexión de cinco procesos interrelacionados de envergadura como son: la globalización, la individualización, la revolución de los géneros, el subempleo y los riesgos globales y a los que la sociedad debe responder simultáneamente; requiere no solo la respuesta y el concurso de todos los agentes sino que esta respuesta sea simultánea y sinérgica, buscando la complementariedad entre esferas a partir de la aportación singular del valor y la lógica de cada una de ellas.

3.2 Un modelo articulado en torno a los derechos económicos y sociales

Provisiones necesarias para responder a las necesidades de las personas, la cohesión y la solidaridad
Mari Daly. 2002

En cualquier caso para Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, 2004) el sistema mixto de protección gira en torno al eje de los derechos sociales:

“Constituye el nexo de unión contradictoria entre la sociedad y el Estado: la primera, bajo la forma de movimientos sociales, asociaciones y organizaciones voluntarias a favor de la personalización de los derechos y de la participación en el control de su ejercicio; el segundo, bajo la forma de garantía de la universalización de los derechos sociales y su reconocimientos constitucional” (Rodríguez Cabrero, 2004, pág. 49).

Derechos sociales que Mari Daly (2002), de la Queen’s University de Belfast define en el informe presentado al Comité Europeo para la Cohesión Social (CDCS) en su 8ª reunión (Estrasburgo, el 28-30 de mayo de 2002) como:

“Aquellas provisiones, expresadas de forma legal y de otras maneras, que son necesarias para la respuesta a las necesidades sociales de las personas y para la promoción de la cohesión social y la solidaridad” (Fantova F. , 2008, pág. 23).

Precisamente este “*carácter prestacional*” (Giménez, 2006, en Fantova, 2008, pág. 23) de los derechos sociales, a saber, la necesidad de que el ejercicio del derecho suponga necesariamente el uso o disfrute de un servicio o recurso por parte de una persona, es lo que los diferencia de los derechos civiles y políticos.

Por su parte, Fernández y Renes (Fernández, G.; Renes, V. (coord), 2014) entienden que esta estructuración del bienestar basada en derechos se sustenta en tres pilares clave, que consideran interconectados e interpenetrados entre sí, como son: la resolución colectiva de los riesgos individuales; la redistribución de la riqueza como elemento estructural; y el bienestar y cohesión social como elementos esencialmente unidos a un Estado social y democrático de derechos. De tal manera que, en opinión de los autores, esta estructuración del bienestar basada en derechos rompe con tres principios: el principio

del mercado: “quien paga compra”; el principio de la discrecionalidad de la beneficencia: “hago el bien a quien quiero”; y el principio del inversor frente a la persona: “soy en función de lo que tengo”.

A su vez, el Ararteko (Ararteko, 2012) recuerda la responsabilidad de los poderes públicos a fin de impedir que la crisis que padecemos en la actualidad derive en crisis de los derechos humanos. Esto le lleva a indicar que los poderes públicos, a la hora de diseñar las políticas públicas, deben guiarse por determinados principios entre los que destaca la idea de que las obligaciones que éstos asumen se concreten en “*respetar, proteger y cumplir o realizar los derechos socioeconómicos*” (Ararteko, 2012, pág. 26).

García Roca señala a su vez, que el origen de los servicios sociales está asociado a la “*pasión por lo público, por la casa común, por la cultura de los derechos*” (García Roca, 2006, pág. 199), hasta el punto de que, según el autor, esta euforia por lo público y por la cultura de los derechos, establece implícitamente como innecesaria la intervención de otros agentes que, de hecho, actuaban en el ámbito social, enfrentando la cultura de la beneficencia a la de los derechos, de tal modo que “*sólo en aquellos supuestos en los que el Estado se considera incapaz o insuficiente, se invoca la colaboración de los ciudadanos*” (García Roca, 2006, pág. 199).

El mismo autor considera que la cultura de los derechos está integrada por tres elementos consustanciales, como son: el reconocimiento de las capacidades humanas; la voluntad colectiva de protegerlas y potenciarlas; y en tercer lugar, la necesidad de dotar a las y los ciudadanos de los medios necesarios para poder realizarlas (García Roca, 2011).

Etxeberria y otros (Etxeberria Mauleón, De la Cruz Ayuso, & Sasía Santos, 2009) consideran que la consecución y conquista de los derechos sociales es el resultado de luchas sociales asumidas y efectuadas gracias a la “*solidaridad*”, de modo que este factor no puede olvidarse ni obviarse a la hora de su realización efectiva. Asimismo, recuerdan que los derechos sociales son “*experiencias de solidaridad*”. Ahora bien, tras considerar que son los poderes públicos quienes deben asumir la garantía de los derechos sociales, los autores recuerdan el riesgo de que la solidaridad originaria se desdibuje, convirtiendo el disfrute de los mismos en un medio para la consecución de

condiciones personales que garanticen el “*ejercicio de la autonomía individual centrada en la autorrealización privada*” (Etxeberria Mauleón, De la Cruz Ayuso, & Sasía Santos, 2009, pág. 46), haciendo que se dé la paradoja de que su disfrute evite, olvide o exima a los poderes públicos de la búsqueda del bien común:

“Los responsables de los Servicios Sociales no tendrán que estar atentos únicamente a gestionar determinadas distribuciones de recursos para satisfacer necesidades que potencien las capacidades; tendrán que tomar iniciativas para alentar, en las personas a las que se dirigen y en el conjunto de la ciudadanía, esa conciencia y vivencia de solidaridad cívica que es el alma de los derechos sociales” (Etxeberria y otros, 2009, pág. 46).

Montagut (2009) habla de los *efectos perversos* que han producido la implementación de políticas sociales que pretenden paliar las necesidades humanas:

“Se ha venido esperando que el Estado nos ayude a mejorar ‘nuestra’ situación, a solucionar ‘nuestro’ problema y así la ciudadanía ha devenido mucho de individualidad y poco de pública, con el riesgo de acabar negándose a sí misma” (Montagut, 2009, pág. 18).

La autora identifica el republicanismo y el comunitarismo con los dos enfoques teóricos que ayudan a repensar el significado de lo público. En su opinión, el fomento del asociacionismo, además de la creación de conocimiento y cultura, son ingredientes básicos de una nueva manera de entender la política social; por ello entiende que es necesario “*conseguir que los valores como la solidaridad traspasen el ámbito de lo privado para engranarse en aquel otro de lo ‘privado público’, eso es, en el ámbito de la comunidad*” (Montagut, 2009, pág. 21).

En esta misma línea apunta Fantova (Fantova, 2014) cuando aboga por el enfoque comunitario como aquel que entiende que las políticas sociales deben contribuir a que el cuerpo social, con sus capacidades y recursos, siga siendo capaz y resiliente.

Etxeberria y otros (Etxeberria Mauleón, De la Cruz Ayuso, & Sasía Santos, 2009) apoyan este sistema mixto de protección. Así, presentan dos modos diferentes para que el estado cumpla con el deber de satisfacer las necesidades sociales derivadas de los derechos sociales: a) que sean las propias instituciones públicas quienes ofrezcan

directamente las prestaciones necesarias (tradicción socialista); y b) que las administraciones públicas asuman la responsabilidad del resultado, esto es, que las necesidades sociales estén cubiertas, aunque no de su desarrollo. En esta disyuntiva optan por la segunda vía:

“Se impone la constatación de que cuestiones como la dependencia o la exclusión no son abordables sólo desde el trabajo y el esfuerzo de los poderes públicos, sino que, tras una previa definición y conocimiento de las responsabilidades de cada uno, resulta imprescindible contar con la implicación comunitaria, asociativa y social, públicamente apoyada para garantizar la necesaria solidez y continuidad de la respuesta” (Etxeberria Mauleón, De la Cruz Ayuso, & Sasía Santos, 2009, pág. 48).

A partir de esta premisa, apuestan por un sistema público de servicios sociales que asuma su responsabilidad en lo que respecta a garantizar el derecho universal a los mismos. Para ello, añaden que el propio sistema debe señalar modos de colaboración con otros servicios de carácter privado que articulen respuestas significativas de utilidad social y que sea el sistema quien *“apoye y consolide al sector de la iniciativa social no lucrativa con acuerdos firmes, estables y duraderos”* (Etxeberria Mauleón, De la Cruz Ayuso, & Sasía Santos, 2009, pág. 67).

Esta misma idea es la formulada ya por el profesor Casado en su defensa a ultranza de la *“participación plural en la provisión de servicios para el bienestar social”* (Casado, 2002, pág. 61).

En esta misma dirección Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, 2004) apunta la necesidad de pensar en nuevos modelos de producción de bienestar sobre la base de un reparto de papeles entre los diversos agentes productores de servicios que posibiliten la profundización de los derechos sociales. Esta división mixta se caracterizaría porque el estado fuera el garante de que los derechos sociales pudieran ser disfrutados por todos los grupos de población; de modo que la cobertura de las necesidades sociales derivadas de estos derechos debiera ser enfrentada por el estado, el mercado, la sociedad civil y la comunidad:

“Un sistema mixto no puede garantizarse en exclusiva ni por la competencia mercantil, ni por la simple filantropía, sino sobre la combinación entre los espacios del estado, el mercado, la sociedad civil y la comunidad” (Rodríguez Cabrero, 2004, pág. 58).

García Roca recuerda que la sociedad civil o más concretamente el sector solidario, *“exige el funcionamiento de lo público, lo fortalece y allí donde es necesario, lo reclama”* (García Roca, 2006, pág. 200). Además, añade que *“la responsabilidad pública no puede fragilizar las iniciativas sociales y la modernización del estado es compatible con la participación y con las iniciativas sociales”* (García Roca, 2006, pág. 201). Para este autor la lucha contra la exclusión requiere buscar compañías: ningún agente social (sindicatos, partidos, iglesias, profesionales) puede afrontar él solo, con éxito, las consecuencias de la globalización. De modo que la clave de esta relación está en estructurar un sistema de trabajo en red donde sea posible entretrejer la intervención de todos los agentes de manera complementaria y sinérgica.

Por ello, es necesario distinguir entre el concepto de titularidad del servicio y la asunción de la gestión del mismo. Como señala Fantova (Fantova F. , 2014):

“No cabe, entonces, confundir la privatización de un servicio (que su titularidad deje de ser pública y pase a ser privada) con la asunción de su gestión por parte de un agente privado (externalización o terciarización)” (Fantova F. , 2014, pág. 149).

Al hilo de esta cuestión el propio autor realiza una propuesta de diseño de las políticas sociales diferenciando hasta 14 papeles o funciones que deben realizarse a la hora de ofrecer cualquier servicio, papeles que van desde la garantía de la satisfacción de la necesidad a la que quiere responder el citado servicio, hasta la financiación o provisión de productos auxiliares o la propia imagen. En su aportación señala que caben múltiples combinaciones que van desde la apuesta de una integración vertical donde todos los papeles estarían en manos de un mismo agente o la apuesta por repartirlos entre los cuatro agentes con responsabilidad en el mix de bienestar. En su opinión:

“Lo que daría un carácter más público o privado, más comunitario o mercantil, más empresarial o estatal (y así sucesivamente) a las diferentes articulaciones sería la capacidad estratégica que tenga cada gente de satisfacer la necesidad de referencia

incorporando al proceso los valores añadidos que le son propios” (Fantova F. , 2014, pág. 149).

3.3 Consecuencias de la crisis en el Estado de Bienestar español

Los recortes sociales han debilitado la cohesión social y producen lo que se conoce como “fatiga social”: una mezcla de interiorización individualizada de los efectos de la crisis, rechazo a los recortes sociales y decepción democrática
Gregorio Rodríguez Cabrero, 2014

Sin embargo, la crisis actual ha puesto en entredicho todo lo recogido hasta ahora. Los datos son claros:

- Los servicios sociales se encuentran “*sepultados bajo una avalancha de demandas de ayuda para la subsistencia*” (Aguilar Hendrickson, 2013, pág. 147).
- Se ha sustituido el “*derecho de acceso a los servicios sociales por el aseguramiento*” vetando el acceso a estos servicios a los grupos más vulnerables (Renes Ayala, 2013, pág. 233).
- Los servicios públicos “*han perdido capacidad de protección además de haber endurecido y restringido las condiciones de acceso*” (Renes Ayala, 2013, pág. 233).
- La desaparición de centros, servicios, programas y recursos está “*dejando a los más desprotegidos sin referentes para la vinculación social*” (Renes Ayala, 2013, pág. 234).

Fernández y Renes (Fernández, G.; Renes, V. (coord), 2014) nos recuerdan que el EB español está soportado sobre tres pilares: un sistema contributivo; de carácter universal (vía impuestos) en la cobertura de necesidades básicas como se consideran la educación y la salud...; y un sistema familiar (compuesto por un entramado de redes de apoyo familiares y de organizaciones del TS) que suple los vacíos de protección que deja el Estado.

Sin embargo, su singularidad reside, según Rodríguez Cabrero, “*en la debilidad estructural del modelo económico adoptado a partir, sobre todo, de la entrada en la unión monetaria y el euro*” (Rodríguez Cabrero, G. (Coord), 2014, pág. 315). Esta singularidad ha originado que las políticas de ajuste establecidas tengan como prioridad

la reducción de la deuda, haciendo caso a los dictámenes de Europa, a costa de las prestaciones sociales y de una mayor precariedad del mercado de trabajo. El citado autor determina que durante el periodo comprendido entre el 2000 y el 2013, el EB español se ha definido desde una combinación del control del gasto y una reestructuración institucional que ha desembocado en una regresión iniciada en 2010 y profundizada a partir de diciembre del 2011 sustentada en las siguientes acciones:

- Reforzamiento del principio contributivo y retroceso del principio de universalidad o principio de ciudadanía social;
- Reducción de gasto social, aumento de tasas y reducción significativa de las y los profesionales en todas las áreas del bienestar;
- Traslado a las organizaciones del TSAS de mayores cotas de responsabilidad en la acogida y atención a colectivos excluidos y en riesgo de exclusión, sin dotación financiera necesaria, incluso, reduciéndola;
- Reforzamiento de la idea y la práctica de la activación en detrimento de la inclusión activa; y
- Refamiliarización de las funciones de apoyo y cuidado (Rodríguez Cabrero, G. (Coord), 2014).

En el Estado español la gestión de la crisis está incidiendo directamente en los mecanismos de protección social: recortes en la actualización de las prestaciones; aumento del porcentaje de hogares sin ningún ingreso (ni de trabajo, ni de prestación), aumento de personas desempleadas... Para Renes (Renes Ayala, 2013) estamos ante una realidad que confronta mayores demandas con menores recursos, todo ello en un contexto donde las reformas tributarias que apostaron por la reducción de los impuestos, han generado una menor capacidad redistributiva que, en la actual crisis, se ha combinado con los recortes en el sistema básico de bienestar.

En este contexto de crisis, Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, G. (Coord), 2014) considera que las respuestas que se han dado a los nuevos riesgos sociales (que en algunos casos no son más que una extensión o agravamiento de los existentes, como el paro juvenil y en otros son nuevos, como la dependencia o las nuevas formas de exclusión laboral y social) varían en función del ámbito de producción del bienestar que opera en el EB español.

Así la esfera estatal ha optado por la contención y reestructuración, dejando que sean la esfera privada y la familiar y social las que respondan a esos nuevos riesgos. Esta respuesta está acompañada por una expansión de la esfera mercantil (privatización), que amplía su espacio y poder, justificada desde argumentos como una supuesta superioridad en cuestiones de eficiencia, ahorro de costes, inevitabilidad de los recortes así como la insostenibilidad del sistema. Por último el ámbito socio-familiar resiste reconstruyéndose y adaptándose para hacer frente a los efectos de la crisis: el ámbito familiar justificado incluso en su supuesto papel tradicional como agente de protección; y la esfera civil, pasando de una expansión dependiente del Estado (en el ámbito de la financiación) a tener que dar respuesta a las necesidades de los colectivos más vulnerables, mientras compite con el sector mercantil allí donde existen economías de escala.

Pero, además, Renes alerta sobre un hecho de gran trascendencia en la configuración del EB como es la *“pérdida de valor y el desprestigio de lo público”* (Renes Ayala, 2013, pág. 241).

Estamos pues, en opinión del autor, ante la configuración de un nuevo modelo social de mayor desigualdad, reducción del bienestar, *“naturalizando”* las situaciones (*esto es lo que hay, no hay otro remedio...*). Ya lo dijo Ulrich Beck cuando planteó aquello de que *“nos empujan a buscar soluciones biográficas a contradicciones sistémicas; buscar la salvación individual de problemas compartidos”* (leído en Bauman Z. , 2003, pág. 169).

Una reducción del bienestar que viene dado por un repliegue institucional en los derechos sociales, que convierte a las y los ciudadanos en asegurados, con un estado que redefine su función *“a la baja”* y haciendo que el compromiso del bienestar sea asumido por el individuo, rompiendo así los lazos que en sociedad generan cohesión social; un escenario que deviene por el auge de la esfera mercantil y la destrucción de los bienes relacionales:

“Hoy por hoy el proceso que se está imponiendo es el que, de forma simbólica, podríamos denominar de tránsito del contrato social al contrato mercantil al quedar reducido lo social al ámbito del intercambio individual, a la capacidad de

competitividad, negociación y acuerdo de cada individuo de sus condiciones de vida, actividad, empleo, protección y seguridad” (Renes Ayala, 2013, pág. 252).

3.4 Desafíos de la crisis al Estado de Bienestar

Vivimos en un mundo interconectado donde, como si de un gran engranaje se tratara, cada cambio, cada variación, cada nueva variable o decisión afecta de una o de otra manera, para bien o para mal, a personas, estructuras, intereses, poderes y bienestar o malestares.

Vivimos en un mundo complejo que espera que cada una de las personas busquemos nuestras propias soluciones ante los desafíos y las contradicciones del sistema (Beck, 2002).

Vivimos en un mundo desigual y por tanto, injusto (Rawls, 1982) que deteriora las condiciones que afectan, de una u otra manera, en mayor o menor grado, a todos los estratos sociales; incidiendo negativamente en la cohesión social y en la consecución del umbral de calidad de vida al que aspira cada sociedad.

La crisis económico-social que padecemos ha puesto de manifiesto varias cuestiones:

- En primer lugar, la dificultad real de atender la cobertura de las necesidades básicas desde modelos de reparto de riqueza que benefician a los poderes económicos y no a las personas.
- En segundo lugar, la imposibilidad real de atender la cobertura de las necesidades básicas y de los nuevos riesgos sociales desde una cultura exclusiva de los derechos que obvia los deberes de ciudadanía.
- En tercer lugar, la necesidad de que los poderes públicos cumplan y hagan cumplir los derechos socioeconómicos promulgados.
- En cuarto lugar, la necesidad de profundizar en modelos de ciudadanía que incidan en la idea del deber ciudadano o de la solidaridad cívica como criterios básicos articuladores de cohesión social.
- Por último, la importancia otorgada a la necesidad de buscar alianzas que generen sinergias y que permitan avanzar en la resolución de las situaciones de desigualdad y en la consecución de la justicia social.

La crisis ha puesto de manifiesto una cierta dejación de los poderes públicos respecto al ejercicio de su responsabilidad en la garantía universal de los derechos sociales. En el Estado español, el modo como se ha afrontado la crisis se ha basado en la priorización de los márgenes de rentabilidad del capital y no en la atención de las necesidades básicas de las personas que, de hecho, se han visto reducidas. Estas opciones hacen que el EB español se incline hacia posiciones liberales en donde la acción del Estado adopta un carácter subsidiario respecto a la familia y a las organizaciones no lucrativas. Esta priorización a la que hacemos referencia, genera que las decisiones políticas giren en torno al eje del mercado (optando por la desregulación, el beneficio de los grandes inversores, el aumento del monopolio, la asunción de las políticas de austeridad...) y no en torno a la justicia social o cohesión social.

La crisis y la respuesta que se ha dado para mitigarla, no ha supuesto un mayor desarrollo del modelo mixto de atención propio de los EB mediterráneos. Se ha producido una dejación de las responsabilidades propias del Estado social de derecho para poner el peso del apoyo material en la familia y en las instituciones de la sociedad civil. Consideramos que no se ha avanzado en un mayor desarrollo de los derechos sociales, una mayor cobertura de las necesidades básicas (que se han agudizado con la crisis), ni tampoco en la opción por desarrollar modelos de ciudadanía participativa con influencia real (no sólo formal) en las decisiones que afectan a la sociedad. Más bien, todo lo contrario, estamos ante el abandono de las propias responsabilidades dejando en manos de otros (la familia o la sociedad) la atención y la cobertura de las necesidades³⁷.

Tras el análisis de los desarrollos reales de los modelos o regímenes de bienestar identificados por los autores, hemos visto como éstos van confluyendo cada vez más a partir de un *reequilibrio* en el reparto de las *responsabilidades* entre las cuatro fuentes de provisión de bienestar identificadas: estado, mercado, familia y sociedad civil. Independientemente de las razones fundamentales que sustentan este nuevo reparto de responsabilidades en la provisión del bienestar, esto es, el principio de ciudadanía social del liberalismo o el derecho a la libertad de elección de la socialdemocracia, lo cierto es

³⁷ No hay más que leer los titulares de la prensa española el 15 de mayo de 2015, haciéndose eco de las palabras del presidente Rajoy al reivindicar el papel que han tenido las familias españolas para superar la crisis económica, señalando que la familia es un "núcleo de afectos" al que se recurre cuando las "cosas no van tan bien". Declaraciones realizadas tras la aprobación por parte del Consejo de Ministros del Plan de Apoyo a la Familia.

que el papel del estado y el del mercado o la sociedad civil en la consecución del umbral de calidad de vida identificado, ha variado.

Este movimiento se habrá dado seguramente, por la conciencia de que ningún agente social puede afrontar él sólo, con éxito, las consecuencias de la globalización y de la “*lógica del centro comercial*” que planteó Saramago en *La Caverna* (y que retomó García Inda (2005); lógica que constituye una metáfora que identifica nuestra sociedad contemporánea: la hegemonía del eje del mercado sobre el eje de las políticas, la influencia de las corporaciones o empresas multinacionales y transnacionales, la concepción mercantil de los derechos y de la participación, la insatisfacción permanente y la erosión del concepto de límite que deriva de la confusión entre el deseo y la necesidad.

El modelo mixto requiere de una ciudadanía y de un estado que, superando esta lógica de centro comercial, entiendan, asuman y reconozcan cada uno de ellos sus propias obligaciones y el lenguaje de lo colectivo. ¿Utopía? Quizá, pero lo que sí parece probable es que esta senda de la ciudadanía-consumidora nos lleva hacia cotas de mayor desigualdad, mayor riesgo, mayor individualización y mercantilización de las relaciones, mayor crisis ecológica y menor cohesión y justicia social.

La apuesta por el modelo mixto parte del reconocimiento de las capacidades humanas, de una mirada a la sociedad y a todas las personas, orientada desde las capacidades y no sólo desde las necesidades.

Partiendo desde esta concepción y recordando las opciones constitutivas de las democracias europeas, fundamentadas en los valores de la igualdad, libertad y fraternidad, ha llegado el momento de profundizar en los valores de la ciudadanía que inciden en la idea del deber ciudadano o solidaridad cívica que recordaban Etxeberria y otros (Etxeberria Mauleón, De la Cruz Ayuso, & Sasía Santos, 2009). Valores por otro lado, claves para el Trabajo Social.

El reconocimiento de las capacidades humanas en la provisión de bienestar requiere las sinergias de los agentes implicados en la sociedad civil como articuladores del ejercicio de la autonomía y autodeterminación individual y de las experiencias de solidaridad

fundamentas en el principio de interdependencia y apoyo mutuo. Y también al estado como garante de los derechos socioeconómicos de todas las personas, por lo que deberá articular las medidas necesarias para posibilitar la consecución de la igualdad y la equidad social.

Para ello es fundamental articular propuestas que enraícen la política social desde enfoques que partan en primer lugar, de la consideración de las capacidades personales y comunitarias, no solo como recursos sino también como ejercicio real de oportunidades, tal y como plantea Amartya Sen (Sen, 2010). En segundo lugar, que se basen en modelos de gobernanza participativa real y efectiva que derivan de la consideración del Estado relacional. Y en tercer lugar, entroncados en el enfoque comunitario, un enfoque que, en palabras de Fantova (Fantova, 2014) impulse una visión de suma positiva donde los agentes involucrados en el cuidado y la atención a todas las personas, establezcan relaciones sinérgicas, promoviendo, entre todas y todos, capacidades, recursos, vínculos y procesos que, de hecho, ya existen en la propia comunidad.

4 POLÍTICA SOCIAL EN LA CAPV: EL CONTEXTO EN EL QUE ACTÚA LOIOLAETXEA

Sistema Vasco de Responsabilidad Pública y producción público-privada
Ley 12/2008 de Servicios Sociales

El marco normativo desarrollado en la CAPV para la articulación de las competencias recogidas en el Estatuto de Autonomía ha sido rico, respondiendo así a las necesidades de adecuación del mismo a la realidad. Desde que en 1982 se promulgara la primera Ley de Servicios Sociales, ésta tuvo que ser modificada por la emergencia de nuevas necesidades sociales a las que responder (recordemos que en la década de los 80 la CAPV padeció una crisis industrial sin precedentes que desembocó en altos índices de desempleo). También incidieron otros factores sociales derivados, principalmente, del crecimiento vegetativo y de la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral. Igualmente la regulación de las relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus TT.HH. comúnmente denominada “Ley de Territorios Históricos” y la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, que afectaban al reparto competencial, marcaron la necesidad de adecuar el marco legal de la política social vasca. Todos estos cambios dieron lugar a la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales. Sin embargo, tras más de una década de la promulgación de la citada ley, de nuevo los cambios acaecidos en la realidad social hicieron necesario una nueva reforma del marco normativo que dio lugar a la aprobación de la tercera ley de servicios sociales, actualmente en vigor: la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.

4.1 La política social en el conjunto de la CAPV

4.1.1 Un sistema Vasco de Servicios Sociales

Desde la promulgación de la primera Ley de Servicios Sociales en 1982, los legisladores vascos han articulado los servicios destinados a garantizar el bienestar de

las y los ciudadanos vascos como un sistema, cuya definición, desarrollo y concreción ha ido ampliándose en el desarrollo normativo referido al mismo.

Así, la Ley 6/1982 señalaba en su primer artículo que su objeto era garantizar las prestaciones sociales, promover la participación ciudadana y conseguir la prevención o, en su caso, eliminación de las causas de marginación “*mediante un sistema público de Servicios*” (Ley 6/1982, de 20 de mayo, pág. Art.1).

La Ley 5/1996 profundizaba en esta idea de sistema ampliándola, sobre todo cuando se refería a que el objeto de la misma era promover y garantizar a las y los ciudadanos vascos el ejercicio de determinados derechos “*mediante la ordenación y estructuración de un sistema integrado de servicios sociales de responsabilidad pública*” (Ley 5/1996, 18 de octubre, pág. Art.1). Esta Ley definía el sistema como un “*conjunto integrado de recursos, actividades, prestaciones y equipamientos de titularidad pública o privada concertada*” (art. 2), dotando así de contenido a la referencia realizada por la anterior ley, avanzando en la integración de la diversidad de agentes públicos y privados que actúan para hacer efectivos los derechos que se regulan.

Por último, la Ley 12/2008 establece como objeto la promoción y garantía de determinados derechos “*mediante la regulación y ordenamiento de un Sistema Vasco de Servicios Sociales*” (Ley 12/2008, de 5 de diciembre, pág. Art.1), que es definido como una “*red pública articulada de atención, de responsabilidad pública*” (art. 5). Esta ley resulta prolija fundamentalmente cuando hace referencia a la manera de organizar el conjunto de prestaciones y de servicios destinados a favorecer la integración, autonomía y bienestar de las personas, como si el legislador quisiera remarcar las características más notables del sistema. De hecho, todo el articulado de la ley aborda cuestiones referidas a las mismas: definición, delimitación, principios, prestaciones, servicios e instrumentos propios del sistema.

4.1.2 Un sistema de responsabilidad pública

La referencia al carácter público del SVSS constituye una constante en las leyes que lo articulan. Así, la primera de ellas incidía en ello al identificar como primer principio el de la responsabilidad de los poderes públicos en la “*prestación de los servicios sociales*”

necesarios” para la consecución de la integración de las y los ciudadanos. Las leyes posteriores enfatizan esta misma cuestión haciendo referencia a la “*responsabilidad pública*” del sistema, y en la “*garantía del derecho de la ciudadanía a dichos servicios*” (Ley 5/1996, art. 3).

Sin embargo, la Ley 12/2008 matiza este principio al considerar que los poderes públicos deben garantizar “*la disponibilidad y acceso a las prestaciones y servicios regulados en el Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales*” (art. 7^a).

Ciertamente, en el desarrollo de cada una de las leyes que nos ocupan tiene especial consideración la atribución de competencias entre los diversos órganos o agentes públicos involucrados en el sistema³⁸, a pesar de que la cuestión de la responsabilidad apenas se concreta en las referencias a los principios antes mencionados. Así, la Ley 5/1996 señalaba que las administraciones o poderes públicos asumían el deber de “*proveer los recursos financieros, técnicos y humanos*” necesarios para el funcionamiento eficaz de los servicios sociales, mientras que la Ley 12/2008 indica la necesidad de garantizar la disponibilidad y el acceso a los citados servicios, tal y como mencionábamos en el párrafo anterior. Sin embargo, esta ley a lo largo de su articulado asume la responsabilidad de establecer, desarrollar e implementar una Cartera de prestaciones y recursos que posibiliten efectivamente el ejercicio del derecho subjetivo a los servicios sociales (art. 2); igualmente, asume el deber de cooperar y coordinarse con otros sistemas y políticas públicas orientadas al bienestar social en el marco del deber de coordinación y cooperación de las administraciones públicas (art. 7). Respecto a la financiación del sistema, la ley establece que sea la Cartera de prestaciones y servicios quien establezca las fórmulas de financiación de las diferentes prestaciones y servicios (art. 23); además, señala la necesidad de que las administraciones competentes avancen en la clarificación de las responsabilidades de financiación respecto a las prestaciones que les competen (art. 54).

³⁸ Casado (Casado, 2002) distingue responsabilidad y competencia. Según el autor, la noción de responsabilidad entraña deberes (algo que interesa a los usuarios) mientras que la de competencia atribuye poderes o capacidad, lo cual interesa a los titulares de ellas pero poco o nada a las y los ciudadanos.

Estamos, por tanto, ante un sistema público de servicios sociales que ha ido concretando y matizando la responsabilidad de los poderes públicos, a fin de posibilitar la promoción y garantía del ejercicio de aquellos derechos ciudadanos que permiten el uso de prestaciones y recursos destinados a garantizar el bienestar, la autonomía y la integración social.

4.1.3 Un sistema de responsabilidad pública y producción público-privada

Otro aspecto importante a destacar en relación al desarrollo normativo referido al ámbito que nos ocupa, es el que hace referencia al sector privado no lucrativo como agente fundamental en la producción de los bienes y servicios necesarios para garantizar el ejercicio del “*derecho a los servicios sociales*” (Fantova F. , 2008, pág. 17).

Ya en el preámbulo de la Ley 6/1982 se reconocía el esfuerzo de la iniciativa privada altruista en la producción de servicios sociales. La referencia al sector no lucrativo aparecía en el desarrollo del principio de responsabilidad de los poderes públicos, al señalar la posibilidad de que la iniciativa privada sin ánimo de lucro pudiera colaborar en la prestación de los servicios, siempre en el marco definido por los poderes públicos; y en el principio de planificación, donde los poderes públicos asumían la tarea de coordinar tanto las actuaciones públicas como las de la iniciativa privada sin ánimo de lucro.

La citada Ley establecía en su artículo 7º la posibilidad de colaboración de las instituciones privadas en el sistema público siempre que éstas cumplieran con una serie de requisitos como son: “*ausencia de fines de lucro; adecuación a las normas y programación de la Administración; sometimiento de sus programas y presupuestos al control de los poderes públicos; y garantía de democracia interna en la composición y funcionamiento de sus órganos de Gobierno*” (Ley 6/1982, art. 7).

La promulgación de la Ley 5/1996 no supuso modificaciones sustanciales respecto al tema de la colaboración público-privado. En esta ley, se mantiene el principio general de la responsabilidad de los poderes públicos y es aquí donde se hace referencia a la colaboración con la iniciativa privada de carácter social, señalando que:

“Para la prestación de los servicios sociales, los poderes públicos contarán con la iniciativa privada, a efectos subsidiarios de la iniciativa pública, en los términos previstos en esta ley. Corresponde a los poderes públicos fomentar la participación de la iniciativa privada sin ánimo de lucro en materia de servicios sociales” (Ley 5/1996, art. 3).

Sin embargo, la referencia a la subsidiariedad³⁹ de la iniciativa privada sobre la pública que recoge el mencionado artículo situaba la acción privada como suplementaria o quizá adicional en la prestación de los servicios sociales, dando preeminencia a los servicios públicos.

Esta Ley recoge, además, un artículo que se refiere específicamente a las entidades sin ánimo de lucro (art. 26), así como otro que hace referencia al voluntariado social (art. 27). El primero señala la posibilidad de que este tipo de organizaciones sean declaradas de utilidad pública. Por otro lado, el mismo artículo determina la preferencia hacia este tipo de organizaciones en la concesión de subvenciones para el desarrollo de actividades tendentes a la prestación de servicios sociales, otorgándoles así prioridad siempre que se den análogas condiciones en eficacia, calidad y costes que las presentadas por otro tipo de organizaciones.

Por último, la Ley 12/2008, actualmente en vigor, parte del principio de responsabilidad pública establecido en las normativas precedentes, en donde se vuelve a señalar la:

“Prevalencia de la gestión pública y de la gestión a través de la iniciativa social en la provisión de los servicios y prestaciones previstos en el Catálogo de Servicios y Prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales” (Ley 12/2008, art. 7ª).

³⁹ Según la DRAE (22ª edición-digital) el principio de subsidiariedad se define como *criterio que pretende reducir la acción del Estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma*. Por otro lado, las propuestas de las democracias participativas proponen el *principio de subsidiariedad* entendiendo como aquellos procesos en función de los cuales *se pretende acercar cuanto sea posible, la decisión, gestión y control de los asuntos a las personas interesada* (Fantova, 2008, pág. 109). Según este autor, el principio de subsidiariedad tal y como está definido, puede introducir efectos perversos en la vida social, dado que su aplicación supondría desperdiciar la capacidad que la intervención pública tiene de favorecer y reforzar las redes de solidaridad familiar así como los comportamientos de previsión individual, potenciando, sin pretenderlo, la desincentivación (Fantova F. , 2014)

La referencia en la ley no parece utilizar el término en ninguna de estas acepciones sino, precisamente, remarcando la característica pública del sistema y señalando que la colaboración privada deberá supeditarse a la acción pública.

Además, amplía los principios que regulan el SVSS, cuya regulación y ordenamiento son objeto de la Ley, identificando los principios de *coordinación y cooperación* (art. 7.h) y el de *promoción de la iniciativa social* (art. 7.i).

La Ley 5/1996 abría la posibilidad de que la iniciativa privada con ánimo de lucro participase también en la provisión de los servicios sociales, aunque daba preferencia a las entidades sin ánimo de lucro; idea que mantiene la Ley en vigor. En todo caso, en la actualidad ha desaparecido el término “subsidiariedad” situando en un mismo nivel la gestión pública de los servicios y la gestión a través de la iniciativa social. De hecho, la Ley 12/2008, en su artículo 60 identifica las diversas fórmulas que podrán utilizarse para organizar la prestación de los servicios del sistema: “*gestión directa, régimen de concierto, gestión indirecta en el marco de la normativa de contratación de las administraciones públicas y convenios con entidades sin ánimo de lucro*” (Ley 12/2008, art. 60.1), señalándose también los ámbitos propios, es decir, aquéllos que serán siempre de gestión pública directa:

“Las prestaciones de primera acogida de las demandas, así como las directamente asociadas a la coordinación de caso como procedimiento básico de intervención, en particular la valoración, el diagnóstico y la orientación, serán siempre de gestión pública directa, tanto en el ámbito de la atención primaria como en el de la atención secundaria” (Ley 12/2008, art. 60.2).

En cualquier caso, la novedad de la Ley radica en la referencia al Catálogo de Prestaciones y Servicios del SVSS, donde se especifica el alcance del derecho subjetivo a los servicios sociales, principal aportación de esta Ley:

“El Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales es el instrumento por el que se identifican las prestaciones económicas y los servicios cuya provisión deberán garantizar las administraciones públicas vascas competentes” (Ley 12/2008, art. 21.1).

Así, el artículo 22 identifica aquellos servicios y prestaciones a los que la ciudadanía vasca tiene derecho. En el tema que nos ocupa, a saber, la relación pública-privada en la producción de los servicios destinados a cubrir las necesidades sociales de la población, se trata de una cuestión crucial, dado que sólo se aplicarán las fórmulas referidas a la

organización de las prestaciones de los servicios del sistema (gestión directa, concierto, convenio...), a la gestión de aquéllas que estén incluidas en el Catálogo y recogidas en la Cartera de prestaciones y servicios del SVSS, cuya regulación expresa se recoge en el Decreto 185/2015. Este Decreto supone, por tanto, la concreción de las asunciones de responsabilidad del SVSS en cuanto a la garantía respecto a la consecución de la integración de las y los ciudadanos.

Además, la Ley desarrolla extensamente la participación de la iniciativa privada (con y sin ánimo de lucro) en la prestación de los servicios sociales integrados en el Catálogo del SVSS. En este sentido, la normativa que nos ocupa regula la *“autorización y homologación de servicios y centros”* (art. 59); *“la participación de la iniciativa privada en la prestación de servicios”* (art. 60); y los diversos tipos de concertación con la iniciativa privada: *“concierto”* (art. 61 al 68), *“convenios y acuerdos marco”* (art. 69 y 70). En este sentido, la Ley 12/2008, mantiene las medidas de discriminación positiva hacia las entidades que tengan carácter no lucrativo (art. 65.1).

Igualmente, esta prioridad hacia las organizaciones no lucrativas se mantiene cuando se abordan los *“establecimientos de contratos para la gestión de servicios públicos”* (art. 72.2) y en la *“contratación de actividades de responsabilidad pública”* (art. 72.3). Por otro lado, la Ley recoge en este Título V, el capítulo II al Apoyo Público a la Iniciativa Social sin Ánimo de Lucro, donde se refiere la política de las administraciones vascas dirigida al fomento y apoyo a estas entidades; señalando además, la posibilidad de que *“sin perjuicio de poder ser declaradas de utilidad pública [tal y como recogía la Ley 5/1996] podrán ser declaradas de interés social cuando reúnan las condiciones que se determinen reglamentariamente”* (art. 74).

Nos encontramos, por tanto, que la CAPV, pionera en la legislación en materia de servicios sociales, ha considerado desde el primer momento la acción desarrollada por la iniciativa social (privada altruista, sin ánimo de lucro) en la producción de los servicios sociales. La legislación ha asumido el principio de responsabilidad de los poderes públicos en las políticas tendentes a favorecer la integración social, la autonomía y el bienestar de todas las personas, familias y grupos. Para poder desarrollar la función promotora, preventiva, protectora y asistencial necesarias se establecen

prestaciones y recursos que pueden ser producidos desde el ámbito público o privado con o sin ánimo de lucro, si atendemos a la legislación en vigor.

La consideración de “socio preferente” que la legislación en la materia ha otorgado a las organizaciones sin ánimo de lucro parece ponerse en cuestión en la actualidad. El dictamen emitido por el Consejo Económico y Social vasco (CES) en junio de 2012, en relación al proyecto de decreto que regula el régimen de concierto (recogido en los artículos 61 al 68 de la Ley 12/2008) cuestiona el tratamiento preferente que el proyecto de decreto otorga a la iniciativa social sin ánimo de lucro, al equiparar esta característica con los requisitos de solvencia técnica que la administración pública podría exigir para la firma de los citados conciertos (Consejo Económico y Social Vasco, 2012, pág. 12)

El CES considera incompatibles las referencias a los principios de igualdad y equidad con un trato de discriminación positiva a las entidades sin ánimo de lucro y entiende que no se ajusta a derecho, al atentar contra el principio de libre competencia (Consejo Económico y Social Vasco, 2012, pág. 14)

En la actualidad (julio de 2016), todavía no ha sido promulgado el decreto. Habrá que esperar a su divulgación para poder analizar los cambios que podría acarrear en la consideración de los agentes intervinientes en la producción de los servicios que engloban el SVSS.

4.2 La concreción del sistema vasco en el Territorio Histórico de Gipuzkoa

En diciembre de 1999 Román Sudupe, en aquel momento Diputado General de Gipuzkoa (EAJ/PNV, periodo 1995-2003), en la inauguración del seminario organizado por la UPV/EHU “*Política Social: el papel de la iniciativa privada y pública en las políticas sociales para la tercera edad*” señalaba como una apuesta clave en su programa de gobierno “*hacer convivir y complementar la competitividad con la solidaridad*” (Sudupe, 1999, pág. 2). En su disertación abordaba la cuestión de la desigualdad generada en contextos de crecimiento económico (tal y como ocurría a finales del siglo XX), y el objetivo irrenunciable de su gobierno era “*simultanear el aumento del bienestar con el impulso a la justicia social*” (Sudupe, 1999, pág. 3).

Esta apuesta estaba fundamentada en dos principios: uno ético y otro práctico. Este último hacía referencia a la política social como instrumento para garantizar la cohesión social. El primero, sin embargo, atendía al valor de la justicia, de la solidaridad y de la equidad. En este punto el Diputado General seguía a Alain Minc, al entender equidad como la aplicación del criterio de discriminación positiva con respecto a los más desfavorecidos. En este sentido, entendía que la aplicación de este principio:

“Exige entender que la administración no es una “ventanilla de derechos”, ni el presupuesto público un saco sin fondo. Esto exige entender que la administración debe jugar un papel reequilibrador y redistributivo de la riqueza, un papel decisivo sin duda, pero un papel subsidiario con respecto a la sociedad. La sociedad civil debe asumir funciones de complementariedad en el ejercicio de la solidaridad” (Sudupe, 1999, pág. 9).

Dos años antes, Luis Bandrés, diputado de Gizartekintza (Departamento de Política Social de la DFG) en la primera legislatura de Ramón Sudupe (1995-1999), consideraba que el tejido asociativo guipuzcoano suponía un potencial de primer orden, con una incidencia clave en el impulso de las políticas sociales, en un momento en el que también se cuestionaba el sistema público de prestaciones. En su opinión:

“Hay que retomar e impulsar el papel de la autonomía de lo social; lo cual, junto con los cambios culturales a favor de dicha autonomía y la confianza que demuestre el ciudadano en las políticas sociales que se vienen desarrollando, puede poner las bases para que surja un nuevo modelo de bienestar social que garantice las conquistas alcanzadas y profundice en las mismas, asegurando la atención de los sectores más necesitados” (Bandrés, 1997, pág. 8).

A su vez Maite Etxaniz, diputada de Política Social de la DFG en la legislatura 2007-2011 (siendo Diputado General Markel Olano, EAJ/PNV), tras el análisis de la relación pública-privada en la prestación de los servicios sociales en el T.H de Gipuzkoa, consideraba que podía identificarse un “modelo guipuzcoano” de prestación de servicios sociales:

“Se ha hablado de la complejidad de la sociedad guipuzcoana. Una sociedad que ha sabido ser solidaria, una sociedad en la que las personas son el centro de la acción diaria, tanto de los colectivos como de las instituciones. Es esta realidad la que ha

configurado lo que se ha venido llamando “el modelo guipuzcoano”, establecido sobre la base de una estrecha colaboración entre la administración pública y el TS. Por ello, Gipuzkoa demanda también una nueva cultura política y de la gobernanza, que se apoye en la colaboración público-privada y la implicación y participación de la ciudadanía en las políticas públicas” (Etxaniz, 2009, págs. 29-30).

Un modelo que requiere, según Etxaniz de un nuevo “*contrato social*” (Etxaniz, 2009, pág. 37) que identifique nuevos modos de gestión y nuevas fórmulas de financiación. Un contrato social que se asiente sobre la base, entre otras, de una administración garante aunque no necesariamente proveedora, que identifica claramente lo que quiere ofertar; y que cuente con empresas y organizaciones sociales robustas, de calidad y competentes. Las relaciones entre ambas esferas, público y privado, deberán incluir cláusulas sociales que permitan la sostenibilidad del TS que, en Gipuzkoa, se reconoce comprometido, competente, de calidad y cercano a la persona y a su entorno. Como señalara la diputada de Política Social:

“Optamos por nuevas fórmulas de gestión por la concertación entre lo público y privado, reservándonos aquellas decisiones que afectan a funciones de planificación, provisión, inspección, control y garantía de los servicios” (Etxaniz, 2009, pág. 39).

Esta idea también se recoge en una de las conclusiones del estudio del SIIS (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2009) cuyo objetivo era proponer una serie de orientaciones que contribuyeran a garantizar la sostenibilidad económica del sistema de Servicios Sociales en Gipuzkoa. Tras un pormenorizado análisis de la cuestión, el estudio concluía la necesidad de combinar tres estrategias: la contención y racionalización del gasto, la captación de recursos económicos adicionales y el reajuste de los flujos económicos institucionales.

Una de las propuestas enmarcadas en la estrategia de contención y racionalización del gasto, hacía referencia a la potenciación de las redes de apoyo social informal, especialmente las de carácter asociativo y voluntario, aunque el mismo estudio previene de que esta potenciación no debe ser excusa para una refamiliarización de las responsabilidades de atención, ni para el incumplimiento del principio de responsabilidad pública que establece la Ley (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2009).

Sin embargo, y tras las elecciones forales celebradas en mayo de 2011 que ganó la coalición *Bildu*⁴⁰ se dio un cambio de paradigma, más orientado hacia un aumento de la intervención pública, de tal manera que la administración asuma no solo la responsabilidad sobre el resultado del bienestar sino también sobre la producción de los servicios necesarios para ello. Así, el programa de gobierno del equipo de Martin Garitano, Diputado General de Gipuzkoa (2011-2015) recogía claramente esta cuestión:

“Entendemos los servicios sociales como una responsabilidad y una iniciativa públicas, por lo que será nuestra prioridad fortalecer y garantizar la responsabilidad que la Diputación asume de ofrecer y gestionar tales servicios. Todo ello entendiendo los servicios sociales como un derecho subjetivo de los ciudadanos y ciudadanas, de manera que los servicios sociales sean universales” (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2012).

En este sentido, uno de los principales objetivos de su mandato fue precisamente, *“consolidar y garantizar el compromiso de la administración foral en la oferta y gestión de los servicios”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2012) . En la Tabla 6 que presentamos a continuación se recogen las estrategias vinculadas a este objetivo y las acciones propuestas.

Tabla 6. Programa de Gobierno de la DFG. Dto. Política Social. 2011-2015

ESTRATEGIAS	ACCIONES
<p>Estrategia nº 1.</p> <p>Identificación e implementación de un modelo propio de creación, concertación y control de servicios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definición del modelo del Departamento de Política Social, para la construcción y gestión de nuevos equipamiento • Revisión del modelo de contrato; calendario de sustitución progresiva de convenios y contratos. • Revisión y estructuración de las cláusulas sociales incluidas y a incluir en los contratos y convenios del Departamento de Política Social, comprendidas las relativas a perspectiva de género, participación, euskera, reparto del trabajo, y economía social y solidaria. • Establecimiento de un modelo más homogéneo en la financiación de servicios para personas con discapacidad, y en el nivel de intensidad de quienes los prestan. Aplicación de un sistema de control y seguimiento en la gestión de servicios prestados mediante terceros.

⁴⁰ Coalición independentista vasca, conformada por los partidos políticos Eusko Alkartasuna y Alternativa, las agrupaciones Herritarron Garaia y Araba Bai, y otros independientes abertzales y de izquierda.

II. Antecedentes teóricos

ESTRATEGIAS	ACCIONES
	<ul style="list-style-type: none"> • Extensión de la inspección a otros ámbitos de ayudas. • Creación de nuevos servicios acordes al modelo que se establezca. • Cambio en el modelo de financiación de la Iniciativa Social
<p>Estrategia nº2:</p> <p>Publicación de los servicios de responsabilidad foral de modo progresivo y estratégico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma del servicio de valoración de la dependencia, y establecimiento de un mayor control sobre la parte externalizada. • Cumplimiento efectivo del artículo 60.2 de la Ley de Servicios Sociales (artículo que hace referencia a las prestaciones de la 1ª acogida, valoración, diagnóstico y orientación de caso, que son de competencia pública) • Creación de la estructura necesaria para la gestión directa de servicios. • Contratación directa de personal, para atender a los cometidos responsabilidad de la administración que se encuentren en la actualidad externalizados, siempre dentro de los límites de disponibilidad presupuestaria.

Fuente: elaboración propia a partir del Programa de Gobierno (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2012)

Como se puede observar, las dos estrategias planteadas para la consecución del objetivo tendente a consolidar y garantizar el compromiso foral en la oferta y gestión de servicios incidían en el principio de publicación de los servicios sociales, asumiendo la gestión directa de los servicios considerados derechos subjetivos.

En este sentido y como resultado de las estrategias planteadas, en noviembre de 2014 la DFG crea “Kabia”, un organismo autónomo foral para la gestión, prestación y ejecución de servicios sociales. Con la creación de este organismo, se pretendía avanzar en un cambio de modelo orientado a la gestión directa por parte de la administración pública, de los servicios sociales en Gipuzkoa. La propia Norma contempla la posibilidad de que el citado organismo foral pueda

“asumir en un futuro la gestión de otros servicios sociales que en la actualidad se prestan por entidades privadas sin ánimo de lucro en las que un ayuntamiento del T.H. de Gipuzkoa venga participando de manera significativa en sus órganos de gobierno y control” (Norma Foral 12/2014, del 6 de noviembre, 2014, pág. Preámbulo).

Entre las funciones que asume “Kabia” destacan la provisión de los servicios sociales de atención secundaria regulados por la Ley 12/2008 de Servicios Sociales. En este sentido, y en el momento en que se pone en marcha, el organismo foral asume la gestión de 16 residencias de personas mayores de titularidad municipal, cuya gestión está concertada con entidades privadas de carácter social (sólo una de las 16 incorporadas está gestionada directamente desde el ayuntamiento correspondiente).

No obstante, este cambio de paradigma se ha visto truncado tras las elecciones forales de mayo de 2015, que vuelven a situar al frente del gobierno foral a EAJ/PNV y a su candidato Markel Olano.

Así, el Plan Estratégico de Gestión de la DFG que aprueba el nuevo Consejo de Gobierno para el periodo 2015-2019, propone un

“Modelo de Gobernanza abierto y colaborativo, basado en las personas y en el liderazgo transformacional y compartido; la colaboración público-privada para el impulso de los proyectos estratégicos; la interacción y deliberación permanente con la ciudadanía y el resto de agentes económicos y sociales del Territorio, y la participación activa y protagonista de los equipos político y técnico de DFG” (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015, pág. 6).

Uno de los proyectos estratégicos que recoge este Plan es el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa, cuyo objetivo es:

“Fortalecer nuestro modelo de bienestar social a través de la mejora del servicio, la mejora del equilibrio territorial, la creación de empleo y la complementariedad de la red natural de apoyo en colaboración con los ayuntamientos y las entidades sociales” (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015, pág. 18).

Este proyecto estratégico se articula con los siguientes objetivos y líneas prioritarias asumidas desde el Departamento de Políticas Sociales, y recogidas en la Tabla 7.

II. Antecedentes teóricos

Tabla 7: Plan Estratégico de Gestión de la DFG. Dto. Políticas Sociales. 2015-2019.

OBJETIVO 39. Adecuar la oferta de la red pública de recursos sociales de Gipuzkoa a la evolución de las necesidades sociales y lograr su equilibrio territorial	Ejecución de las previsiones de cobertura e inversiones previstas en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa
	Reducción de los desequilibrios territoriales en la oferta de recursos sociales
OBJETIVO 40. Mejorar la calidad de la oferta de servicios y prestaciones para garantizar una atención adecuada a las necesidades de las personas y lo más próxima posible a su entorno	Reducción de las listas de espera y el tiempo medio en espera
	Orientación de las prestaciones económicas de dependencia hacia una mayor cobertura de la PEAP y la PEVS, promoviendo la profesionalización de los cuidados y un mayor seguimiento de las situaciones atendidas
	Rediseño de ciertos servicios y prestaciones de apoyo en el entorno para mejorar su calidad y su atractivo
OBJETIVO 41. Avanzar en la adaptación de nuestra red al marco establecido por la Ley de Servicios Sociales y sus herramientas de desarrollo	Implementación de actuaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Organismo Autónomo KABIA
	Acuerdo con Ayuntamientos para el progresivo ajuste competencial y financiero
OBJETIVO 42. Potenciar un modelo de coordinación socio-sanitaria que permita una atención integral y adaptada a las necesidades de las personas y a la optimización de los recursos disponibles	Desarrollo de los proyectos conjuntos incluidos en el Plan operativo Sociosanitario de Gipuzkoa, 2015-2017
OBJETIVO 43. Analizar e implantar nuevas fórmulas de colaboración público-privada para ofrecer unos servicios sociales de calidad sostenibles económicamente	Identificación y análisis de oportunidades y fórmulas de colaboración para la inversión en nuevos recursos sociales
	Priorización de la fórmula de concertación para la oferta de nuevas plazas
OBJETIVO 44. Incentivar la participación del TS como socio estratégico en la producción de bienestar y cohesión social y en la creación de empleo blanco	Impulso a la generación de oportunidades de empleo como medio de integración social para las personas con discapacidad y aquellas en situación o en riesgo de exclusión
	Promoción de proyectos para la cohesión e inclusión social, generación de valores colectivos y detección de problemáticas sociales de manera prematura
	Fomento de la innovación en el desarrollo de programas de acción social y de nuevas fórmulas de organización del voluntariado
	Aprobación de un plan plurianual para la construcción, renovación y modernización los recursos sociales de las entidades del TS
	Reflexión con el TS para ahondar en la eficiencia del sistema y la sostenibilidad de los servicios sociales
OBJETIVO 45. Promover en el ámbito de los servicios sociales actividades de I+D+i, evaluación y buenas prácticas, orientados a reforzar la atención comunitaria, mejorar la eficacia y eficiencia, racionalizar los costes y atender nuevas necesidades sociales	Promoción de la investigación y del desarrollo de prácticas innovadoras en materia de servicios sociales
	Extensión de metodologías de evaluación a todos los procedimientos en los que se pueda medir el cumplimiento de los objetivos propuestos
	Implantación generalizada de sistemas de medición de calidad y satisfacción de las personas usuarias

	Impulso a las tecnologías y productos de apoyo, al efecto de favorecer la integración social en la autonomía y la permanencia en el domicilio
	Actualización y ampliación del Observatorio Social de Gipuzkoa, BEHAGI, para disponer y ofrecer de información relevante, sistematizada y actualizada sobre las condiciones de vida y bienestar de la población guipuzcoana y sobre los servicios sociales

Fuente: elaboración propia a partir del Plan Estratégico de Gestión 2015 - 2019 (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015)

Como se puede observar, en este plan vuelve a ocupar un lugar preferente el TS, considerado socio estratégico para la cobertura de las necesidades sociales del territorio. El propio plan señala que *“la administración no es la única responsable de la cohesión [social], ni debe serlo”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015, pág. 31).

4.3 Los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco

Tras el análisis del marco legal de la política social desarrollada veamos, a continuación, cuál es la situación de los servicios sociales en la CAPV, en lo que respecta a la titularidad de los centros y servicios y a las fuentes de financiación. Ambos indicadores permitirán conocer el grado de responsabilidad que los poderes públicos asumen en la práctica, así como la riqueza del tejido solidario vasco.

4.3.1 Análisis estructural de los Servicios Sociales en la CAPV

Respecto a la titularidad del agente productor de los servicios sociales (pública o privada), el informe del Ararteko (Ararteko, 2008) sobre las Condiciones de Trabajo en el TS de intervención social, realizado meses antes de la promulgación de la Ley 12/2008, constata el hecho de que:

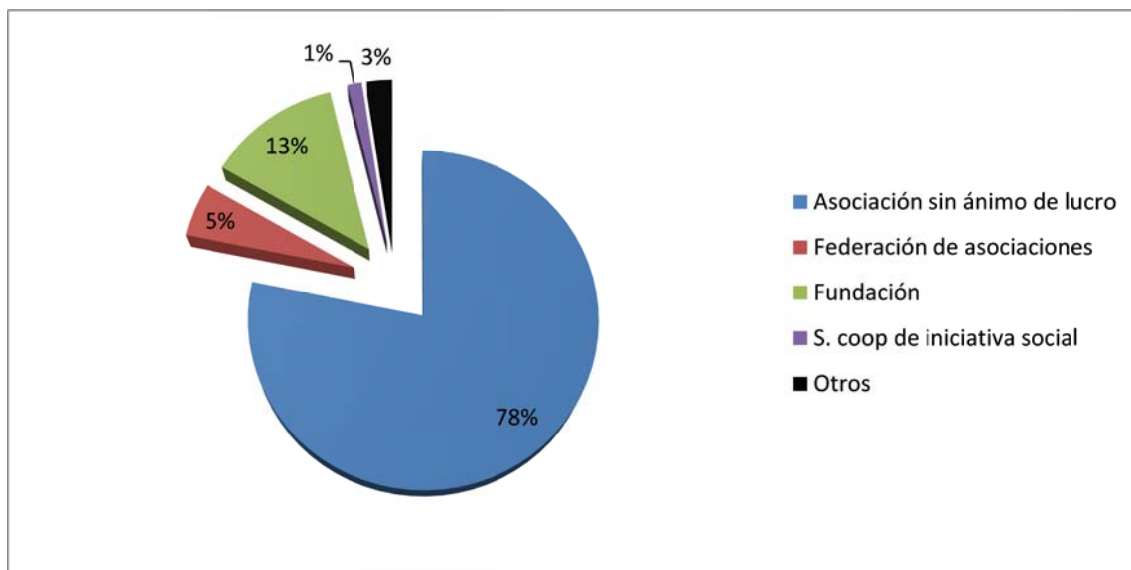
“La mayoría de los servicios y recursos destinados en nuestra comunidad a la atención social de sectores tan significativos como las personas en riesgo de exclusión, los menores desprotegidos, las personas con discapacidad o las personas mayores con mayor o menor grado de dependencia, se encuentran gestionados por asociaciones o entidades de iniciativa social que reciben, para ello, ayudas económicas de diferentes administraciones” (Ararteko, 2008, pág. 25).

El mismo informe, recogiendo datos utilizados por el Consejo Vasco de Bienestar Social, cifraba en 1.569 las entidades que componen el sector no lucrativo de la acción

II. Antecedentes teóricos

social de la CAPV, de las cuales 898 constituían el TS de intervención social. Asimismo, respecto a la titularidad de las entidades, el citado informe señalaba que tres de cada cuatro organizaciones son asociaciones sin ánimo de lucro, mientras que 1 de cada 10 eran fundaciones. En el Gráfico 13 se muestra detalladamente la forma jurídica de las organizaciones del sector de intervención social.

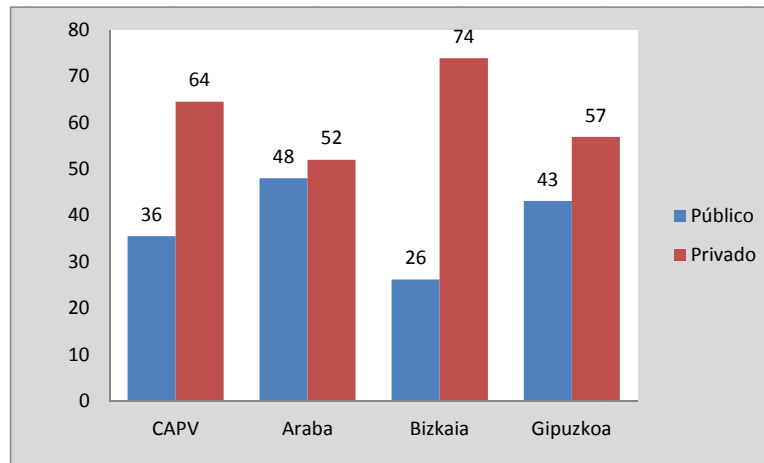
Gráfico 13. Forma jurídica de las organizaciones vinculadas a la intervención social (%)



Fuente: elaboración propia a partir de Ararteko. 2008, pág. 58

En este sentido, y según la Estadística de Servicios Sociales y Acción Social elaborada por el Eustat (Instituto Vasco de Estadística), el 64% de los centros que componen el conjunto del sistema de servicios sociales en el año 2013 son de titularidad privada. En el Gráfico 14 se muestran los datos referidos a cada uno de los TT.HH.

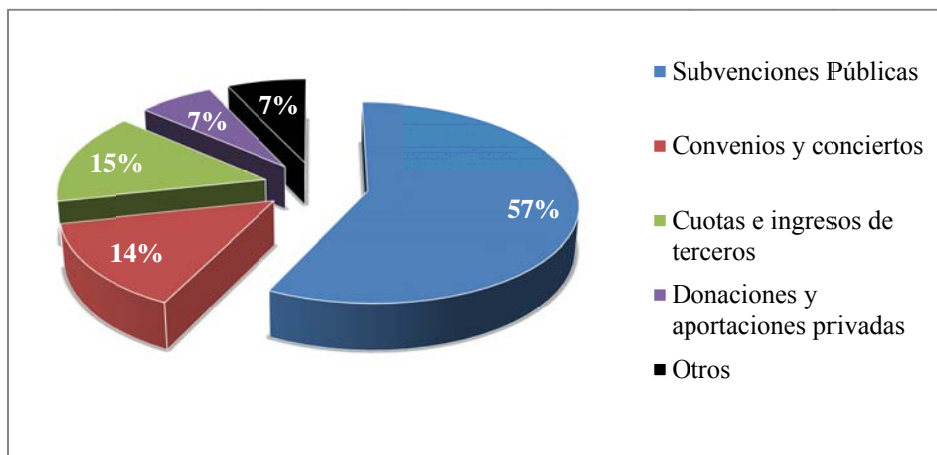
Gráfico 14. Titularidad de los servicios sociales en la CAPV, según TT.HH (%)



Fuente: elaboración propia a partir de EUSTAT. 2013

Por otro lado, en lo referido a la financiación del sistema, cabe señalar que el Informe del Ararteko (2008) destaca que el principal proveedor de fondos en el ámbito de la iniciativa social es la administración pública. Puede decirse además, que las subvenciones representan la fórmula elegida en la mayoría de las ocasiones a fin de establecer acuerdos con las entidades privadas: el 57,3% de las colaboraciones se sirven de las subvenciones de la administración; por otra parte, los convenios y conciertos suponen el 14,3% del total. El resto, un 28,4% están representados por fondos privados. En el siguiente Gráfico 15 se presentan los datos pormenorizados:

Gráfico 15. Principales canales de financiación de las EIS prestadoras de servicios sociales (%)

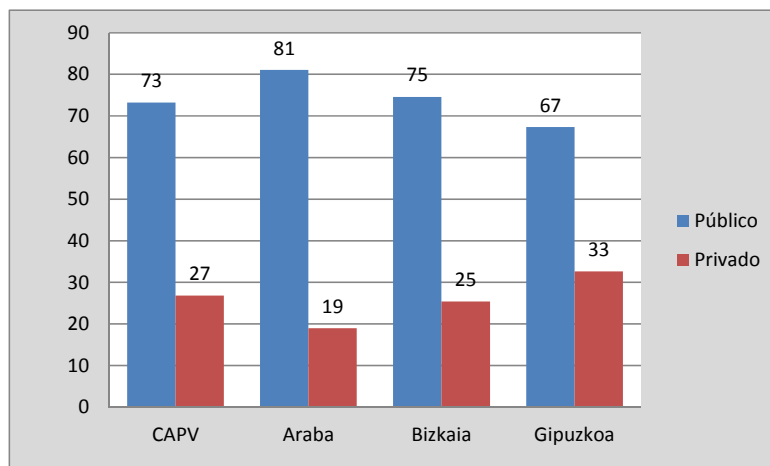


Fuente: elaboración propia a partir de Ararteko, 2008, pág. 91

Asimismo, la Estadística de Servicios Sociales y Acción Social, elaborada por el Eustat 2013, cifra en un 73% la financiación pública del sistema para el conjunto de la CAPV

(Ver Gráfico 16). Por TT.HH puede verse que comparativamente es en Araba donde el porcentaje de financiación pública es mayor (81%), dato lógico si tenemos en cuenta que es el TT.HH con un porcentaje más amplio de servicios sociales de titularidad pública (48%). Sin embargo, en Gipuzkoa el peso de la financiación privada es más elevado, siendo de un 33%, 6 puntos por encima de la media autonómica⁴¹.

Gráfico 16. Financiación de los servicios sociales de la CAPV según su carácter (%)



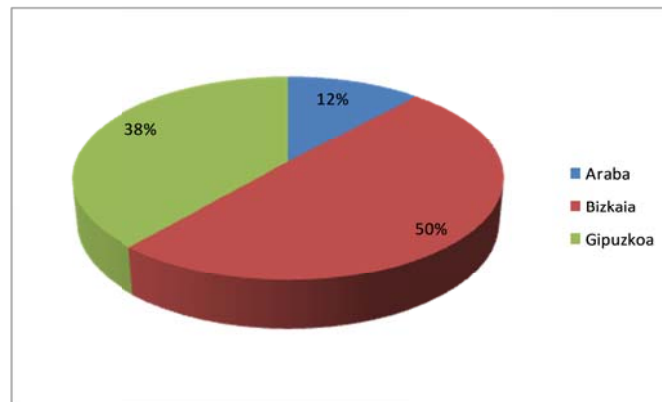
Fuente: elaboración propia a partir de EUSTAT. 2013

Matizando un poco más la fotografía de la realidad que nos ocupa y centrándonos en el sector de las residencias orientadas a la exclusión social⁴² (donde se sitúa Loiolaetxea), cabe destacar que, según el II Informe del Consejo Vasco de Servicios Sociales sobre la Situación de los Servicios Sociales en la CAPV (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2012), en la Comunidad Autónoma existen 290 centros residenciales o de alojamiento para personas en situación o riesgo de exclusión. De ellas, 112 se ubican en Gipuzkoa (el 38%). El Gráfico 17 muestra el peso de cada uno de los TT.HH en este segmento de actividad.

⁴¹ Las estadísticas del EUSTAT no permiten discriminar el origen de la financiación privada cuyas fuentes pueden derivar de ingresos realizados por las instituciones sin fin de lucro, empresas, las propias familias u otras.

⁴²EUSTAT define el ámbito de la exclusión social como aquel que atiende a *personas en las que se produce una ruptura progresiva de los lazos de pertenencia y arraigo, ocasionándose una pérdida de los elementos constitutivos de la dimensión social y personal del individuo. En este grupo se incluyen los subgrupos: transeúntes, presos, ex-reclusos, alcohólicos, drogadictos, minorías étnicas y otros grupos de difícil clasificación*. Igualmente define los centros residenciales como aquellos centros en los que se ofrece una atención permanente y una asistencia integral, mediante los servicios de alojamiento, manutención, y otros servicios complementarios. En esta tipología se incluyen todos los centros que ofrecen servicio residencial: Centro de Acogida, Albergues, Centros de Recuperación en régimen de internado, Hogares Funcionales y Residencias propiamente dichas (EUSTAT, Estadísticas de servicios sociales y acción social, 2011). Loiolaetxea pertenece a esta categoría.

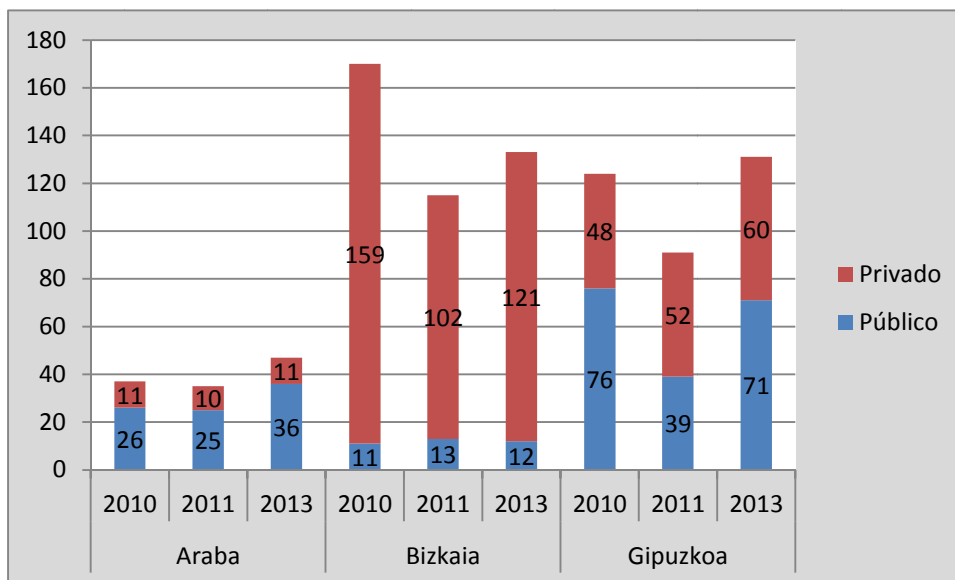
Gráfico 17. Centros residenciales para personas en situación de riesgo o exclusión según TT.HH (%)



Fuente: elaboración propia a partir de SIIS, 2011, pág. 16

Un aspecto muy importante a tener en cuenta en relación a la oferta residencial, es el relativo al carácter de los centros y a la disponibilidad de plazas según la titularidad pública/privada. Así, en el Gráfico 18 se precisan el número de centros del ámbito de la exclusión social al que pertenece Loiolaetxea. Se presentan datos referidos a las estadísticas del 2010 (EUSTAT, 2011), del 2011 (EUSTAT, 2013) y del 2013 (EUSTAT, 2015)

Gráfico 18. Comparación del número de centros residenciales orientados a la exclusión social según su titularidad y año. Distribución por TT.HH (frecuencias)



Fuente: elaboración propia a partir de EUSTAT. 2011, 2013, 2015

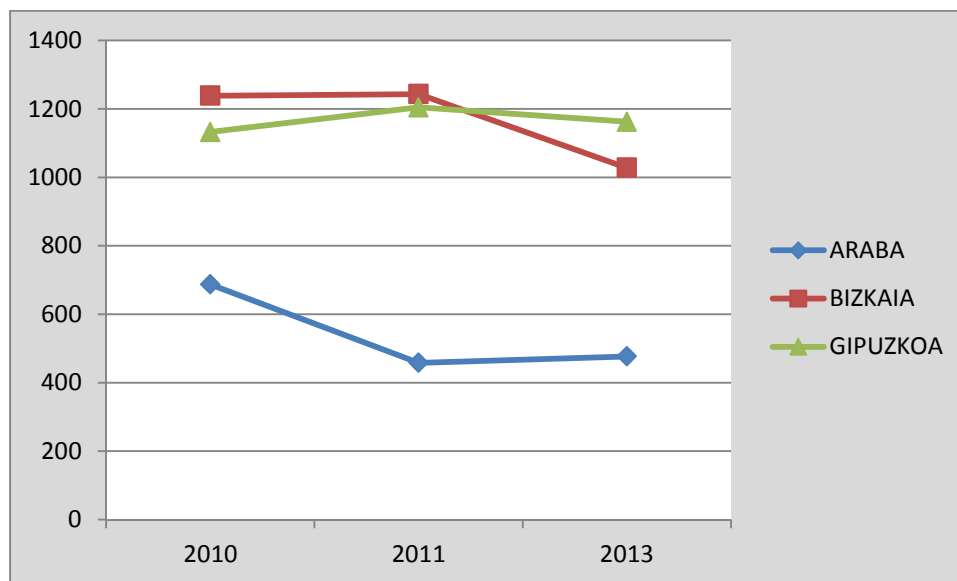
Comparando los datos relativos a los años 2010 y 2011 nos permite constatar algo que consideramos relevante, nos referimos a la reducción del número de centros residenciales que responden a las situaciones de exclusión social. En Araba esta

II. Antecedentes teóricos

reducción es mínima (dos centros) mientras que en Bizkaia la reducción es de un 32% (55 centros) y en Gipuzkoa de un 27% (33 centros). Sin embargo vemos que en los tres TT.HH, el número de centros aumenta en 2013. Así, en el caso de Araba y Gipuzkoa, situándose por encima del valor referido al año 2010, no así en Bizkaia que aun habiendo aumentado en relación a 2011 no llega al número de centros existentes en 2010.

En cuanto al número de plazas ofertadas en cada territorio para los años 2010, 2011 y 2013, las estadísticas oficiales, en razón del secreto estadístico, no permiten discriminar si éstas son de naturaleza pública o privada. Sin embargo el dato del número de plazas es relevante para conocer la magnitud de la oferta de servicios, dado que el número de centros puede inducirnos a error, si no tenemos en cuenta el tamaño de los mismos. Así, el Gráfico 19 que presentamos a continuación nos muestra este dato por TT.HH y año de referencia:

Gráfico 19. Comparación del número de plazas residenciales orientadas a la exclusión social por año. Distribución por TT.HH (nº absolutos)



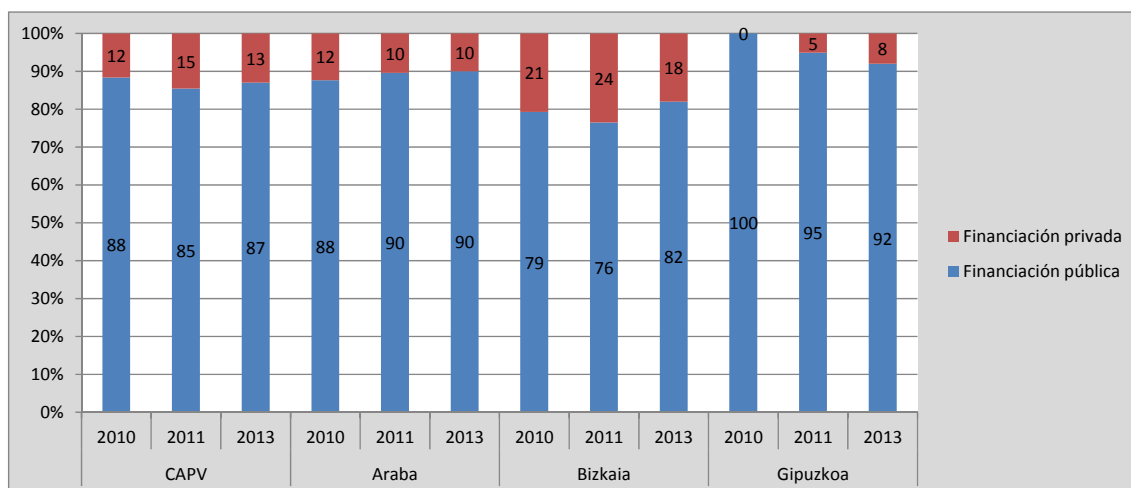
Fuente: elaboración propia a partir de EUSTAT. 2011, 2013, 2015

Como se puede comprobar, en el periodo estudiado el único TT.HH que ha aumentado el número de plazas residenciales ofertadas para la atención de las situaciones de exclusión es Gipuzkoa. Las 1162 plazas que disponía Gipuzkoa en 2013, suponen una dotación de 1,64 plazas por cada 1.000 habitantes, apenas superior a la dotación de Araba pero significativamente superior a la dotación vizcaína (1,5 y 0,9

respectivamente). Evidentemente y dado el análisis parcial que aquí se está realizando, esta diferencia en la cobertura no puede hacernos concluir cuál es el grado de respuesta que se le da al colectivo en cada TT.HH, dado que no valoramos otro tipo de recursos y servicios que también se dirigen al mismo, como pueden ser los centros de día⁴³.

Por último, mencionar el capítulo relativo a las fuentes de financiación disponibles. Ya se ha dicho anteriormente que la fuente de financiación más importante en lo que afecta a las residencias relacionadas con la exclusión social es la subvención proveniente, en gran medida, de la administración pública. Obviamente, este hecho deja en una posición bastante vulnerable a todo el sistema, tal y como puede comprobarse en el Gráfico 20 que analiza la comparativa para los años 2010, 2011 y 2013 del tipo de financiación de las residencias.

Gráfico 20. Tipo de financiación de las residencias del ámbito de la exclusión social, comparativa por TT.HH. 2010, 2011 y 2013 (%).



Fuente: elaboración propia a partir de EUSTAT. 2011, 2013 y 2015

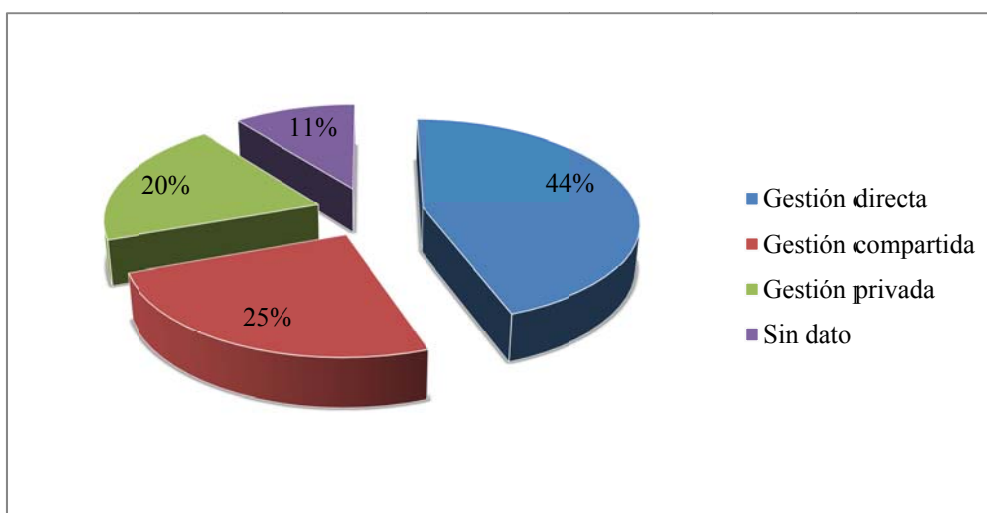
En este caso se aprecia que durante los años de estudio referidos, Gipuzkoa es el TT.HH que ha reducido la financiación pública de las residencias pasando del 100% en el año 2010, al 92% en 2013. Sin embargo es Gipuzkoa quien asume en mayor porcentaje la financiación pública de las mismas, dos puntos por encima de Araba y 10 por encima de Bizkaia.

⁴³ Según un estudio elaborado por el SIIS, en la oferta de plazas en centros de día, Gipuzkoa se sitúa con una cobertura superior a la de Araba pero bastante inferior a la vizcaína (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015)

4.3.2 La opinión de la ciudadanía ante la responsabilidad en la gestión de los servicios de bienestar

El I Informe sobre la Situación de los Servicios Sociales en la CAPV (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2011) recoge la opinión mayoritaria de la ciudadanía vasca hacia la consideración de que los servicios sociales deben ser de gestión pública, opinión que comparten un 44% de los encuestados; mientras que el 25% se decanta por la opción de una gestión compartida. En el Gráfico 21, se recoge la opinión de las personas encuestadas respecto a la titularidad de la gestión de los servicios sociales.

Gráfico 21. Apoyo de la ciudadanía vasca a la gestión pública de los servicios

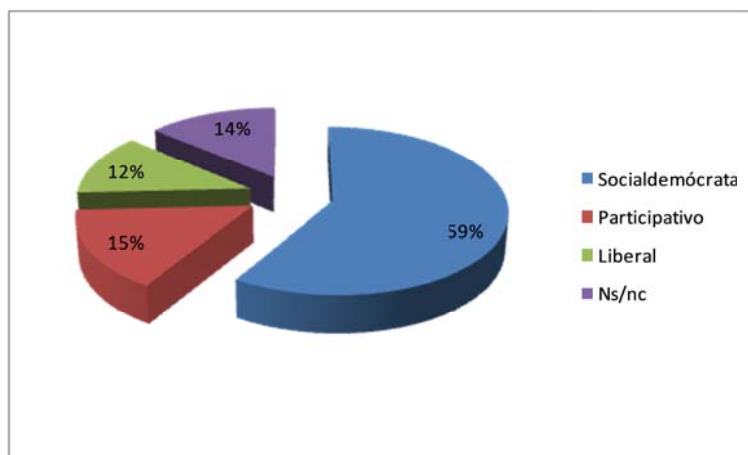


Fuente: elaboración propia a partir de SIIS, 2011, pág. 11

Aunque en el mencionado informe no se ahonda en la justificación de esta cuestión, puede apreciarse perfectamente que prácticamente la mitad (44%) de la población encuestada prefiere que los servicios sociales estén gestionados directamente por la administración, que un 25% están a favor de una gestión compartida y que el 20% restante se inclinan porque la gestión de los mismos esté encomendada exclusivamente a la iniciativa privada.

Más recientemente, y según el informe emitido por DeustoBarómetro Social las y los ciudadanos vascos optan mayoritariamente por vivir en una sociedad en la que el estado sea el responsable principal del bienestar de todas y todos los ciudadanos.

Gráfico 22: Modelo de sociedad preferido.



Fuente: elaboración propia a partir de DeustoBarómetro Social. 2013. Pág. 8

En el Gráfico 22 se puede apreciar la significativa diferencia a favor del modelo socialdemócrata⁴⁴. Sin embargo, llama la atención el porcentaje de respuestas que ante la pregunta sobre cuál de las afirmaciones se acerca a la sociedad en la que te gustaría vivir, un 14% no saben o prefieren no contestar.

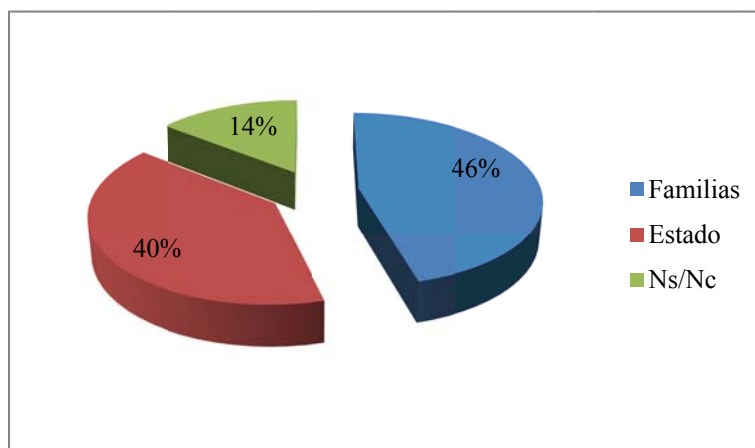
Cuando DeustoBarómetro Social pregunta sobre la actitud ante la presión fiscal para el mantenimiento de los servicios públicos, un 70% de los encuestados mejoraría los servicios públicos aunque para ello tuviera que pagar más impuestos, frente a un 10% que preferiría pagar menos impuestos, aunque con ello se empeorasen los servicios (DeustoBarómetro Social, 2013, pág. 9).

Sin embargo, cuando se pregunta sobre de quién es la responsabilidad del cuidado de los mayores, si del estado o de las familias, los porcentajes tienden a equipararse. Como puede apreciarse en el Gráfico 23, un 46% considera que es fundamentalmente responsabilidad de la familia, frente a un 40% que considera que lo es del estado⁴⁵.

⁴⁴Las definiciones relacionadas con cada modelo son las siguientes: modelo socialdemócrata: una sociedad en la que el estado sea el responsable principal del bienestar de todos los ciudadanos, teniendo la obligación de ayudarles a solucionar sus problemas. Modelo participativo: una sociedad en la que el bienestar de todos los ciudadanos dependa principalmente de la solidaridad y ayuda que se presten unos ciudadanos a otros. Modelo liberal: una sociedad en la que cada ciudadano sea el verdadero responsable de su propio bienestar y tenga la obligación de valerse por sí mismo para solucionar sus problemas sin ayuda de nadie (DeustoBarómetro Social, 2013, pág. 8)

⁴⁵Las definiciones relacionadas con este gráfico son las siguientes: Familias: es sobre todo responsabilidad de las familias atender a las personas mayores cuando no son capaces de valerse por sí mismas. Estado: el estado es el que debería asumir principalmente el cuidado de las personas mayores cuando no son capaces de valerse por sí mismas (DeustoBarómetro Social, 2013, pág. 12)

Gráfico 23: Responsabilidad del cuidado de los mayores



Fuente: elaboración propia a partir de DeustoBarómetro Social. 2013. Pág. 12

Para terminar con este análisis sobre las características de los servicios sociales en la CAPV en cuanto a titularidad y fuentes de financiación, señalar que según los datos del II Panel de técnicos y técnicas de servicios sociales consultados para la elaboración del II Informe del Consejo Vasco de Servicios Sociales (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2012), el 77% está de acuerdo en que las organizaciones de iniciativa social que forman parte del sistema deben tener mayor protagonismo en la gestión y planificación de los servicios sociales (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2012, pág. 233). Igualmente el 90% considera necesario aumentar el gasto público en los servicios sociales (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2012, pág. 244) independientemente de su pertenencia a entidades públicas o privadas.

4.4 A modo de conclusión

El análisis de los datos expuestos confirma la opción de la administración vasca por la provisión pública de los servicios sociales, asumiendo efectivamente la responsabilidad en la prestación de los servicios necesarios que posibiliten el ejercicio del derecho subjetivo a los servicios sociales de las y los ciudadanos vascos. Así se demuestra cuando analizamos la titularidad y las fuentes de financiación de los centros dirigidos a la atención de personas que han sufrido rupturas en sus lazos de pertenencia y arraigo, que les abocan a vivir situaciones de exclusión. Son servicios en los que se ofrece una asistencia y atención integral desde el alojamiento, la manutención y los servicios

complementarios que les permite a las personas que viven estas situaciones de exclusión, poder construir o mantener procesos de inserción.

Según datos de la Estadística de Servicios Sociales y Acción Social del Eustat, en el conjunto de la CAPV en 2013, el 38% de estos centros es de titularidad pública así como el 37% de las plazas; y el 87% de la financiación de los servicios ubicados en este ámbito procede de fondos públicos. Si atendemos al sistema en su conjunto, es decir al conjunto de centros residenciales de servicios sociales de la CAPV, el 41% de los centros que lo componen es de titularidad pública (un 40% de las plazas), y el 64% de su financiación procede de fondos públicos.

Estos datos demuestran por un lado, la realización efectiva del mandato legal de nuestro ordenamiento jurídico de instaurar un sistema de responsabilidad pública, y por otro, la perspectiva de la gestión mixta en el ámbito de la producción de servicios destinados a la consecución de la integración efectiva de las y los ciudadanos vascos: la importancia de las organizaciones privadas de carácter social en la producción de los servicios de bienestar es muy alta.

Los datos analizados referidos al 2013 reflejan, además, diferencias territoriales entre los TT.HH que componen la CAPV. En Araba, el peso de la iniciativa pública tanto en la oferta residencial (76%) como en la financiación del conjunto (90%) es mayoritaria. En Bizkaia, sin embargo, la oferta de servicios de carácter público es poco significativa (9%), aunque la financiación es claramente pública (81%). Por último, en Gipuzkoa, la financiación de este ámbito es preferentemente pública (92%) mientras que la oferta de centros lo es en menor medida (54%). Además, durante el periodo estudiado, el único TT.HH que ha aumentado el número de plazas residenciales ofertadas para la atención de las situaciones de exclusión es Gipuzkoa, situándose en un nivel de dotación de 1,64 plazas por cada 1.000 habitantes, la más alta en la comparativa entre los tres TT.HH.

En el marco de este trabajo no es posible ahondar en lo que esta diferencia supone. Seguramente las políticas implementadas en cada uno de los TT.HH para responder a las necesidades de inclusión del colectivo en riesgo o situación de exclusión hacen que determinados tipos de servicios estén más desarrollados y otros no lo estén tanto. La publicación del Decreto 185/2015, de la Cartera de prestaciones y servicios del Sistema

Vasco de Servicios Sociales y su implementación a partir del 1 de enero de 2017 creará un nuevo escenario a partir del análisis de lo que de hecho ya existe y de lo que todavía hay que implementar.

Por otro lado, según el pormenorizado trabajo del SIIS en relación al diagnóstico de la red de recursos y programas para la inclusión social en Gipuzkoa, el gasto guipuzcoano en la atención a la inclusión se caracteriza por su fuerte incremento, una menor implicación de los ayuntamientos (a quienes corresponde la atención de la exclusión severa) que se compensa con el mayor protagonismo del gasto foral en las políticas de inserción cuyo presupuesto ha aumentado en un 56% entre 2012 y 2015. En el caso concreto del gasto destinado a servicios y programas como el que nos ocupa, este incremento ha sido del 13% (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015, pág. 8)

Estudios posteriores deberán determinar el impacto que estas opciones tienen sobre la atención a las personas que viven situaciones de exclusión y de la posibilidad real de su aplicación, dadas las siguientes premisas:

- La crisis económica y su impacto en los presupuestos públicos (reducción de la disponibilidad de fondos) y en las y los ciudadanos guipuzcoanos (aumento de las necesidades sociales básicas)
- La influencia de las corrientes europeas, también la socialdemócrata (el modelo de EB nórdico) que transitan hacia modelos de colaboración público-privado.
- La implantación del Decreto 185/2015, de la Cartera de prestaciones y servicios del SVSS que identifica claramente qué es responsabilidad pública y a quién corresponde asumirla. Esta implantación supone un reto y una oportunidad para los agentes que intervienen en la red: administración pública, tanto municipal como foral, así como para las propias entidades prestadoras de servicios.
- Por último, la necesidad de repensar o reflexionar sobre los modos de relación entre la administración pública y las EIS con años de historia en la atención residencial de personas que viven situaciones de exclusión, con modelos de intervención ya implantados. Una relación que deberá transitar entre el pasado, en el que las organizaciones identificaban la necesidad, articulaban su respuesta y solicitaban la colaboración de la administración pública, fundamentalmente (si no

exclusivamente) en el aspecto económico, al futuro cercano en el que la administración asume el derecho subjetivo de las personas al bienestar social, un derecho recogido en una Cartera de prestaciones y servicios, por el que promueve los servicios y programas que realmente está obligada a prestar, bien sea directamente (gestión pública) o indirectamente (gestión privada).

5 EL PAPEL DEL TERCER SECTOR SOCIAL EN EL CONTEXTO ACTUAL

*Garantizar la prestación de bienes y servicios a las personas y colectivos más vulnerables y aumentar la incidencia política a partir de su fortalecimiento como actor social.
II Plan Estratégico del TSAS. 2013-2016*

Después de haber analizado el impacto que la crisis económico-social tiene en el aumento de la desigualdad, de haber estudiado el fenómeno de la exclusión social como una consecuencia de la misma, en el contexto de los modelos de EB articulados en torno a los derechos económicos y sociales, y de haber situado el debate en relación a los agentes que intervienen, es necesario analizar el papel del Tercer Sector Social como agente activo en la provisión de las necesidades sociales.

5.1 Aproximación descriptiva

5.1.1 Delimitación conceptual

El llamado Tercer Sector es un ámbito o fenómeno con límites difusos y una amplitud y significados diversos que varían de un autor a otro. Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, 2003), considera que las distintas denominaciones que mantiene el sector derivan de la diversidad de tradiciones que lo han ido estudiando. Fernández y Peñasco (Fernández Rodríguez & Peñasco Velasco, 2013) refieren las dificultades con las que se encuentran los autores que pretenden definir el concepto. En su opinión, estas dificultades pueden derivar de dos circunstancias: la primera tiene que ver con el momento histórico concreto en el que afloró esta realidad, la década de los 70 del siglo XX, en plena crisis del petróleo y primer cuestionamiento del EB; la segunda, deriva de la propia esencia del sector, fundamentalmente por su gran heterogeneidad y por el ingente número de entidades que lo conforman.

En la literatura que aborda la cuestión se identifican dos enfoques que pugnan por definir el concepto: el enfoque de la economía social y el enfoque no lucrativo. El

primero, cuyo origen está vinculado al CIRIEC⁴⁶, recoge la tradición europea continental y entiende el TS en un sentido amplio:

“Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos.

La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian” (Monzón Campos, 2010, pág. 28).

En esta definición se agrupan dos tipos de entidades: aquellas empresas creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado: cooperativas, mutualidades, etc.; y aquellas otras creadas para satisfacer las necesidades de las familias, como son: asociaciones, fundaciones y demás.

Según el Anuario del Tercer Sector de Acción Social (Edis, 2012) la idea básica defendida por los autores que se decantan por este enfoque es que en el espacio del TS coinciden tanto las organizaciones no lucrativas (*Not for profit*) como las de la economía social (*non profit*)⁴⁷. Según esta concepción, el TS estaría conformado como una alternativa entre las organizaciones societarias de corte capitalista y el sector público.

El segundo enfoque está articulado en torno al proyecto dirigido por Lester Salomon en la Universidad John Hopkins (Baltimore, USA) y se inserta en lo que ha venido a llamarse la tradición anglosajona. Esta perspectiva pone el acento en la no lucratividad del servicio (*Not for profit*), de modo que el espacio del TS se correspondería con el

⁴⁶ Centro Internacional de Investigación e Información Sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.

⁴⁷ *Not for profit*: término que agrupa a aquellas entidades sin fines de lucro, aquellas cuyo objetivo de prestar servicios a los socios o a la colectividad prevalece por encima del afán de lucro. *Non-Profit*: término que agrupa a aquellas entidades que tengan prohibido distribuir beneficios entre las personas propietarias de la organización (Edis, 2012, pág. 9).

ámbito que queda entre el mercado y el estado. Salomon y Anheier (1992) (en Fernández Rodríguez & Peñasco Velasco, 2013, pág. 95) identifican cinco características constitutivas de las organizaciones que pertenecen a este sector: a) estar organizadas formalmente; b) ser privadas y separadas de la administración del Estado; c) no repartir beneficios porque carezcan de intereses mercantiles; d) ser autónomas; y e) disponer de participación voluntaria, es decir, sus miembros participan desde su libre voluntad, no obligadas por ley.

Ciertamente, todas las fuentes consultadas para elaborar este apartado (Homs, O. (coord), 2009), (Edis, 2012), (Rodríguez Cabrero, 2013), (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015), (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015), constatan la dificultad de consensuar una definición que recoja, agrupe o defina a la gran diversidad de entidades, organizaciones, fundaciones, asociaciones... vinculadas a ella. Una de las conclusiones del VI Foro Tercer Sector (Homs, O. (coord), 2009) hace referencia, precisamente, al debate surgido entre la conveniencia de acotar el concepto que otorgaría cierta homogeneización pero que iría en detrimento de la heterogeneidad propia del sector, considerada como una de las características singulares de la misma.

En cualquier caso y ante la necesidad de establecer los límites de los objetos de estudio, los autores tratan de definir o encuadrar el marco conceptual al que hacen referencia.

Así, Casado (Casado, 2003), en su análisis de los términos y conceptos relativos al sector voluntario, delimita el ámbito de la acción social para concretar todavía más el concepto que nos ocupa en esta investigación, a saber, el TSAS. El autor, siguiendo el Libro Blanco del Tercer Sector del ámbito social delimita éste como:

“El área de acción social comprende las actividades que tienen por objeto reducir las desigualdades socioeconómicas y evitar la exclusión social, y excluye las dedicadas primordialmente a la sanidad, educación, empleo, pensiones, vivienda o cultura, así como las organizaciones de autoayuda diseñadas para segmentos sociales sin riesgo de exclusión” (Casado, 2003, pág. 116).

Por su parte, el Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia (Canto & López-Aróstegui, 2007) define el TS como:

“Aquél compuesto por el conjunto de iniciativas en activo de la sociedad civil, con autonomía de gestión e independencia, de carácter no lucrativo y por norma general voluntario, y que orienta su actividad a la intervención social en sentido amplio, lo cual implica que tienen por finalidad la mejora del entorno social desde campos muy variados” (Canto & López-Aróstegui, 2007, pág. 43).

El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España (Edis, 2012) a su vez, lo define de la siguiente manera:

“El Tercer Sector de Acción Social es el ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria tratando por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar” (Edis, 2012, pág. 13).

Por último es preciso recoger la definición que da la recientemente aprobada Ley del Tercer Sector Social de Euskadi que en su artículo 2º considera que a los efectos de la citada Ley:

“Forman parte del TSS de Euskadi las organizaciones de iniciativa social, con sede y actividad en la CAPV, cuya finalidad principal es promover, a través de actividades de intervención social, la inclusión social, la cooperación al desarrollo y el ejercicio de los derechos de personas, familias, grupos, colectivos o comunidades que afrontan situaciones de vulnerabilidad o exclusión, desigualdad, desprotección, discapacidad o dependencia” (Ley 6/2016, de 12 de mayo).

Aunque Fernández y Peñasco (Fernández Rodríguez & Peñasco Velasco, 2013), tras realizar un análisis detallado de los diferentes criterios utilizados por autores diversos a la hora de definir el TS, consideran que no sea aconsejable delimitar el concepto, sí recomiendan establecer algunos aspectos esenciales referidos al TSS:

“El TS atañe a un área de intervención formada por entidades privadas. No persiguen ningún ánimo de lucro y no pertenecen a ninguna institución gubernamental. Poseen un carácter voluntario. Precisamente por ello, funcionan de manera autónoma y solidaria. Potencian el reconocimiento de los derechos sociales. Las entidades que conforman el

TS, fomentan la recuperación social y activa de las personas en todos sus ámbitos, incidiendo en aquellos grupos sociales más vulnerables, al encuadrarse en procesos de exclusión social” (Fernández Rodríguez & Peñasco Velasco, 2013, pág. 97).

Todos estos aspectos que pueden verse reflejados también en el Libro Blanco del Tercer Sector Social de Euskadi (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) que entiende que existe un conjunto de rasgos definitorios que sirven como límites claros para su identificación y permiten discriminar entre lo que es o no es el TSS, estamos ante:

- organizaciones privadas, con órganos de gobierno autónomos, formalmente constituidas, sin afán de lucro, surgidas de la iniciativa ciudadana
- cuya finalidad es la mejora del entorno social, siempre orientadas hacia el interés general y a la promoción de la inclusión social y el ejercicio de los derechos,
- comprometidas con las personas y vinculadas al territorio, por lo que son constitutivamente expresión organizada de la solidaridad ciudadana y se sostienen, en buena parte, sobre la aportación libre y voluntaria de ellas.
- Además cuentan con una presencia significativa de voluntarias y voluntarios.
- Por último las caracteriza algún grado de participación democrática y como todos, tienen una gran diversidad de grupos de interés.

Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015) tras su profundo análisis del TSAS en el contexto europeo apuntan a que el debate conceptual sigue abierto debido a la diversidad de prácticas existentes, las distintas regulaciones e incluso, las tradiciones nacionales de sociedad civil que coexisten en la UE.

Vidal (Vidal Fernández, 2009) considera que el TS no es un cúmulo de contenidos sino una manera de relacionarse desde la preocupación pública, por lo que el TS es un “*tipo*” de relación de tal forma que el TS se convierte en una determinada metodología para crear sociedad: “*El TS “tercia” entre las personas y todo tipo de institución, creando espacios en los que se comunitarizan los vínculos, creando modos económicos, políticos y culturales*” (Vidal Fernández, 2009, pág. 72).

5.1.2 Funciones del TSS

Como hemos visto anteriormente, el TSS desarrolla actuaciones dirigidas a determinados grupos de población que viven situaciones de vulnerabilidad y exclusión, actuaciones que están vinculadas a cuatro funciones sociales clave:

1. *Función de cohesión social* (De la Torre Prados, 2010, pág. 23) (Mora Ticó, 2012, pág. 2). La capacidad de interrelacionar usuarios, voluntarios, socios, por un lado; la de generar redes de colaboración y cooperación con otras organizaciones del sector y agentes de su entorno por otro; así como la capacidad de articular aportaciones privadas y públicas para satisfacer necesidades y demandas sociales, supone reconocer que estas organizaciones ejercen una función vertebradora de la cohesión social.
2. *Función simbólica* (De la Torre Prados, 2010, pág. 24) o *función de generador de valores* (Mora Ticó, 2012, pág. 2). Las organizaciones sociales además de proveer de servicios de atención, son referencia para la práctica de la solidaridad y el ejercicio de la ciudadanía responsable. Estas entidades tienen su razón de ser en los valores que fomentan y que progresivamente han ido calando en la sociedad.
3. *Función política* (De la Torre Prados, 2010, pág. 24) , (Fernández Rodríguez & Peñasco Velasco, 2013, pág. 99) o *función de participación democrática* (Mora Ticó, 2012, pág. 2). La capacidad de detectar problemas y visibilizar realidades de exclusión, de denunciar las situaciones consideradas injustas, de elevar las demandas sociales hasta la agenda política y de defender los intereses sociales, otorga a estas organizaciones capacidad de transformación social. Por otro lado, se convierten en un canal de comunicación entre la esfera pública y la privada, y entre las personas y la sociedad. Además, en tanto estructuras organizativas basadas en la participación activa de las personas que las constituyen, son modelos de participación democrática.
4. *Función de prestación de servicios* (Mora Ticó, 2012, pág. 2), (Fernández Rodríguez & Peñasco Velasco, 2013, pág. 99). La razón de ser de estas organizaciones es atender a las necesidades de los colectivos a los que dirigen su actuación a través de la prestación de servicios. La responsabilidad de realizar una prestación de servicios de calidad y la necesidad de adelantarse a los problemas y

avanzar en las propuestas de superación permite a estas organizaciones, una dinámica de trabajo de continuo aprendizaje que ha generado una función de mejora de procesos y servicios (De la Torre Prados, 2010). Del mismo modo, el aprendizaje acumulado en este campo ha propiciado la aparición de organizaciones que orientan y asesoran sobre aspectos relacionados con la mejora de la gestión y del funcionamiento interno así como la creación de los observatorios como instrumentos para el estudio, análisis y divulgación de información sistematizada sobre la realidad de su actuación (De la Torre Prados, 2010).

Según el análisis efectuado por el Libro Blanco del TSS (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) en Euskadi el 94'7% de las entidades realiza alguna actividad de prestación de servicios y el 75'2% refieren realizar también otro tipo de funciones sociales. En este sentido el propio Libro Blanco apunta una consideración clave a la hora de analizar las entidades y las funciones que cumplen, a saber, la importancia de realizar la distinción entre organizaciones que son proveedoras de servicios (y entre éstas, aquéllas que proveen servicios de responsabilidad pública de las que no lo hacen) y organizaciones que no son prestadoras de servicios. Una distinción, que según relatan, todavía hoy no es posible realizar. En cualquier caso, es significativo resaltar que un 5'3% del total de entidades no proveen ningún servicio, centrandó su actividad exclusivamente en la incidencia.

5.2 Impacto de la crisis en las organizaciones del Tercer Sector Social

La crisis económica-social que venimos padeciendo desde 2008, que se caracteriza en el ámbito que nos ocupa por una extensión de las situaciones de pobreza y de exclusión y por la reducción de la capacidad protectora del Estado, se da cuando las organizaciones del TSS se encontraban en una fase de consolidación institucional y organizativa, de acuerdo con diversos informes que abordan esta problemática. Así, para Izquierda y Prieto (Izquierda Etulain & Prieto Lobato, 2011) el contexto que vivimos en la actualidad se asemeja, en cierta medida, a aquél que posibilitó el auge del TS: la década de los años 70 del pasado siglo. Según los citados autores, la crisis acaecida en esta época propició la reestructuración del EB, así como la incorporación del TS como agente fundamental en su desarrollo. Sin embargo, si la crisis de los 70 supuso un avance en la

descentralización y en la expansión de la sociedad civil que propició el auge del movimiento asociativo (derivado de la política de la Administración Pública que optó por delegar algunas de las prestaciones y servicios en las entidades del TS), en la crisis que vivimos en la actualidad se está constatando el recorte y estancamiento de la administración en la financiación de los servicios y programas del TS.

Idénticamente Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, 2013, pág. 22) entiende que el auge del TSS deriva, además de lo ya mencionado (por la necesidad de descargar al Estado de la gestión de los servicios y abaratar costes), por la incapacidad del EB para erradicar la pobreza, por el déficit de personalización de los servicios⁴⁸, y la crítica al modelo de participación ciudadana en el EB, de tal manera que, según el autor, el TSS se convertirá en un actor relevante aunque siempre dependiente del Estado. En su opinión, el TSS desarrollará:

- una actitud reivindicativa en relación a los límites del EB promulgando los derechos sociales y la defensa de los colectivos excluidos;
- una vía para promover la democracia participativa que permitan estimular formas de participación cívica que recrean la democracia de calidad;
- pero también una oferta de servicios públicos dirigidos a los colectivos vulnerables. En este último punto, su papel será relevante hasta tener que competir con el sector mercantil en aquellos espacios donde existen economías de escala⁴⁹.

Por tanto, nos encontramos ante un sector que en el momento en el que se inicia la crisis económica está en clara expansión, al albur de los avances dados en el EB⁵⁰, que posibilitó una ampliación del campo de actuación clásico de las organizaciones del TSS y que provocó en muchas organizaciones cambios en las formas de gestión, posibilitando el tránsito hacia organizaciones con mayores cotas de profesionalización y

⁴⁸ Recordemos que en la década de los 70-80 del siglo pasado, los servicios de atención a personas con necesidades eran, en su mayoría, macrocentros donde no se garantizaba la necesaria individualización y personalización de la intervención.

⁴⁹ La economía de escala hace mención a la posibilidad de reducción de costes gracias al aumento del tamaño de los centros, servicios o población atendida. Se dan economías de escala fundamentalmente en los servicios dirigidos a las personas mayores, personas dependientes e infancia

⁵⁰ La llamada Ley de Dependencia se promulga en 2006 y se percibe como la creación de un nuevo sistema, denominado 4º pilar del EB.

formas organizacionales más complejas. Esta es, en opinión de los participantes en el VI Foro del Tercer Sector (Homs, O. (coord), 2009) la característica más relevante de la especificidad de la crisis en este sector, a saber, su impacto en plena etapa de crecimiento y reestructuración.

El documento marco elaborado en el VI Foro del Tercer Sector (Homs, O. (coord), 2009) recogía también la idea de que la expansión del EB había atraído al sector privado mercantil que, con su capacidad de imagen y gestión, estaba desplazando a entidades sociales pioneras en la prestación de servicios.

En cualquier caso, a la hora de evaluar el impacto concreto de la crisis en las organizaciones del TSS, es necesario diferenciar dos facetas clave: la primera tiene que ver con su papel como proveedor de servicios, y la segunda con la faceta asociativa relacionada con la defensa y promoción de los derechos sociales.

5.2.1 Su faceta como proveedor de servicios

En relación a la primera, a saber, la consideración de las organizaciones como proveedoras de servicios, la Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia⁵¹ distingue tres ámbitos en los que la crisis ha incidido directamente:

Efectos en la intervención

En este punto se recogen los efectos que el aumento de las necesidades (Rodríguez Cabrero, 2013), (Pérez Yruela & Navarro Ardoy, 2013), (Vidal, 2013), (Montserrat Codorniu, 2013), (Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia, 2012), (Homs, O. (coord), 2009), (Plataforma del Tercer Sector, 2013) y la reducción en la cobertura pública a las mismas (Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia, 2012), (Renes Ayala, 2013), así como el colapso que el aumento de las necesidades sociales, han provocado en los servicios sociales públicos (Homs, O. (coord), 2009). Según los autores citados esto ha generado en las organizaciones del TSS: un aumento de las demandas no atendidas, de las listas de espera, retrocesos hacia prácticas asistencialistas, “cuellos de botella” en los recursos de acogida, acogida a personas cuyo perfil no se ajusta al de las destinatarias del servicio,

⁵¹ La Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia es un espacio de trabajo compartido y un instrumento de diálogo y cooperación, estable, operativo y bidireccional entre el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia y las organizaciones y redes del TSS con presencia en el T.H. [ver <http://bizkaia.net>]

desaparición de programas y reducción en los indicadores de calidad de la intervención, entre otros.

“En la situación actual la mayoría de las entidades sociales están pasando de trabajar en proyectos desde la óptica de la inclusión social, a través de proyectos personalizados y utilizando un enfoque integral, a invertir una parte muy importante del esfuerzo en la cobertura de necesidades básicas, actuando como agencias de ayuda social” (Plataforma del Tercer Sector, 2013, pág. 10).

En definitiva, las organizaciones del TSS han visto cómo se han multiplicado las necesidades y demandas ampliando el espacio social de la exclusión y de la vulnerabilidad, profundizando y cronificando sus efectos, a la vez que han constatado el impacto negativo de la reducción del gasto público en la cobertura de las necesidades básicas. Este aumento de la demanda se ha generado como efecto directo y más sangrante de la crisis socio-económica y de las medidas adoptadas por el Gobierno para atajarla (reducción del gasto social y medidas de austeridad); pero también debido a que los servicios sociales no han podido responder a la misma, de modo que se ha dado una derivación directa o indirecta hacia las entidades del TSAS que también se han visto superadas por la realidad.

Efectos en la gestión

La necesidad de tener que atender a un número mayor de personas que presentan situaciones de necesidad cada vez mayores, en un contexto en el que la administración pública está recortando el gasto social directo (vía servicios sociales) y también el indirecto (vía subvenciones y conciertos a organizaciones del TS) genera efectos al interno de éstas. El informe emitido por la Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia (Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia, 2012) así como el documento marco del VI Foro Tercer Sector (Homs, O. (coord), 2009) diferencian los efectos de la gestión en función del tamaño de las entidades. Así, en las entidades “grandes”, es decir, en aquéllas que experimentaron un crecimiento relevante en el personal remunerado, se están deteriorando las condiciones laborales de sus trabajadoras y trabajadores y, en algunos casos, se está reduciendo la plantilla. Por otro lado, en las entidades “pequeñas y

medianas”, la reducción de la financiación pública está elevando el riesgo de desaparición.

En este ámbito es importante destacar el impacto emocional que sufren las personas y los equipos de las organizaciones que atienden situaciones cada vez más difíciles, sin apenas recursos adecuados y en un contexto social donde las altas tasas de paro dificultan aún más las expectativas de superación de las situaciones de necesidad.

Efectos en los recursos

La reducción presupuestaria derivada de las restricciones de las administraciones públicas, las dificultades de acceso al crédito o la reducción de otros ingresos por donaciones, está afectando a las entidades por la vía de la reducción de los servicios y programas de interés social que no son de carácter básico, y por la reducción del ratio de atención (Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia, 2012) (Homs, O. (coord), 2009) (Rodríguez Cabrero, 2013) (Pérez Yruela & Navarro Ardoy, 2013).

Según Rodríguez Cabrero, (Rodríguez Cabrero, 2013) los tres efectos mencionados, a saber: el aumento de las necesidades y demandas sociales derivadas de la crisis; el efecto en las personas y los equipos de trabajo de las entidades; y las dificultades de financiación de los servicios y programas, afectan directamente a la sostenibilidad económica e institucional de las organizaciones. La referencia a la sostenibilidad económica tiene que ver con las dificultades de financiación antes mencionadas y la sostenibilidad institucional hace referencia a:

“La capacidad del sector para ser un agente central en el desarrollo de la emergente reforma social. Capacidad que implica no sólo la respuesta rápida y eficaz a las crecientes necesidades sociales generadas por las llamadas políticas de austeridad sino también, y sobre todo, la capacidad para movilizar a la población en defensa de los derechos sociales y el impulso renovado de la participación cívica que ha sido anticipado por los nuevos movimientos sociales” (Rodríguez Cabrero, 2013, pág. 29).

5.2.2 La faceta asociativa de defensa y promoción de los derechos sociales

La idea anterior, esto es, el cuestionamiento sobre la capacidad del sector para movilizar a la población, nos lleva a analizar la segunda faceta clave del TSS, a saber, la que tiene

que ver con el aspecto asociativo de defensa y promoción de los derechos sociales de las organizaciones del TSS.

Como ya se ha mencionado, el auge del TSS se dio en un momento clave de reivindicación hacia la consecución de los derechos sociales, una reivindicación que buscaba la implementación de los servicios y programas necesarios para la cobertura de las necesidades básicas en el marco de un EB poco desarrollado.

Ahora, 40 años más tarde, la “*cultura de los derechos*” característica de aquella época y los “*efectos perversos*” (Montagut, 2009, pág. 18) generados por la implementación de las políticas sociales asumidas, parece que han influido en que las y los ciudadanos dejemos la responsabilidad de la cobertura de todas las necesidades a la administración pública, haciendo que seamos menos proclives a la auto organización:

“Los cambios sociales y culturales de la modernización rápida y profunda que ha sufrido el país en los últimos cuarenta años están marcando las actitudes de la población ante las necesidades sociales, hoy mucho más confiados en la responsabilidad de las administraciones públicas en la provisión de los servicios sociales y, por lo tanto, menos proclives a la auto-organización para conseguir cubrir las necesidades colectivas” (Homs, O. (coord), 2009, pág. 21).

Por otro lado, además del cambio actitudinal de las y los ciudadanos ante la responsabilidad sobre la cobertura de las necesidades sociales, también es preciso revisar el proceso de institucionalización de las propias organizaciones. Así, Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, 2013) se pregunta si el desarrollo organizativo y económico de los últimos años no ha supuesto para las organizaciones un lastre a la hora de reivindicar los derechos y de contribuir a la movilización de la sociedad:

“Cabe preguntarse si las entidades sociales han estado presentes en las reacciones colectivas frente a los efectos de la crisis con voz propia diferenciada o, por el contrario, la presión de la demanda ha ocluido la capacidad de movilización y denuncia cívica” (Rodríguez Cabrero, 2013, pág. 31).

El Libro Blanco del TSS de Euskadi (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) señala otra cuestión que tiene que ver con el cambio en el tipo de relación que la administración pública ha planteado con el sector, una relación en términos de cliente-

proveedor “*esclerotizándola y estrechando cada vez más el margen de maniobra de la entidad*” (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 65).

En definitiva, los estudios y análisis realizados en torno al impacto que la crisis socio-económica ha tenido en el TSS destacan efectos claros y evidentes en las dos facetas clave de las organizaciones: la prestación de servicios y la defensa y promoción de los derechos sociales. En la primera de ellas, debido al considerable aumento de la demanda, tanto cuantitativo como cualitativo, se constata un cambio de perfil en las personas atendidas (con problemáticas y demandas nuevas) así como la cronificación de las situaciones de vulnerabilidad y de exclusión social que padecen las personas⁵². Igualmente se constata una reducción considerable de los ingresos procedentes de la administración pública por efecto de los recortes implementados, así como de las obras sociales de las Cajas de Ahorro. En la segunda, el impacto tiene que ver con un cuestionamiento sobre cómo se ha desarrollado esta faceta durante las décadas precedentes y sobre la necesidad de retomar la defensa y promoción de los derechos sociales a partir de nuevas vías de participación social.

Los esfuerzos que las entidades han realizado por satisfacer la creciente demanda, han dejado en un segundo plano otras prioridades que el sector tenía entre manos: su consolidación como agente interlocutor de la sociedad civil, la capacidad de adaptación a los cambios, la formación del voluntariado o la perspectiva de la innovación. Lo urgente se ha comido lo importante.

Zubero (Zubero, 2015) lo manifiesta claramente cuando apunta a la consideración de un cambio de tono del TSAS según se analicen documentos fechados antes de la crisis o se estudien los publicados durante la crisis: los primeros entendían la crisis como oportunidad para visualizar la contribución del sector y liderar una respuesta colectiva; los segundos inciden sobre los factores que están afectando al sector desde la urgencia: el aumento de la demanda y la falta de financiación.

⁵² En el momento de elaborar este apartado (junio de 2014) Cáritas Euskadi acaba de publicar su informe anual. Los datos son escalofriantes: en la CAPV durante 2013 la organización ha atendido a 46.000 personas (individuales y familias), 6.000 más que en 2012 (leído en Noticias de Gipuzkoa, 18 de junio de 2014). Cáritas Gipuzkoa advierte que “*más de 29.000 personas viven al borde de la pobreza crónica. Durante el último año ha aumentado de manera preocupante la penuria económica de quienes han agotado los subsidios y el colchón familiar*” (Leído en Noticias de Gipuzkoa, 19 de junio de 2014).

Queda por tanto, pendiente de analizar lo que Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015), en su amplio estudio comparado del TS en la UE señalan al hacer referencia a cómo se ha dado respuesta a la triple tensión que el TSS ha sufrido en su intento por conciliar su capacidad para amortiguar los impactos sociales de la crisis; para alzar su voz como agente de salida estructural de la misma; y como ejemplo de un nuevo modelo de desarrollo económico y social sostenible.

5.3 Retos y desafíos ante los que se enfrenta el Tercer Sector Social

La revisión bibliográfica efectuada para la elaboración de este capítulo muestra un amplio acuerdo en torno a los retos que debe afrontar el TSS, retos que se identifican tras el análisis de los déficits que tiene el propio sector así como a través del diagnóstico de la incidencia y alcance de la crisis económica-social que padecemos. Las nuevas necesidades sociales y los condicionamientos de las políticas sociales establecidas en el marco de una profunda reestructuración del EB, extendida e intensificada a partir de la crisis de 2008, requieren de las organizaciones mayor flexibilidad, mayor proximidad hacia las personas y mayor implicación de la ciudadanía en el proceso de dar respuesta a las desigualdades socioeconómicas que derivan de la crisis y de la gestión de la misma.

En este sentido, Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015) consideran que no se trata de un cambio coyuntural, sino estructural en el sentido de que la crisis supone un reto de adaptación y cambio para el TS, una búsqueda de una redefinición de su rol social y del lugar institucional, además de los cambios que debe afrontar para que le permitan garantizar no solo la sostenibilidad económica sino también la sostenibilidad social (su capacidad para crear base social y tejido asociativo).

Estos autores opinan que el TSS seguirá la inercia que el EB le está imponiendo hacia un reforzamiento de su función asistencial pero que, al mismo tiempo, el cambio en su base social (más movilizadora) le permitirá reconstruir los fundamentos de la solidaridad.

Hasta la fecha, los autores analizados y los informes realizados desde el sector, identifican cinco grandes retos a los que debe hacer frente el TSS y que son: replanteamiento de su modelo organizativo, la superación de la dependencia económica y el mantenimiento de un cierto grado de autonomía, mediante el establecimiento de

nuevas relaciones con el resto de agentes que intervienen en la respuesta a las necesidades básicas, la medición del impacto que tienen las organizaciones del TSS y la evidencia de su valor añadido, y la recuperación de la función cívica y reivindicativa.

5.3.1 Replanteamiento del modelo organizativo de las organizaciones del TSS

Como ya se ha mencionado, uno de los aspectos clave de la incidencia de la crisis en el sector es la consideración de que sus efectos impactan en la etapa de consolidación institucional y organizativa del mismo (Rodríguez Cabrero, 2013). Conviene señalar a este respecto que las organizaciones vinculadas a este sector cuya misión genérica es la consecución del bienestar de todas aquellas personas, grupos o comunidades con necesidades sociales por cubrir, tienen que gestionarse en base a criterios éticos que les obligan a garantizar la eficacia y la calidad en la prestación de los servicios, por lo que les es absolutamente imprescindible avanzar hacia un modelo organizativo que supere una visión cortoplacista e individual de la intervención. Como se ha visto, la realidad social necesita respuestas integrales y de calado que no son posibles dar sin una clara apuesta por la coordinación asociativa y sin una visión estratégica que les ayude a adelantarse a los impactos que el aumento de la desigualdad está generando.

En este sentido, Mora Ticó (Mora Ticó, 2012, pág. 10) señala que el TSS debe desarrollar la planificación estratégica que permita “*establecer una visión compartida de aquello que la organización quiere alcanzar*”. La metodología del marketing de servicios en cuanto mecanismo de gestión que posibilita “*identificar, anticipar y satisfacer las necesidades y motivaciones de los usuarios*”; la gestión y desarrollo de las personas “*que creen en los valores que las organizaciones defienden y que son su principal fuente de motivación*”, lo cual obliga, más si cabe, a “*clarificar y ordenar las relaciones y condiciones de las personas contratadas, voluntarias, asociadas y colaboradoras*”; la gestión de la calidad y la mejora continua, necesaria en un sector que “*dispone de recursos externos para su realización, tanto públicos como privados*”; todos estos aspectos serán claves en su futuro esquema organizativo. Es por ello que el autor considera necesario fomentar un modelo de gestión basado en la participación interna, porque “*participar en una organización no lucrativa significa ser actor de las decisiones estratégicas y de gestión*” en los diferentes niveles organizacionales (Mora Ticó, 2012, pág. 10).

El Libro Blanco del TSS de Euskadi (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) a su vez, considera que el sector debe hacer frente al reto de que la gestión de las entidades sea coherente con sus valores por lo que consideran clave avanzar tanto en la adaptación de metodologías de gestión implantadas en otros sectores como también en la formalización, comunicación y transferencia de las propias.

El Documento Marco del VI Foro Tercer Sector (Homs, O. (coord), 2009) añade la necesidad de profesionalización de la gestión en estas organizaciones, como garantía para afrontar los retos derivados del contexto. Igualmente, el Libro Blanco (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) habla de promover una política de personal y unas relaciones laborales acordes con la identidad y valores del sector.

Por su parte Vidal (Vidal, 2013), recoge también la necesidad de aumentar de tamaño para poder ser capaces de *“ahorrar costes y ser más eficientes en el uso de los recursos”* (Vidal, 2013, pág. 70). En este sentido, este autor plantea la necesidad de avanzar hacia la creación de organizaciones de segundo nivel (federación de asociaciones, redes, agrupaciones...) que, manteniendo la capilaridad social característica del sector, la combinen con eficiencia en el funcionamiento; en palabras del autor se trata de *“ganar eficiencia y dimensión”* (Vidal, 2013, pág. 73). Asimismo, y en este orden de ideas, el VI Foro Tercer Sector (Homs, O. (coord), 2009), considera que hay que hacer frente a la atomización de las entidades, encontrando fórmulas para mantener el arraigo de proximidad propio de este sector, sin menoscabar la posibilidad de que las organizaciones del sector estén vinculadas a estructuras más amplias. Mora Tico (Mora Tico, 2012) coincide en esta consideración al señalar que:

“El gran reto de las organizaciones (...) es encontrar fórmulas necesarias que permitan mantener las personalidades y particularidades de las organizaciones, y al mismo tiempo, integrarse en organizaciones más amplias que les ofrezcan las capacidades y recursos que ayuden a mejorar su estructura organizativa” (Mora Tico, 2012, pág. 14).

Por último recogemos también la aportación del Libro Blanco (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) que plantea la necesidad de una colaboración horizontal entre las entidades para superar la crítica de su fragmentación. Así mismo Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015b) refieren que existe un acuerdo

en el sector en relación a la necesidad de reforzar el tamaño organizativo medio de las entidades que lo componen.

5.3.2 Superación de la dependencia económica y garantizar la autonomía

Éste es el principal reto destacado en el Anuario del TSAS en España (Edis, 2012, pág. 232). Las entidades señalan la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiación tanto pública, privada como propia que posibiliten romper con la dependencia económica hacia la administración pública característica de este sector y garantice una autonomía que proporcione estabilidad.

Mora Ticó (Mora Ticó, 2012) refiere la necesidad de desarrollar un modelo de captación de fondos diversificado que garantice la sostenibilidad económica a partir de una visión más amplia que la actual: no se trata sólo de captar fondos económicos sino de que las organizaciones tengan una visión amplia sobre los recursos a conseguir. El Libro Blanco (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) incide en la misma línea, además de añadir la importancia de impulsar el rigor en la gestión económica, la eficiencia, rendición de cuentas y transparencia.

Por su parte, Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015b) refieren además de la necesidad de diversificar las fuentes de financiación, buscar una estabilidad de la financiación pública, la creación de formas estables de acceso al crédito, cambios en la normativa del IVA, así como la generalización de las cláusulas sociales en la contratación pública.

Sin embargo, Pérez Yruela y Navarro (Pérez Yruela & Navarro Ardoy, 2013) plantean el análisis desde un enfoque distinto, a saber si la cuestión debe ceñirse a la dependencia económica del sector hacia la administración pública, o si de lo que se trata es de la gestión privada de intereses públicos. Recuerdan que en *“el modelo de cooperación público-privado los derechos sociales comportan el compromiso del sector público en la cobertura de las necesidades que presentan determinados colectivos”* (Pérez Yruela & Navarro Ardoy, 2013, pág. 52), por lo que la cuestión de quién es el agente que oferta dichos servicios no debe implicar el debilitamiento en la cobertura de esos derechos:

“El sector público, como garante último [de la cobertura de los derechos] debe aportar los recursos necesarios para que así sea. Igualmente, que exista gestión privada de prestaciones financiadas con recursos públicos implica una dependencia del sector público justificable para garantizar que las prestaciones se realicen con los criterios de calidad exigibles” (Pérez Yruela & Navarro Ardoy, 2013, pág. 52).

Esta cuestión también preocupa a las entidades vascas que entienden que en aquellos casos en los que se gestiona la provisión de un servicio de responsabilidad pública incorporado en la Cartera de servicios y prestaciones, debería reforzarse su financiación, dado que consideran que ésta debería tender a cubrir el 100% del gasto corriente, cuando no existan otros ingresos (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015).

5.3.3 Establecimiento de nuevas relaciones con los agentes involucrados: sector público y empresas privadas

En los estudios analizados aparece la necesidad de redefinir y consolidar la relación entre las entidades del TS y la administración pública. En algunos casos se identifica como la necesidad de aceptar el nuevo rol que la administración parece haber adoptado y que pasará de *“financiador principal a colaborador necesario”* (Vidal, 2013, pág. 72). En otros, se valora el cambio sociocultural acaecido por el que *“el espacio público y el bienestar general han dejado de ser responsabilidad exclusiva de los gobiernos para ser compartida por la sociedad”* (Pérez Yruela & Navarro Ardoy, 2013, pág. 52). Este cambio requiere, en opinión de los citados autores:

“Un nuevo modelo relacional que estructure un único sector (público-privado) de bienestar social [donde se especifiquen] los derechos reconocidos a los ciudadanos y la forma de financiarlos, el papel de la administración pública y de las entidades del TSAS en la definición y prestación de esos derechos, los requisitos que las entidades deben reunir, los procedimientos para la asignación de funciones a las entidades y la forma de evaluación de las actividades desempeñadas con fondos públicos” (Pérez Yruela & Navarro Ardoy, 2013, pág. 52).

Un nuevo modelo relacional basado en lo que Guiteras denomina *“Gobernanza democrática”* (Guiteras Mestres, 2012, pág. 128), un modelo caracterizado porque los valores de lo público son los que guían la producción externalizada de servicios

financiados con fondos públicos, que se garantizan por la responsabilidad pública del gobierno en la programación, evaluación y gestión de los mismos.

Se trata por tanto, de consolidar:

“Un sistema de responsabilidad pública, en el modelo mixto del EB con prevalencia de la gestión pública directa y de la gestión junto con la iniciativa social en la provisión de servicios de responsabilidad pública en el ámbito de la intervención social” (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 177).

En cualquier caso, el VI Foro Tercer Sector (Homs, O. (coord), 2009) recuerda que este nuevo modelo que promueve mayor transparencia y sistemas de control no debe disminuir la implicación y autonomía del sector ni ahogar su vitalidad con sistemas burocráticos de controles administrativos.

Entre las conclusiones del Anuario del TSAS (Edis, 2012) también se destaca la cuestión de la necesidad de fortalecer las relaciones con la administración pública, en aras a mantener su papel como interlocutor y su función clave en el diseño de las políticas sociales.

Mora Ticó (Mora Ticó, 2012) da un paso más en esta cuestión al entender que es necesario establecer un nuevo marco de colaboración intersectorial, no sólo con el sector público sino también con las empresas privadas. En su opinión las fronteras que separan a estos tres agentes son cada vez más difusas y están más interrelacionadas por lo que el establecimiento de límites claros se dificulta cada vez más:

“En la práctica cada vez es más frecuente comprobar cómo las administraciones públicas y las organizaciones no lucrativas utilizan técnicas de gestión empresarial o cómo las empresas incorporan los valores propios del sector no lucrativo en el desarrollo de sus políticas de Responsabilidad Social Corporativa” (Mora Ticó, 2012, pág. 7).

En su análisis el autor entiende que el actual modelo de colaboración entre el TS y la administración pública hace que exista el riesgo de que las organizaciones vinculadas a este sector puedan convertirse en meras empresas de prestación de servicios, por lo que un nuevo sistema de colaboración debería garantizar la continuidad de los servicios

sociales a través de la creación de redes en los que se integren todos los agentes implicados en la detección y cobertura de las necesidades sociales. Además, esta relación debería basarse en la corresponsabilidad más allá de la financiación, realizando un trabajo conjunto, en función de los roles asignados a cada sector.

En cuanto a la relación entre las organizaciones no lucrativas y las organizaciones empresariales, el autor entiende que puede modularse gracias a la implantación en las empresas de políticas de Responsabilidad Social Corporativa. En su opinión, las motivaciones que las organizaciones no lucrativas tienen para colaborar con las empresas están relacionadas con la divulgación de sus propios valores, así como con la necesidad de diversificar sus fuentes de financiación. Por otro lado, las motivaciones que pudieran tener las empresas para colaborar podrían estar fundamentadas en criterios de responsabilidad y de compromiso con el entorno que les lleva a redistribuir parte de sus beneficios en la propia comunidad sin abandonar un cierto grado de profesionalización. Sin embargo, esta colaboración necesita avanzar en un plano más estratégico y menos puntual; se hace necesario construir un clima de confianza mutua superando prejuicios y culturas organizacionales distintas y fomentando el conocimiento mutuo.

En este sentido, el VI Foro Tercer Sector (Homs, O. (coord), 2009) redonda en la idea de que también entre el sector no lucrativo y la empresa deben potenciarse las estrategias de colaboración, y que estas estrategias tienen en la Responsabilidad Social Corporativa un ámbito privilegiado, dado que:

“La integración en la empresa de la dimensión ética que tenga en cuenta la creación de riqueza social es condición necesaria, aunque no suficiente para garantizar la sostenibilidad de la empresa a medio y largo plazo y su aplicación, necesariamente, involucra a gran parte de entidades del TS” (Homs, O. (coord), 2009, pág. 123).

5.3.4 Medir el impacto y evidenciar el valor añadido

El cuarto reto al que se enfrentan las organizaciones del TSS tiene que ver con la necesidad de medir el impacto y evidenciar el valor añadido de su actuación. Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, 2003) identifica el valor añadido de las organizaciones no lucrativas en su:

“elevada flexibilidad para adaptarse a problemas nuevos, una importante capacidad de innovación y de captación de nuevas necesidades sociales, el interés por la calidad y el bienestar de los ciudadanos y una destacable participación de los profesionales” (Rodríguez Cabrero, 2003, pág. 32).

Mora Ticó (Mora Ticó, 2012) añade además, que la participación ciudadana y la promoción de la movilización social con el objetivo de influir en la definición de las políticas públicas supone también un valor añadido que las organizaciones tienen.

Este valor añadido de las organizaciones que, según Pérez Yruela y Navarro (Pérez Yruela & Navarro Ardoy, 2013), se sustenta en aquellos bienes intangibles, específicos y singulares del sector como su capacidad de representación, permitirá al TSS posicionarse frente a la presencia de la empresa privada como competidora en la consecución de recursos para prestar determinados servicios.

Para ello, el TSS tiene que esforzarse por visualizar su acción y su propio valor añadido y por medir el impacto de las acciones. Guiteras (Guiteras Mestres, 2012) reivindica la necesidad de medir la eficiencia social de las acciones como estrategia para fortalecer el reconocimiento de las entidades. Considera que la evaluación del valor añadido aportado es un reto de las entidades y una responsabilidad de la administración pública que financia la gestión externalizada. El Libro Blanco (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) señala la necesidad de diseñar y desplegar herramientas de medición de resultados que permitan visibilizar la contribución social y económica del sector:

“Evaluando el impacto de la actividad de las organizaciones desde una perspectiva múltiple: social, ambiental, económica, de género y centrada en los derechos y oportunidades de las personas destinatarias últimas” (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 195).

5.3.5 Recuperación de la función cívica y reivindicativa

Los retos que se han recogido hasta ahora son retos “internos”, retos asociados a la propia estructura y funcionamiento del TS. Son retos que impactan fundamentalmente en la función de prestación de servicio de las EIS. Sin embargo, ¿dónde queda la función reivindicativa? ¿Cuáles son los retos a los que se enfrenta el TSS ante la

incidencia que la crisis ha generado en esta función? Zubero alerta sobre ello al señalar que el TSAS “*corre el riesgo de convertirse en esas corporaciones de lo social del que advertían hace casi dos décadas Luis Enrique Alonso y Ariel Jerez*” (Zubero, 2015, pág. 73).

Los estudios analizados ponen de manifiesto el impacto que la aparición de los Nuevos Movimientos Sociales ha supuesto para el TSS, un impacto que, lejos de generar mayores cotas de movilización en el sector, ha provocado una cierta desafección entre ambos. Zubero (Zubero, 2015) señala que el TSS estuvo ajeno a las movilizaciones producidas a partir de 2011 que evidenciaron un cierto agotamiento de las formas hasta entonces dominantes de participación social. Este diagnóstico compartido entre los miembros del TSS concluye, según el autor, en la identificación de dos problemas clave recogidos en el II Plan Estratégico del TSAS (en adelante PETSAS): la débil incidencia política y relación articulada con la sociedad civil de las entidades del TSAS.

Para Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, 2013) el reto de la recuperación de la función cívica (la articulación con la sociedad civil) y la función reivindicativa (la incidencia política) es fundamental en la actual situación de crisis. Esto significa que las organizaciones del TSS se conecten con los Nuevos Movimiento Sociales, promocionen iniciativas de participación ciudadana en las que estén involucrados los propios colectivos en situación de exclusión. En este sentido, el citado autor afirma la necesidad de recuperar la capacidad transformadora que ayude a reorientar el EB hacia políticas redistributivas y de erradicación de la pobreza.

Para ello, Vidal (Vidal, 2013, pág. 71) considera necesario potenciar la “*complicidad social*”; volver a promover y generar compromiso entre las personas. El autor cree que la falta de dinero no es la causa de los problemas de las organizaciones sino su consecuencia, al no haber sido capaces de generar un compromiso social hacia la misión. Recuperar, por tanto, la base social de las organizaciones constituye un reto imprescindible.

El documento marco del VI Foro Tercer Sector (Homs, O. (coord), 2009) recuerda que la fuerza del TSS proviene, precisamente, de la libre adhesión de sus miembros que, ejerciendo su responsabilidad pasan a la acción para defender los derechos sociales y

atender las necesidades sociales no cubiertas. Por ello, es necesario reforzar, mantener y tejer estrechas relaciones de complicidad. En este sentido, el documento recoge la necesidad de:

“Encontrar un nuevo equilibrio y nuevas fórmulas para hacer compatibles una vida asociativa dinámica y creativa con amplios soportes de la ciudadanía y de los colectivos afectados con mecanismos e instrumentos potentes de gestión en la provisión de las necesidades sociales. (...) Es necesario encontrar nuevas fórmulas para desarrollar la implicación voluntaria de la ciudadanía en la acción colectiva” (Homs, O. (coord), 2009, pág. 33).

Encontramos esta sintonía en el Libro Blanco (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) cuando identifican el reto de impulsar el equilibrio de funciones y la orientación transformadora en el que se recogen orientaciones precisas hacia el impulso de la función de incidencia bien directamente o bien a través de redes. Igualmente se considera importante activar nuevas formas de sensibilización, denuncia y propuesta.

Zubero (Zubero, 2015) va más allá al señalar la necesidad de una nueva teoría del TSAS dado que la actual está excesivamente centrada en situar al sector en un rol complementario al estado, sin saber muy bien qué complementa realmente. El autor apunta a la *“necesidad de resignificar el término social”* (Zubero, 2015, pág. 94), superando su reduccionismo hacia la consideración de adjetivo y afirmándolo como el elemento sustantivo de las prácticas del TSAS.

En este sentido, el autor propone volver a conectar el TSAS con la idea de los bienes comunes, propios de las entidades sociales, como vimos cuando abordamos la especificidad y singularidad de cada uno de los agentes implicados en el agregado de bienestar (Fantova, 2014). Los bienes comunes son la aportación significativa y singular de las entidades, unos bienes que no son meros bienes sino *“prácticas sociales de comunización”, basadas en los principios de compartir, cuidar y producir en común* (Zubero, 2013, pág. 26), que conectan con una convicción clave de la cultura y la práctica del TSAS, a saber: *“que es la sociedad, por sí misma, la que debe hacerse cargo de aquello que la constituye como tal”* (Zubero, 2015, pág. 94).

El TSS se enfrenta a un reto clave: colaborar en el diseño de *otro mundo posible* que, tal vez, “*ya esté en éste*” (Zubero, I. (coord), 2014, pág. 441).

5.4 Propuestas para establecer una nueva relación entre los agentes implicados

Jaraíz (Jaraíz Arroyo, 2009, pág. 119) recoge tres propuestas para clasificar la relación entre la administración pública y las entidades del TSAS. La primera es la elaborada por Just y otros (2000, en Jaraíz Arroyo, 2009, pág. 119) en relación con los modelos de gobierno establecidos entre ambos. Estos autores identifican un “*modelo vertical con tendencia a horizontalizarse*” que se caracteriza por una administración pública que lidera el proceso de contratar, planear, dirigir y proponer objetivos y acciones y donde las entidades asumen un papel de colaboradoras. El segundo modelo es el “*modelo horizontal de inicio*” en donde ambos entes, público y de iniciativa social, asumen colegiadamente todo el proceso de intervención que se inicia con el diagnóstico y finaliza con la evaluación.

La segunda propuesta que recoge el autor es la presentada por Navarro y Rodríguez (Jaraíz Arroyo, 2009, pág. 120) que identifican tres tipos relacionales: el primero denominado “*modelo de canalización de la demanda*” que entiende la relación entre ambos estamentos como un flujo de información unidireccional, desde el cual las entidades sociales transmiten las peticiones y necesidades de la comunidad a los organismos públicos. El segundo es el denominado “*modelo intermedio*”, donde, además de este rol de transmisores, las entidades también son consideradas como colaboradoras en el desarrollo de determinadas actividades dirigidas a sus beneficiarios. Por último el tercer modelo es el de “*prestación de servicios*” en donde las entidades, gestionan la intervención directa a través de programas y servicios dirigidos a la población y financiados en mayor o menor medida por la administración.

Por último, el autor trae a colación la propuesta presentada por Alguacil (Jaraíz Arroyo, 2009, pág. 120) que identifica tres modos de relación: el “*burocrático*” de naturaleza vertical y sin espacio para la participación de las entidades, por lo que éstas adoptan una lógica reivindicativa y de intervenciones realizadas en espacios informales. El “*modelo gerencial*” donde priman las relaciones de colaboración entre la administración pública

y aquellas organizaciones con dominio de la gestión en sentido amplio: organizaciones capaces de hacerse cargo de programas y servicios. Por último, encontramos el “*modelo relacional*” como aquél orientado desde la cultura alter-activa y co-lideración que pretende no tanto la colaboración con, sino la colaboración para, por lo que el espacio de relación será diverso, definible en cada caso y abierto al aporte de entidades con capacidades diversas.

Por su parte Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015) parten de la consideración de que el problema está en ver cómo articular un sistema de cooperación y complementariedad entre el TSAS y el sector público donde, por un lado se garantice la autonomía del TSAS y por otro, se mantenga o amplíe la participación del estado como agregado de bienestar. En este contexto, el estudio realizado por los citados autores presenta tres enfoques o escenarios de relación:

- El TSAS no es un aliado estratégico del estado para garantizar el bienestar. Debe primar la función de incidencia política sobre la prestación de servicios.
- El TSAS sí es un aliado estratégico y la relación entre ambos debe estar basada en la colaboración estable, entendiendo que el TSAS es a la vez interlocutor del estado en la reivindicación de los derechos sociales y gestor de los servicios públicos necesarios para garantizar el bienestar, sobre todo de los colectivos más vulnerables. En este escenario se busca equilibrar las funciones de incidencia y de prestación de servicios, de modo que el TSAS estaría tanto reclamando la responsabilidad pública como ofreciéndose a colaborar en aras del interés general.
- El TSAS, siendo aliado estratégico, sin embargo la colaboración con el estado será de tipo económico e instrumental: el TSAS imbuido en la inercia instrumental creada cuando se da la expansión de la iniciativa social en el marco de la reestructuración del EB, asumirá un papel asistencial, primando la función de prestación de servicios.

Independientemente del tipo de relación establecido, el TSAS es un actor clave en las políticas de cohesión social. Izquieta y Prieto (Izquieta Etulain & Prieto Lobato, 2011) consideran que, en este momento de crisis, las entidades no han modificado su actitud ante la administración pública y siguen aproximándose y colaborando con ella, a pesar de que ésta haya reducido considerablemente el gasto social, por lo que entienden que

existe un clima de incertidumbre sobre la trayectoria y la orientación que vayan a seguir las relaciones entre ambos sectores. En cualquier caso, entienden que la administración pública va a continuar un proceso de privatización de los servicios, con lo que las relaciones entre ambas se enmarcarían en los modelos burocráticos o gerenciales (según la terminología de Alguacil) o de prestación de servicios (en la terminología de Navarro y Rodríguez o de Rodríguez y Marbán). Esto agudizaría el itinerario seguido por el TSAS tras la crisis de la década de los 70 del siglo pasado por el que las organizaciones modificaron su rol social y:

“Pasaron de reivindicar determinadas prestaciones y de presionar a la administración para que las asumieran, a ocuparse o encargarse de su realización, a colaborar estrechamente con las administraciones en su ejecución; transitaron de una postura reivindicativa de tutela y defensa de los derechos hacia otra de profesionalización y producción” (Izquieta Etulain & Prieto Lobato, 2011, pág. 14).

Izquieta y Prieto (Izquieta Etulain & Prieto Lobato, 2011) entienden que la administración va a continuar privatizando servicios y reclamando a las familias una mayor implicación en la atención y cobertura de las necesidades de sus miembros. Este nuevo escenario exigirá al TSAS *“una reconversión, una nueva forma de presencia y un nuevo talante ante la administración”* (Izquieta Etulain & Prieto Lobato, 2011, pág. 16). Una reconversión que, según los citados autores, tendrá un efecto ambivalente: por un lado, podrá suponer la pérdida de recursos que generará una reducción en los profesionales, equipos, programas y servicios gestionados por las organizaciones; y por el otro, una mayor toma de conciencia de los déficits del actual modelo de relaciones entre ambos sectores, ganando en autocrítica.

Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, 2013) ubica sin embargo, la relación entre ambos sectores en un debate que, a su juicio, es clave de la reforma social; a saber, *“si la gestión de los riesgos de la existencia social debe ser individual o colectiva, sobre cómo se deben financiar los riesgos (mediante capitalización o reparto) y con qué instituciones deben gestionarse (públicas o privadas)”* (Rodríguez Cabrero, 2013, pág. 33). El autor entiende que este debate es clave para el TSAS en la medida que si se optara porque la gestión de los riesgos sociales sea colectiva, entonces le permite actuar complementariamente a la gestión pública. Sin embargo, si se optara por la gestión

individual, el TSAS estaría obligado a actuar de manera supletoria y asistencialista, con un estado de naturaleza asistencial y residual.

A esta misma cuestión hace referencia Santos Martí (Santos Martí, 2012) cuando plantea que el debate de la política social de los últimos 40 años, y parece que también de los próximos, es el de determinar si las situaciones que ocurren a lo largo de la vida de las personas son consideradas necesidades sociales, y por tanto, la responsabilidad de su provisión es del estado o, en lugar de necesidades sociales se consideran que son riesgos individuales y, por lo tanto, cada persona es la responsable de su provisión bien por sí misma o bien a través de su núcleo familiar:

“Considerar que existen una serie de necesidades o riesgos que sólo se pueden cubrir si los atendemos entre todos y que, por lo tanto, reciben la consideración de sociales es reconocer que la libertad individual depende de la ampliación de los espacios de libertad, que la construcción de la ciudadanía individual dependen de una intervención activa del estado para impedir que las personas sean súbditos y siervos, una situación social a la que nos reduce la incapacidad de atender esos riesgos por nosotros mismos (...) Considerar que las necesidades humanas son riesgos individuales que deben ser resueltas por uno mismo, implica decir que cada uno se las arregle como pueda para solucionarlas (...) que eso es lo justo, y responde a una forma de entender la libertad como aquélla en la que no hay interferencia del Estado, y que lo igualitario es eso, ya que todos partimos de la misma línea de salida” (Santos Martí, 2012, pág. 155).

El autor entiende que la consideración de que existan necesidades sociales, obliga a decidir en cada momento el alcance de aquello que se considera necesario y posible atender desde la responsabilidad pública, distinguiendo por tanto dos espacios: el sistema público, como espacio estrictamente público; y el sistema de responsabilidad pública, como espacio privado que pasa a ser de responsabilidad pública a través de los mecanismos de provisión de servicios (Santos Martí, 2012, pág. 158).

Aunque el autor opta claramente por la primera opción, entiende que el sistema público por sí solo no puede responder ni asumir la provisión de todas las necesidades y prestaciones definidas por ley. Por lo tanto, se trataría según el autor, de considerar el segundo espacio como aquél que es viable. Un espacio en el que el sector público no es el titular (proveedor directo del servicio) pero asume la provisión del servicio. En su

opinión, esto sólo es posible si es la administración quien valora y concede el acceso del ciudadano al servicio, si es la que adjudica y garantiza el mismo, siendo la responsable tanto ante el proveedor como ante el ciudadano (Santos Martí, 2012, pág. 161).

Por su parte, el Libro Blanco (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) parte del modelo comunitario de atención recogido en las leyes vascas para reclamar el rol de las entidades en la respuesta a las necesidades sociales. Un rol sustentado desde la perspectiva histórica: fueron ellas quienes pusieron en marcha y continúan ofreciendo servicios que han contribuido a consolidar como de responsabilidad pública. Igualmente parten de la consideración firme de que tanto las características de las organizaciones como los modelos de intervención que implementan son coherentes con el modelo comunitario por el que se opta en el SVSS. Así, consideran que:

“El desarrollo de la responsabilidad pública y la colaboración con el TSS no sólo son perfectamente compatibles sino que, además, se derivan de la naturaleza de los servicios que se prestan (servicios sociales de interés general, de carácter preferentemente relacional,...) y del propio modelo (comunitario) de atención, añadiendo valor a la intervención (sería impensable ofrecer el mismo tipo de respuesta desde, por ejemplo, el SVSS sin la colaboración entre el sector público y la iniciativa social)” (Libro Blanco del Tercer Sector Social de Euskadi, 2015, pág. 67).

En este marco no es fácil identificar propuestas que ayuden a establecer una nueva relación, dado que, como en toda relación, es necesario analizar y clarificar las posturas de ambas partes. En cualquier caso, la Plataforma Tercer Sector (Plataforma del Tercer Sector, 2013) identifica un conjunto de propuestas para afrontar el impacto social de la crisis. De ellas y en relación al tema que nos ocupa, destacamos las siguientes:

- Propuestas para el mantenimiento y la sostenibilidad de la estructura social. Entre las propuestas agrupadas bajo este epígrafe encontramos aquellas destinadas a reforzar el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales. En este sentido, la propuesta considera que *“deberían proveerse los mecanismos y obligaciones para que las corporaciones locales contaran en todo momento con el movimiento asociativo de cada localidad, creando una red bien dotada humana, material y económicamente, que ayudara a maximizar los resultados”* (Plataforma del Tercer Sector, 2013, pág. 20).

- Propuestas dirigidas a elaborar y aprobar una estrategia de desarrollo económico y de empleo. Entre las numerosas propuestas que se recogen en este segundo apartado, y en relación al tema que nos ocupa, la Plataforma del Tercer Sector plantea la necesidad de “*reconocer y fortalecer el papel de las organizaciones sociales como agentes legitimados para la gestión y ejecución de las políticas activas de empleo*” (Plataforma del Tercer Sector, 2013, pág. 29).
- Propuestas para la elaboración de un plan de sostenibilidad del TSAS. En este sentido, destacan medidas relacionadas con los requisitos exigibles en materia de contratación pública. Sería conveniente al respecto establecer criterios relativos a la especificidad del sector, a la necesidad de considerar a las y los beneficiarios de los servicios, y a las propias organizaciones como actores de pleno derecho del sistema de servicios sociales a través de procesos participativos. Idénticamente sería conveniente contar con un nuevo marco legislativo más acorde con la realidad social y con la función social que cumple el TSAS, por el apoyo y valor diferencial que presta a la sociedad, sobre todo a las personas más vulnerables. Por último, recoge la necesidad de que las propias organizaciones estén en condiciones de canalizar adecuadamente los fondos públicos. En este punto se incorporan aquellas propuestas dirigidas a mejorar la gestión de las propias organizaciones, la gestión de la calidad, la formación e incentivación del voluntariado etcétera.
- Propuestas para potenciar y facilitar la interlocución del TS. En este sentido, la Plataforma del Tercer Sector establece la necesidad de “*institucionalizar el diálogo social entre los poderes públicos y la sociedad organizada en un órgano estable, permanente y resolutivo [además de la necesidad de] fomentar medidas de promoción y participación social como clave para la inclusión y la lucha contra la pobreza y la exclusión social*” (Plataforma del Tercer Sector, 2013, pág. 33).

Entre las conclusiones del VI Foro Tercer Sector (Homs, O. (coord), 2009) también encontramos propuestas que redundan en la necesidad de establecer una nueva relación entre la administración pública y el TS. Entre los participantes al Foro se identificó la crisis como oportunidad para reforzar el papel del TS en la provisión de servicios que atiendan a las demandas sociales mediante la búsqueda de fórmulas innovadoras de implicación de la sociedad civil. En el citado Foro se afirmaba además, que la estrategia fundamental para ello pasa por poner en valor ante las administraciones públicas (y

comunicar públicamente a la sociedad en su conjunto) la aportación del TS al bienestar colectivo, para lo cual es muy importante, en su opinión, ser capaces de hablar con una sola voz y negociar con una actitud proactiva que además de exigir, proponga:

“El sector debería tomar conciencia de la oportunidad histórica para que apoyados en la experiencia demostrada en tratar los problemas sociales, proponga con visión de futuro nuevas formas de movilización de la sociedad civil para implicarse en las soluciones a las desigualdades sociales y ofrecer y exigir el reconocimiento tanto a las administraciones públicas y empresas mercantiles de su labor”. (Homs, O. (coord), 2009, pág. 124).

La Ley 6/2016, del Tercer Sector Social de Euskadi, en clara consonancia con lo recogido en el Libro Blanco, recoge la opción de que la relación entre ambos agentes esté basada en la complementariedad, por lo que el TSS:

“Colabora y debe colaborar con el sistema público en la toma de decisiones respecto a las políticas sociales públicas, y participar en el debate social sobre el modelo de sociedad y desarrollo” (Ley 6/2016, Exposición de motivos).

En este sentido, la citada Ley apuesta por las figuras del Concierto diferenciado y los convenios y acuerdos marco de colaboración para regular administrativamente esta relación. Queda que el marco legal vasco defina qué es eso de *concierto diferenciado*. El Consejo Vasco de Servicios Sociales no ha aprobado todavía una propuesta al respecto.

5.5 Desafíos de la crisis al Tercer Sector Social

La crisis ha impactado en el TSS en los dos flancos fundamentales de su misión: la prestación de servicios y la defensa de los derechos sociales. En relación a la primera, el indiscutible aumento de demandas a los que ha tenido que hacer frente en un contexto social donde los recursos y las oportunidades se han reducido, ha situado al sector al borde del colapso, tanto por tener que responder a un número mucho mayor de demandas directas, como por tener que hacerlo con urgencia y en un contexto de creciente escasez y mayor desigualdad. Además, las realidades personales y familiares con las que interactúa son de tal envergadura, que la urgencia de la necesidad y la

escasez de los recursos generan en las personas (profesionales y voluntarios y voluntarias) sentimientos de impotencia ante situaciones de tal calado, cuya respuesta también debería darse desde la defensa de los derechos.

Sin embargo, esta faceta estaba “dormida” durante la etapa de consolidación de las organizaciones del sector (acaecida durante el último cuarto de siglo XX); más orientadas y enfocadas a mejorar aspectos relacionados con la gestión de las propias organizaciones que con la reivindicación y mantenimiento de los derechos, de tal manera que durante esta fase se ha llegado a cuestionar el liderazgo del sector, que ha pasado a manos de los Nuevos Movimientos Sociales como nuevos portavoces de la reivindicación y de la defensa de los derechos que se han visto recortados a partir de la aplicación de las medidas gubernamentales para salir de la crisis.

En los estudios elaborados por el sector apenas se ven indicios de autocrítica a este respecto, y sí de gran preocupación por la dependencia financiera en relación a la administración, de modo que cuando ésta ha reducido considerablemente el gasto social, ha abocado a las organizaciones a situaciones de gran dificultad.

En nuestra opinión, la crisis ha puesto de manifiesto el tipo de relaciones establecidas entre ambos agentes: el público y el privado no lucrativo. Una relación en la mayoría de los casos ubicada en lo que Julio Alguacil denomina *modelo gerencial* o lo que Clemente Navarro y María Jesús Rodríguez identifican como *prestadoras de servicios* en el que el TSS gestiona, de la mejor forma posible, lo que la administración pública determina pero con poco poder de negociación, de tal modo que cuando el sector público se contrae (por un aumento considerable de la demanda, al que se añade la reducción de los recursos establecidos para la provisión de las necesidades sociales) el TSS tiembla.

Seguramente el análisis realizado desde el TSS sobre el debate que autores como Gregorio Rodríguez Cabrero y Joaquín Santos Martí identifican como clave de la reforma social, coincide en asumir que el sistema público por sí solo no puede responder a la provisión de todas las necesidades y prestaciones definidas por ley. Ello requiere pensar, diseñar y acordar entre todos los agentes implicados, las bases de una nueva relación en la que cada actor identifique claramente su nuevo rol y las

responsabilidades asociadas a él. Se trataría, por tanto, de avanzar hacia el *modelo relacional* identificado por Julio Alguacil.

Como señalábamos al analizar los desafíos de la crisis al EB, la respuesta que ha dado el Estado ha supuesto poner el peso y la responsabilidad de la cobertura de las necesidades en la familia y en las instituciones de la sociedad civil, haciendo dejación de las responsabilidades derivadas de la consideración de que existen necesidades sociales.

A su vez el TSS ha respondido desde su faceta de proveedor de servicios, olvidándose o dejando para más tarde, su faceta simbólica y de incidencia política, de tal modo que los referentes del TSS se están desdibujando cuando no, como señala Imanol Zubero, trasladándose de eje, descentrándose.

El TSS y la administración pública deben superar el escenario de la colaboración asistencial para avanzar hacia el de la colaboración corresponsable. Se trata de conjugar la cultura del *co*: corresponsabilidad, colaboración, co-construcción. Esto nos ayudará a pasar del tú y yo al nosotros. Para ello es clave conocerse y respetarse; dialogar para comprender el papel que cada cual cumple en la promoción de la justicia y en la consecución de la ciudadanía plena.

Desde nuestro punto de vista, el gran reto del TSS no es atender la ingente demanda, sino reivindicar que la gestión de los riesgos de la existencia social sea colectiva, porque muchas de las situaciones que ocurren a lo largo de la vida, son necesidades sociales, y por tanto, deben ser provistas por el Estado, aunque éste no sea el titular o proveedor directo del servicio. Para ello es importante distinguir entre titularidad del servicio y modelo de gestión. En un sistema de servicios sociales que pivota sobre el principio de la responsabilidad pública del bienestar deberá haber servicios de titularidad pública y gestión pública; de titularidad pública y gestión privada; e incluso de titularidad y gestión privada. La cuestión es determinar qué servicio para qué necesidad.

Para poder responder adecuadamente a este reto, el TSAS debe ser capaz de demostrar y comunicar adecuadamente tanto a la ciudadanía como al resto de agentes implicados (administración pública, empresas privadas que ejercen la responsabilidad social

corporativa, empresas privadas competidoras en la prestación de servicios) su valor añadido y el impacto global de su actuación.

Y es aquí donde reivindicamos también la labor de la universidad como agente que, desde la identidad que le es propia y en un ejercicio de Responsabilidad Social Universitaria que le corresponde, debe aportar investigaciones que demuestren el valor y el impacto del TSS en la consecución de la cohesión social, la justicia social y la transformación social.

III. PARTE. INVESTIGACIÓN EMPÍRICA

INTRODUCCIÓN

Tras el análisis realizado al marco interpretativo del problema objeto de estudio de este trabajo, podemos colegir que la desigualdad es el mayor desafío de nuestro tiempo, la huella visible de la crisis, una realidad estructural derivada de opciones político-sociales que hoy día se suponen mayoritarias y casi inamovibles bajo eslóganes publicitarios conformistas, acrílicos y acomodaticios como *esto es lo que hay*. En este contexto, la exclusión es una consecuencia de la desigualdad, un *a priori* necesario para el mantenimiento del status quo imperante de esta *civilización de los negocios* en la que nos movemos; un fenómeno arraigado en las estructuras profundas de las personas y de la sociedad; una situación, que no condición, de las personas o las comunidades que han sido desempoderadas y que es necesario revertir para que algunos *sencillamente puedan vivir*.

En un escenario social donde imperan los principios del mercado, la discrecionalidad de la beneficencia o el inversor frente a la persona, es necesario plantear en toda su extensión y profundidad el debate en relación a los EB, desde la conciencia de que los cambios acaecidos en las políticas de distribución y protección derivados de la gestión de la crisis han ampliado una brecha histórica. En este contexto, desde sus inicios, la CAPV apostó por un Sistema Vasco de Servicios Sociales (SVSS) de responsabilidad pública en la prestación de los servicios necesarios para la consecución de la integración de las y los ciudadanos vascos como fundamento del mismo. Desde su formulación el SVSS ha concebido la responsabilidad pública como un ejercicio práctico de colaboración entre entidades de iniciativa social vinculadas al territorio, comprometidas con las personas más vulnerables y con la comunidad, que venían ejerciendo su acción ya antes de que la administración pública asumiera sus compromisos; y un sistema institucional que ha dado cobertura a la acción de aquéllas. Se trata, obviamente, de acciones articuladas bien por actores públicos o privados orientadas a generar cohesión social, a desarrollar valores, que se han sustanciado en el desarrollo de políticas orientadas al fortalecimiento de recursos y servicios al servicio de los más vulnerables, todo ello en coyunturas muy diversas y en un mar de incertidumbres, cambios y creciente complejidad.

En este escenario adquiere significado la labor que desarrolla Loiolaetxea, una asociación sin ánimo de lucro perteneciente a la Compañía de Jesús que es parte de la red de recursos residenciales de la DGF para la atención de personas en riesgo o situación de exclusión. En concreto, Loiolaetxea constituye un servicio residencial de media estancia y media intensidad para personas que necesitan curar sus heridas. Es ahí donde son acompañadas, orientadas, por profesionales, voluntarias y voluntarios con el objeto de construir con ellas y ellos una comunidad de vida durante parte de este proceso de “sanación”, bajo la consigna de que “*quien llega a nuestra casa, está en su casa*”.

En este marco, la investigación que hemos realizado está diseñada a partir de tres pilares clave: en primer lugar la consideración de que la investigación en Trabajo Social está estrechamente vinculada a la práctica; en segundo lugar, desde la convicción de que la RSU es el contexto adecuado y pertinente para responder a las necesidades investigadoras de las organizaciones sociales; y por último, desde la opción de construir conversaciones reflexivas sobre la experiencia concreta de Loiolaetxea utilizando para ello, la metodología de *estudios de caso* como modelo de investigación.

Recordemos sucintamente cuáles son los objetivos que han guiado esta investigación, a modo de hilos que acotan los espacios en los que ésta se desarrolla y las hipótesis que los han centrado:

1. El primer objetivo tiene que ver con la identificación de las claves de la relación entre las Entidades de Iniciativa Social (EIS) y la administración pública⁵³ vasca en el contexto de un modelo mixto de EB. Para ello empezaremos por preguntarnos cómo se está ejecutando el principio de responsabilidad pública propio del SVSS en el ámbito de la inclusión. En este sentido, nuestra hipótesis de partida es que el ámbito de la inclusión es el menos desarrollado de los ámbitos de intervención (dependencia, discapacidad y menores) estando su ejecución en fase de articulación.

⁵³ Aunque somos conscientes de que, dado el reparto competencial del SVSS, son tres las administraciones públicas (en plural) que operan en el sistema, cada una con responsabilidades diversas, y lógicas distintas y por tanto, con diferentes modos y modelos de relación, por razones de ‘economía del lenguaje’ hemos optado por utilizar la expresión ‘administración pública’ en singular.

Una vez contextualizado el espacio donde actúan tanto la administración pública como las EIS, analizaremos cuáles son las claves de esa relación. En este sentido habrá que partir de una identificación de las EIS guipuzcoanas que intervienen en la provisión de servicios y programas de atención a la exclusión y después preguntarnos sobre su aportación al SVSS. Nuestra hipótesis de partida apunta a que estamos ante una realidad heterogénea pero comprometida con las personas más vulnerables y menos atendidas desde el ámbito público.

Tras estos dos primeros pasos cuya función es ayudar a situar el debate en la realidad concreta y actual, pasaremos a explicar cómo se caracteriza la relación entre la administración y las EIS, lo que nos permitirá identificar cuáles son los factores determinantes de la misma y valorar en qué medida son posibles distintos modos de relación, para poder llegar a concluir cuáles son los modelos de gestión apropiados en la relación entre el estado, como responsable de garantizar la disponibilidad y acceso de la ciudadanía a los servicios sociales, y la sociedad civil articulada en organizaciones de iniciativa social como provisoras de algunos de esos servicios. Se trata de analizar cuál es el modelo de gestión utilizado y conocer las potencialidades y limitaciones del mismo. En este punto, intuimos que la crisis y su gestión han incidido en la existencia de un mayor grado de control público en las iniciativas sociales, y pensamos que la asunción de la responsabilidad pública que dirige el sistema hará transitar la relación administración-EIS, hacia modelos de gestión concertada frente al actual basado en la firma de convenios de colaboración.

2. El segundo objetivo trata de identificar los factores que hacen que una EIS tenga legitimidad para que sea considerada un actor relevante en el desarrollo del EB. Igualmente es necesario identificar los agentes que otorgan esa legitimidad y valorar el peso que tienen. Las hipótesis que nos han ayudado a centrar la investigación en este punto parten del supuesto de que la legitimidad de las EIS está compuesta por un conjunto de elementos entre los que destaca la consideración de que cumplen una función social (legitimidad pragmática); la coherencia institucional entre lo que dice ser y lo que hace (legitimidad moral); y la utilización de metodologías de intervención contrastadas y su capacidad de influencia en el sistema (legitimidad cognitiva). Por otro lado, y en relación a los agentes que otorgan legitimidad

consideramos que la administración pública, en tanto garante del derecho a los servicios sociales, es uno de los actores más influyentes a la hora de otorgar legitimidad a una EIS.

3. Por último, este tercer objetivo pretende identificar los aspectos clave de la legitimidad de Loiolaetxea para ser considerado actor necesario en la articulación de la red de recursos y programas de inserción en Gipuzkoa. Para ello, analizaremos la valoración que los agentes implicados en la acción de Loiolaetxea (grupos de presión en palabras de Suchman) realizan en la integración de personas que sufren situaciones de exclusión. En relación a este tercer objetivo, partimos de la hipótesis de que la legitimidad de Loiolaetxea se sustenta en su capacidad de articular una red de apoyo comunitario basado en el acompañamiento personalizado de las y los residentes.

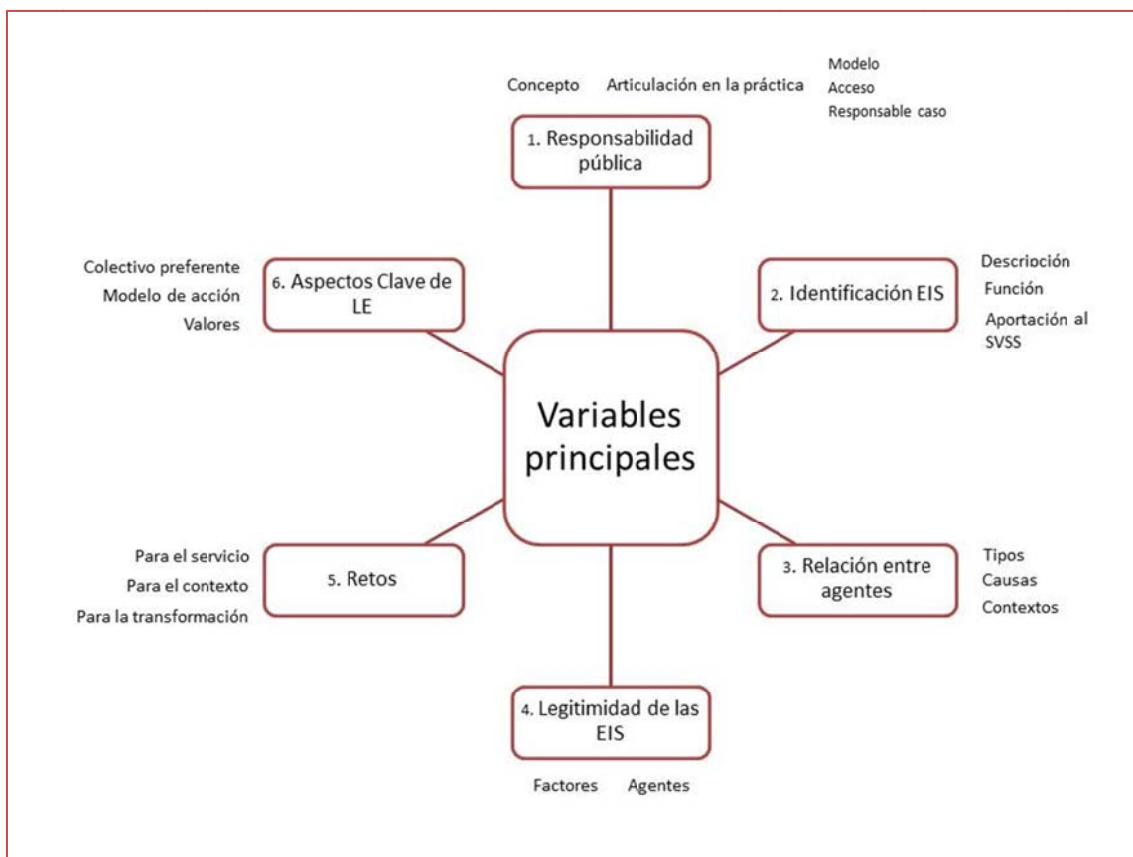
Como presentamos en el apartado metodológico de la introducción de esta tesis, hemos optado por utilizar la metodología cualitativa en tanto en cuanto nos permite analizar los significados que otorgan los actores que intervienen en la construcción de un fenómeno, significados que están contenidos en los discursos elaborados en las entrevistas en profundidad que se han mantenido. Según Ortí (Ortí, 1998) los discursos son textos producidos en el contexto de una comunicación interpersonal que para ser comprendidos deben ser interpretados. Estamos, ahora, en el momento del análisis del contenido recogido en los discursos elaborados.

En esta tesis hemos realizado una “*interpretación pragmática*” (Ortí, 1998, pág. 202) en el sentido de relacionar los discursos y las ideas, opiniones, sugerencias recogidas en ellas, con su articulación en la realidad desde el punto de vista de los objetivos de investigación propuestos. Partiendo de la consideración señalada por Edgar Morín (1994) de que “*la realidad está tejida en su conjunto con un tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenomenológico*” (leído en Jaraíz Arroyo, 2011, pág. 118), es en este punto donde se ubica una de las dificultades o problemas asociados a las metodologías cualitativas, a saber, la referencia a la subjetividad de la investigadora como intérprete, dado que es ésta quien realiza el *pachword* poniendo en relación el análisis de las situaciones micro

(los discursos individuales) con la situación macro: el hecho o fenómeno social objeto de estudio.

Conscientes de ello hemos elaborado un sistema de categorías o variables principales y secundarias. Como es por todos conocido, la metodología cualitativa opta por la codificación a partir de conceptos que permitan ordenar, sistematizar y analizar la información obtenida. Tal y como se ha recogido en la introducción, en esta investigación se han identificado los códigos tanto inductiva como deductivamente. En la siguiente Ilustración 1 podemos observar el resultado del trabajo realizado:

Ilustración 1: Variables principales y secundarias definidas en la investigación



Elaboración propia

Definición de las variables analizadas

Como se recordará, para poder analizar las cuestiones asociadas con el primer objetivo, establecimos tres variables principales, una por cada hipótesis identificada:

- así, con la variable *responsabilidad pública* hacemos mención al principio legal que establece que corresponde a los poderes públicos garantizar la disponibilidad y el

acceso a las prestaciones y servicios regulados en la Cartera. Sin embargo, a veces este concepto no está claro o no está así asumido, por lo que ha sido necesario ir matizando la cuestión. Igualmente, esta variable principal puede tener dos lecturas: la realidad teórica y la aplicación práctica. Ambas cuestiones han sido presentadas en los discursos de las y los expertos consultados. Esta variable ha sido clave a la hora de analizar los discursos dado que ha sido la segunda en el espacio ocupado en las conversaciones (el 21% de las citas se asocian a esta variable).

- La variable que hace referencia a la *identificación de las EIS* quiere centrar las percepciones en la caracterización de las EIS guipuzcoanas y más concretamente en su aportación al SVSS, en concreto, en la atención a las personas en riesgo o situación de exclusión aunque esta cuestión apenas ha ocupado espacio en nuestras conversaciones. Es la variable con menor peso (un 9% del total de las citas), a pesar de concitar un gran acuerdo entre las personas que han respondido.
- Por último, en relación al tema *relación entre agentes* nos referimos a lo que los diversos autores denominan “*articulación*” (Fantova, 2014). Se refiere a la red de contratos de relación que se establece entre los distintos agentes provisosores del bienestar. En esta investigación nos ha interesado la relación que se establece entre la administración y las entidades del TSS. Sólo residualmente han aparecido referencias a la relación con las empresas como agentes provisosores de bienestar. Dado que el objetivo general de la tesis trata de analizar el papel de las EIS en el SVSS, es lógico pensar que ésta es la variable que mayor espacio ha ocupado en las entrevistas realizadas (un 29% de las citas aluden a esta cuestión).

El segundo objetivo trata de identificar los elementos que otorgan *legitimidad a las EIS* para ser agentes provisosores en el EB. Tal y como avanzamos, queríamos analizar tanto los factores que otorgan legitimidad como los agentes que la conceden. Definimos legitimidad siguiendo a Vidal y otros (Vidal, Guixé, & Sureda, 2005) como ese estatus particular por el que se percibe a las organizaciones y que permite a éstas ser y hacer algo en la sociedad. En cuanto a agentes, consideramos que los diversos grupos de interés de las entidades son agentes que otorgan legitimidad. El peso de esta variable en los discursos ha sido limitado (un 11% de las citas hacen referencia a esta variable).

El tercer objetivo hace referencia a Loiolaetxea. Hemos querido conocer la opinión de las personas entrevistadas en relación a los *aspectos clave de Loiolaetxea*. En esta variable hemos considerado fundamentales tres cuestiones:

- El colectivo preferente. Consideramos la hipótesis de que Loiolaetxea sea necesaria por el hecho de que el número de centros que atienden a personas con experiencia penitenciaria es.
- Por otro lado, en relación al modelo de intervención, queríamos sondear la opinión de las personas en torno al modelo comunitario y de hospitalidad que es el eje de su intervención.
- Por último con valores nos referimos a la valoración que los diversos agentes implicados tienen de su marcada identidad cristiana, marcada en tanto en cuanto en la casa convive una comunidad de jesuitas.

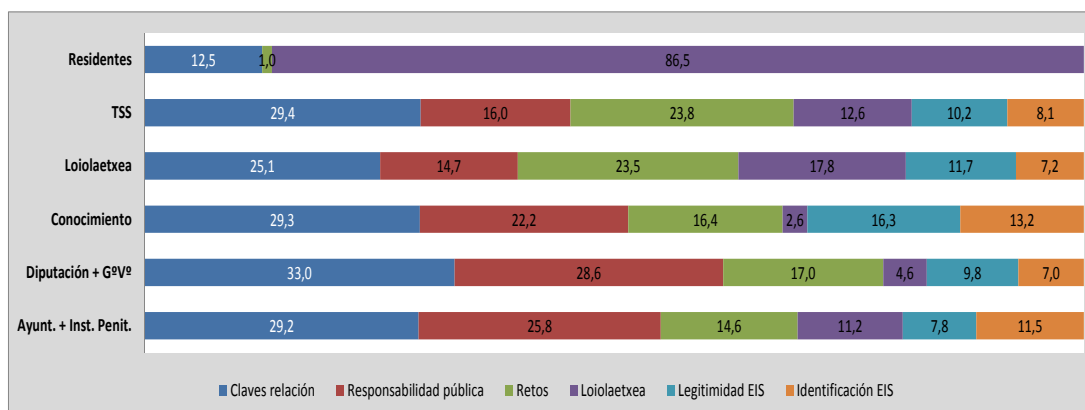
Pues bien, de 31 entrevistados 20 conocían el proyecto en grado suficiente como para emitir opiniones. Sin embargo, 6 entrevistados no conocían el proyecto y otros 5 hicieron valoraciones generales. En cualquier caso, aunque el espacio que ha ocupado en las conversaciones haya sido relativo (un 12% de las citas tienen que ver con la valoración en relación a Loiolaetxea) las aportaciones son significativas.

Por último, a lo largo de los discursos y las conversaciones mantenidas han salido ideas y opiniones referidas a los retos que las EIS tienen en el contexto socio-político y económico actual. Una cuestión muy analizada y profusamente estudiada en la bibliografía que aborda la realidad del sector, más desde que la crisis de 2008 hizo acto de presencia. Pues bien, en este contexto hemos definido la variable *retos* como aquellos empeños de calado, profundos y de difícil resolución que sitúan al TSS mirando hacia el horizonte como desafíos que deberá afrontar si quiere continuar siendo un agente en la lucha por la justicia y el bienestar. Ésta ha sido una variable que ha tenido su espacio propio en las conversaciones mantenidas (18% de las citas).

Frecuencias de las variables en función del perfil de las y los informantes

Para poder ver el espacio que cada variable ha tenido tanto en el global de los discursos elaborados como en cada uno de los ámbitos a los que pertenecen las personas entrevistadas, presentamos los siguientes dos gráficos. El primero, el Gráfico 24, hace referencia al espacio que cada variable ha ocupado en los discursos de las personas de cada ámbito⁵⁴. Toma como eje de análisis los ámbitos de pertenencia para conocer el espacio que en cada uno de ellos se le ha otorgado a cada variable. Si analizamos el gráfico podremos comprobar que es la variable *claves de relación* la más apuntada en el total y en todos los grupos excepto en el de residentes. Igualmente podemos ver cómo aunque la segunda variable más mencionada es la identificada como *responsabilidad pública* no lo es en todos los ámbitos: efectivamente es un tema profusamente abordado en el ámbito público en su conjunto, así como en el del conocimiento mientras que para el TSS (incluido Loiolaetxea) el segundo tema de interés se refiere a los *retos* del sector.

Gráfico 24: Porcentaje de citas por variables principales en función del colectivo de pertenencia del entrevistado



Elaboración propia

El segundo de los gráficos que presentamos es la Tabla 8 que recoge el porcentaje de citas en función de las variables principales por ámbito de pertenencia del entrevistado. En este caso hemos querido tomar como eje de análisis las propias variables para conocer cuál es el ámbito que aporta más citas o referencias a la cuestión.

⁵⁴ Hacemos notar que hemos agrupado a las personas provenientes de la Diputación y del Gobierno Vasco en un mismo grupo. Igualmente hemos agrupado a las personas del nivel municipal y a la técnica de instituciones penitenciarias. Aunque la prisión podría ser considerado como un ‘recurso’ del ámbito de la atención secundaria (por tanto equiparable a la DFG) el tipo de relación que ésta establece con atención primaria (ámbito municipal) y con Loiolaetxea le sitúa más cerca de los ayuntamientos que de la Diputación.

Tabla 8: porcentaje de citas en función de las variables principales por colectivo de pertenencia del entrevistado

	Ayuntamiento + Inst. penitenciar.	Diputación + G ^º V ^º	Conocimiento	Loiolaetxea	TSS	Residentes	TOTALES:
Responsabilidad pública	17,1	32,0	23,4	11,2	16,3	0,0	100
Identificación EIS	17,7	18,1	32,1	12,9	19,3	0,0	100
Claves relación	14,0	26,7	22,3	13,9	21,7	1,5	100
Legitimidad EIS	9,9	20,7	32,6	17,1	19,7	0,0	100
Loiolaetxea	13,2	9,2	4,9	24,3	22,8	25,5	100
Retos	11,0	21,5	19,6	20,4	27,4	0,2	100
TOTALES:	13,9	23,4	22,0	16,0	21,3	3,5	

Elaboración propia

En esta primera aproximación al análisis de contenido, una aproximación que no tiene mayor fundamento que visualizar las diferencias y similitudes que puede haber, en relación al espacio otorgando por cada grupo de pertenencia a cada una de las cuestiones planteadas, nos parece significativo señalar por un lado, que las personas pertenecientes al nivel autonómico y foral son las que inciden en las dos variables que son complementarias a la hora de abordar el tema objeto de estudio, a saber, el papel de las entidades en un escenario de EB que tiene como eje el principio de responsabilidad pública, esto es: cómo se entiende y se articula la responsabilidad pública y cuáles son las claves de la relación entre la administración y las EIS que actúan en el sistema. Aunque lo consideramos significativo (por otro parte, es lógico que así sea) si partimos del supuesto de que corresponde al ámbito foral liderar la asunción de la responsabilidad en el sector que nos ocupa y por tanto, también proponer los modos de relación.

Por otro lado, es relevante significar que las personas clasificadas en el ámbito del conocimiento, profesores de las Universidades de Deusto y de la UPV/EHU, así como expertos (todos ellos grandes conocedores del SVSS) son los que más citas aportan a la *identificación de las EIS* así como al análisis de los *factores y agentes que les otorgan legitimidad*. Quizá tenga que ver con que son personas que se sitúan en una atalaya diferente, pudiendo analizar la relación entre los dos agentes (el ámbito público y la iniciativa social) desde la perspectiva que otorga la distancia.

En cuanto al ámbito del TSS, tanto si lo tomamos separado de Loiolaetxea o si sumamos sus aportaciones, las cuestiones que les ocupan y preocupan están situadas en el eje de los *retos*.

Por fin, destacar que, como era lógico suponer, son las y los residentes quienes más citas aportan a la variable *Loiolaetxea*. Su generosidad ante la conversación y su disposición a responder hicieron que sus aportaciones, siempre importantes, fueran ricas en contenido.

En este punto, sin embargo, quisiéramos traer a colación otro de los riesgos asociados a las metodologías cualitativas y a las entrevistas en profundidad en concreto: la influencia que la investigadora puede ejercer en la persona entrevistada. En tanto diálogo, la entrevista es una interacción y como tal, los interlocutores se influyen mutuamente: factores como la empatía y simpatía, el *feeling* relacional y la posición social afectan en esa interacción. Ya nos lo recordaba Ortí (Ortí, 1998) al poner entre paréntesis la referencia a la *relativa* libertad de autodeterminación expresiva de los sujetos. Hemos sido especialmente sensibles a esta cuestión con las y los entrevistados residentes de Loiolaetxea. Intentar lograr narrativas significativas sin que ellas y ellos estuvieran condicionados al *quedar bien* tanto con la investigadora como con Loiolaetxea ha sido un reto que esperamos haber conseguido.

Vayamos viendo, ahora sí, con todo detalle cada una de estas cuestiones, empezando por una breve aproximación histórica de la atención a las personas en riesgo o situación de exclusión en Gipuzkoa, que nos ayude a enmarcar en su contexto las aportaciones recibidas y enlazarlas con el curso de nuestra historia reciente.

6 DE DÓNDE VENIMOS: BREVE APROXIMACIÓN HISTÓRICA

En la década de los 80 del siglo pasado, época en la que se promulgó el Estatuto de Autonomía del País Vasco (diciembre de 1979), nuestra comunidad estaba sumida en una grave crisis económica y social producto de los coletazos de la crisis del petróleo de los años 70 que sacudió de arriba abajo a todo occidente, pero que debido a la falta de institucionalización adecuada por el hecho de salir de la Dictadura se manifestó en el caso de la CAPV en un período posterior. Esta crisis económica tuvo un componente industrial claro y evidente que derivó en una de las mayores reconversiones que ha sufrido nuestro tejido industrial (Torres Enjuto, 1991).

La crisis que se extendió aproximadamente entre los años 1975 y 1985, tuvo un impacto devastador en ciertos sectores de la sociedad vasca. Así, los índices de pobreza hasta entonces desconocidos en Euskadi se dispararon, llegando la renta per cápita a estar en niveles muy por debajo de la media española, e idénticamente, las tasas de desempleo alcanzaron valores muy por encima del 20%, llegando el paro juvenil a tasas superiores al 40% de la población juvenil de entonces (Sanzo González, 2001).

En esta coyuntura, en 1982, el Gobierno Vasco promulgó la primera ley de Servicios Sociales de la CAPV (y del Estado español). Posteriormente en 1987 el Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social del Gobierno Vasco publicó un estudio sobre la pobreza en la CAPV (Gobierno Vasco. Dto. de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, 1987), documento que a la sazón se convertiría en el primero de una larga tradición de análisis sobre la pobreza en la CAPV y que supuso la fecha de inicio de lo que, posteriormente, sería el Plan de Lucha contra la Pobreza en Euskadi, por otra parte, pionero en el Estado español y que generó, en su día, un revuelo político de primera magnitud.

En el citado estudio se constataba, por un lado, que el núcleo fundamental de la pobreza en Euskadi estaba constituido por aquellos hogares que tradicionalmente habían sido prósperos o relativamente prósperos y que habían sufrido duramente el impacto de la crisis industrial: en ese momento, se hablaba de un impacto coyuntural que afectaba al 22,5% de los hogares vascos. Por otro lado, se reconocía además que aproximadamente un 9'1% de los hogares de nuestra comunidad vivían en una situación combinada de

pobreza de mantenimiento⁵⁵ y de acumulación⁵⁶, así se refería al respecto en el citado informe:

“El tipo de pobreza coyuntural que representa la pobreza de mantenimiento constituye, en definitiva, el problema fundamental de Euskadi” (Gobierno Vasco. Dto. de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, 1987, pág. 35)

Ante esta realidad, el Gobierno Vasco aprobó en mayo de 1987 una proposición no de ley sobre la situación de la pobreza que dio lugar, dos años más tarde, a la puesta en marcha del *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza: Euskadi en la Europa del 93*. Se trataba de un plan especial y específico, interinstitucional e interdepartamental, integrado por programas plurianuales y que se sustanciaría en la realización de acciones a favor de una política social para grupos menos protegidos o favorecidos, con el fin de reducir la situación de desigualdad, mediante una actuación especial dirigida a esos focos de población y cuyo objetivo era restablecer, en parte, un mayor equilibrio entre los diferentes estratos que conformaban las y los ciudadanos del País Vasco. El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza recogía tres niveles básicos de actuación (Aguirre Elustondo, 1990):

1. La atención a quienes no percibían ningún ingreso mediante la asignación de un salario social por unidad familiar a fin de garantizar progresivamente niveles de ingresos equivalentes a los percibidos por los titulares de pensiones contributivas o asistenciales (Fondo de Bienestar Social, LISMI.)
2. La atención de las situaciones de emergencia social. Y,
3. El desarrollo de acciones sectoriales contra la pobreza.

El objetivo de este plan no era otro que el de establecer un sistema de prestaciones económicas que permitiera luchar contra la pobreza. Se trataba de un intento para que las familias que sufrían penurias económicas no quedaran enquistadas en una situación

⁵⁵ Pobreza de mantenimiento: incapacidad de hacer frente, en una forma socialmente aceptable, a las necesidades del hogar relativas al corto plazo (Gobierno Vasco. Dto. de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, 1987).

⁵⁶ Situación, no específica sino global, de precariedad diferencial en la disponibilidad de bienes de consumo duradero, tanto en lo relativo a los de mayor consumo como a los de uso más específico (Gobierno Vasco. Dto. de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, 1987).

de pobreza estructural y no se consolidara un proceso de deterioro social y económico que se presuponía difícilmente reversible (Sanzo González, 2001).

Hasta ese momento, la atención a las personas que vivían situaciones de pobreza en Euskadi había estado en manos de entidades de la Iglesia Católica, básicamente en manos de las Cáritas Diocesanas de Bilbao, San Sebastián y Vitoria, que fueron las principales instituciones que empezaron a responder a las realidades dramáticas que estaban poniéndose de manifiesto. Así, a finales de los 70 las diócesis vascas pusieron en marcha las primeras campañas contra el paro. Concretamente, la diócesis donostiarra diseñó la campaña “*Un día de tu sueldo al mes*”, con la que se pretendía recaudar fondos para la atención a las personas en paro, una atención individualizada a personas sin recursos económicos, que se implementaban a través de las Cáritas parroquiales.

La puesta en marcha del Plan de Lucha contra la Pobreza por parte del Gobierno Vasco supuso para Cáritas una apuesta firme por la promoción, haciendo efectiva su opción por una Cáritas de *nuevo rostro* y dejando en un segundo plano la asistencia, entendiendo que las y los ciudadanos vascos podían ya ejercitar su derecho a la garantía de recursos mínimos cuyo principal instrumento era el Ingreso Mínimo de Inserción⁵⁷ (IMI), gestionado desde los servicios sociales de base de atención primaria.

En el caso concreto de Gipuzkoa esta opción se tradujo en la apertura de diversos servicios destinados a las personas en situación de exclusión. Así, citando algunas fechas significativas al respecto encontramos que:

- En 1990 se abrió *Aterpe*, nombre que designa un centro de acogida-comedor social destinado al colectivo sin hogar.
- Asimismo, *Sorabilla*, proyecto de la parroquia de Andoain (Gipuzkoa) que acogía a jóvenes en dificultad y que a primeros de los 90 se incorporó a la red de servicios de Cáritas diocesana.
- En 1992 se abrió el taller ocupacional *Ikaz-kale*, antecesor del actual Taller *Lamouros*, un centro educativo-ocupacional dirigido al colectivo sin hogar.

⁵⁷ El IMI, deriva del Ingreso Mínimo Familiar – IMF– establecido en el Plan de Lucha contra la Pobreza. La evaluación del plan tuvo como resultado la promulgación de la Ley 2/1990, del Ingreso Mínimo de Inserción. Esta prestación se convertirá en la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) a partir de la promulgación de la Ley 10/2000, Carta de Derechos Sociales.

- En 1994, se inauguró *Villa Betania*, un hogar de acogida para personas con VIH que carecían de recursos económicos y de apoyos sociales y familiares.
- Ese mismo año, se abrió también un piso de acogida en Tolosa, auspiciado por la parroquia, que acogía a jóvenes que estuvieran llevando a cabo el programa *Proyecto Hombre* y que no tenían red de apoyo familiar.

Al margen de Cáritas y sin pretender dar una relación exhaustiva de los hechos acaecidos, merecen citarse entre las iniciativas llevadas a cabo, las siguientes:

- A finales de los 70 e inicios de los 80 y al albur de la crisis aparecieron nuevas realidades que impactaron duramente en Euskadi: entre ellas cabe destacar el fenómeno de la droga. Esto dio lugar a su vez a la aparición de un elenco de asociaciones entre las que destacaron: AGIPAD, *Asociación Gipuzkoana de Investigación y Prevención del Abuso de las Drogas*, creada en 1980, así como: *Proyecto Hombre*, creada en 1984, a partir de la iniciativa del entonces obispo de la diócesis donostiarra, José María Setién, quien junto a Iñaki Aldabalde, plantearon la posibilidad de promover un proyecto dirigido a las personas drogodependientes y sus familias, al considerar que pertenecían a uno de los sectores más marginados y menos atendidos en ese momento.
- En noviembre de 1982, tras la realización de un campo de trabajo un grupo de jóvenes guipuzcoanos crea la primera comunidad de *Traperos de Emaús*, en Rentería que, un año más tarde se trasladaría al antiguo sanatorio antituberculoso de Nuestra Sra. de las Mercedes, situado en lo que actualmente es el barrio de Loiola de Donostia/San Sebastián. La comunidad de Traperos acogía en su seno a personas sin recursos económicos ni redes relacionales, siguiendo la máxima instaurada por su fundador el Abbé Pierre en 1947: el servicio prioritario a los que más sufren, *los aparentemente inútiles, con lo aparentemente inútil, hacemos cosas útiles*⁵⁸.
- Cruz Roja empezó también a desarrollar programas dirigidos al colectivo de personas en situación de exclusión. En 1994 se inició un programa de intervención en prisión cuyo objetivo era trabajar el impacto emocional que suponía la entrada en prisión en aquellas personas que llegaban al CP de Martutene por primera vez. En

⁵⁸ Lema de los traperos de Emaús.

esas mismas fechas se empezaron a abrir pisos de acogida para personas en situación de exclusión siendo el colectivo preferente las personas inmigrantes.

- Igualmente en Donostia se abrió *Villa Urigain*, un servicio de la congregación de los hijos de María Inmaculada (Pavonianos), para la atención de jóvenes toxicómanos que estuvieran realizando el programa Proyecto Hombre.
- Más tarde, en 1996 nació *Amarena*, germen de lo que hoy es Loiolaetxea.

Este breve repaso a algunas iniciativas puestas en marcha en este período da cuenta respecto a cómo se inició la relación entre los poderes públicos, que en ese momento empezaban a asumir la responsabilidad de la atención de sus ciudadanas y ciudadanos, con la emergencia de un número nada despreciable de EIS de todo tipo, que cada vez iban adquiriendo mayor protagonismo en el terreno de la solidaridad y de la atención a la pobreza y la exclusión. No es una obviedad decir que desde el comienzo los poderes públicos fueron conscientes de la gran implicación y compromiso de las EIS con los colectivos más vulnerables hasta el punto de recoger su aportación en el preámbulo de la primera Ley de Servicios Sociales de 1982, una referencia que las sucesivas leyes de servicios sociales han recogido y confirmado.

En estos primeros años de la década de los 90, la DFG y concretamente, el servicio de inclusión social, iniciará un proceso de asunción de esa responsabilidad a las puertas de la promulgación de la 2ª ley, la de 1996. Para ello, la DFG comenzará un período intenso de relaciones con el tejido asociativo guipuzcoano en ese momento existente encargado de atender a las personas excluidas. En un primer momento estas relaciones se enmarcan dentro de los Planes de Cooperación que la DFG tiene, se trata de una convocatoria anual de subvenciones para asociaciones con la que se pretende responder a las necesidades económicas surgidas en relación a su actividad. Este plan de cooperación supuso según una de las personas consultadas:

“Una gran atalaya, donde se veía bastante bien a las entidades” (T6:41)

El Plan de cooperación permitió un proceso de conocimiento mutuo entre la DFG y las entidades que posibilitó que la DFG fuera asumiendo su responsabilidad en la atención a las persona en situación de exclusión desde parámetros de *subsidiariedad con*

respecto a la sociedad tal y como apuntaba el Diputado General Román Sudupe en diciembre de 1999 (Sudupe, 1999, pág. 5).

El desarrollo legislativo posterior a la promulgación de la Ley de Servicios Sociales de 1996 aclaró las responsabilidades que cada uno de los niveles administrativos vascos asumía en el SVSS. Así, en 2001 el Decreto 155/2001, de 30 de julio, de determinación de funciones en materia de Servicios Sociales establece que los centros y servicios destinados a colectivos en situación de vulnerabilidad son materia de responsabilidad foral (Decreto 155/2001, de 30 de julio, 2001). En este contexto, la DFG da un paso más aprobando en 2002, el Decreto Foral de acceso cuyo objeto es *“regular el procedimiento de acceso a los diferentes recursos de inserción social para personas en situación de exclusión o marginación social”*. (Decreto Foral 58/2002, de 5 de noviembre, 2002, pág. art.1).

Con esta norma se inicia un proceso de ordenación de la red, a partir de la determinación del procedimiento de acceso a los centros y servicios (todos ellos en manos de EIS), un proceso que iniciaba la persona interesada presentando la correspondiente solicitud en los servicios sociales municipales correspondientes a su domicilio.

Esta norma afectó a la relación entre la administración y las EIS, dado que hasta entonces, eran las propias entidades quienes derivaban o se autoderivaban las personas identificadas solicitando que la Diputación asumiera el coste de su cuidado y manutención. Tal y como relata una de las personas consultadas:

“Al principio era una relación de una cierta lejanía, yo creo que ni nos reuníamos, había un convenio que se había firmado que se renovaba, se pagaba poquísimo, se pagaba poquísimo (...) A partir del decreto de accesos, que por cierto somos el único territorio que lo tiene (...) Entonces al principio sorprendió mucho: las entidades lo vieron con prevención, con miedo no diría pero con prevención sí, quizá la que más Cáritas pero las demás también se quedaron escuchando, y yo creo que costó todo el año 2003 y al final una vez que costó todo un año desarrollar el decreto de accesos yo creo que empezamos a reunirnos más, nos veíamos mucho más las caras, nos hablábamos, ya no hablábamos solo de casos este o el otro, sino que empezamos a hablar de temas comunes”. T6:36

Estas son algunas pinceladas de nuestra historia reciente, necesarias para entender por qué estamos donde estamos y por qué las EIS son agentes clave en la gestión del bienestar de estos colectivos. Las distintas voces consultadas en esta investigación coinciden al señalar la importancia de la trayectoria histórica de las entidades sociales en la atención al colectivo en situación de exclusión. Una larga trayectoria de trabajo con los colectivos, que les infunde fuerza y empuje.

Los argumentos que se esgrimen para explicar el surgimiento y consolidación de las EIS, hacen alusión a un tejido comunitario articulado para la ayuda solidaria:

“Todas las entidades sociales prestan este tipo de servicios pues porque obedecen a sus fines fundacionales, está claro, las entidades sociales al final surgen, como hemos comentado antes, pues porque se han detectado determinadas situaciones y desde el voluntariado, inicialmente, bueno pues se ha querido responder”. S2:40

“Pues porque nuestra estructura digamos social, de valores, digamos es una estructura que tiene un alto nivel de interaccionismo y de comunitarismo”. C4:57

Una realidad que es anterior a la asunción por parte de la administración de la responsabilidad de la atención de las y los ciudadanos, y que es admitida y aceptada por ésta:

“Cuando la administración pública va configurando la red, el sistema de servicios sociales, es consciente de que ese mundo existe y además se le hace un reconocimiento explícito, en la ley de servicios sociales se hace un reconocimiento explícito al trabajo de las entidades”. C5:15

“La parte buena en Euskadi es que ha habido un cierto consenso político supra partidista, de no cuestionamiento del TS, es decir, de alguna manera se ha respetado, sobre todo en los terrenos, ámbitos o cuestiones donde había una tradición”. C1:36

“El sistema de servicios sociales es un sistema joven, un sistema donde pues a velocidades diferentes, se han ido atendiendo los distintos ámbitos. Y este ámbito, que tradicionalmente ha venido siendo atendido por las entidades, nosotros nos hemos incorporado ahí. Es decir, digo nosotros, las instituciones públicas, en este caso la Diputación y me atrevería a decir que los ayuntamientos. Nos hemos, como subido a un carro que ya iba. Y yo creo que de esto no nos tenemos que olvidar”. P3:21

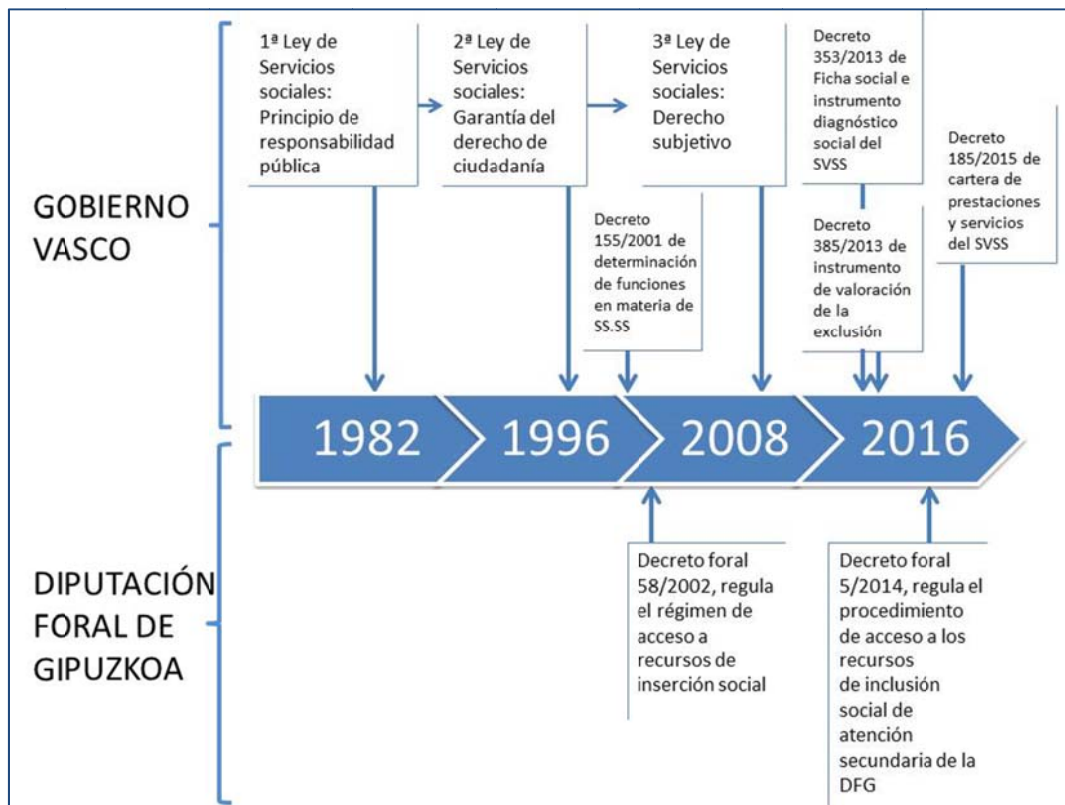
Las citas presentadas nos dibujan un escenario de reconocimiento hacia la labor histórica de las organizaciones sociales y nos permiten vislumbrar una opción política que apostaba por un régimen de bienestar articulado desde la conjunción de respuestas tanto públicas como sociales.

“Basta analizar que muchos cargos políticos, en gobiernos, diputaciones, pues han sido gente procedente del TS. O sea hay una proximidad, hay una familiaridad y luego PNV, Partido Socialista, Ezker Batua,... O sea no ha habido ningún partido de peso que haya impugnado esa realidad, que haya dicho no, esto no, ni por el lado de todo público ni por el lado de iniciativa con ánimo de lucro”. C1:93

7 DEL DERECHO SUBJETIVO AL DERECHO EFECTIVO

En este primer esbozo introductorio hemos visto como el contexto histórico-político-legal de la CAPV ha ido marcando las pautas relacionales entre la Administración y las EIS, en tanto en cuanto éstas venían desarrollando una acción y aquella ha ido asumiendo progresivamente su responsabilidad. Este movimiento por parte de la Administración, por otro lado siempre reclamado desde las EIS, afecta a la relación, por lo que es importante siquiera vislumbrar cuáles han sido los hitos significativos en este proceso. Así, presentamos en la Ilustración 2 las normas autonómicas que han articulado el principio de responsabilidad pública de nuestro sistema hasta devenir en la definición del derecho subjetivo, y los decretos tanto autonómicos como forales que lo han ido concretando, para poder situarnos con mayor rigor en el periodo de estudio de esta tesis (2011-2015) marcado por la Ley de servicios sociales del 2008, el decreto 185/2015 de Cartera y el Decreto foral 5/2014 de regulación del procedimiento de acceso.

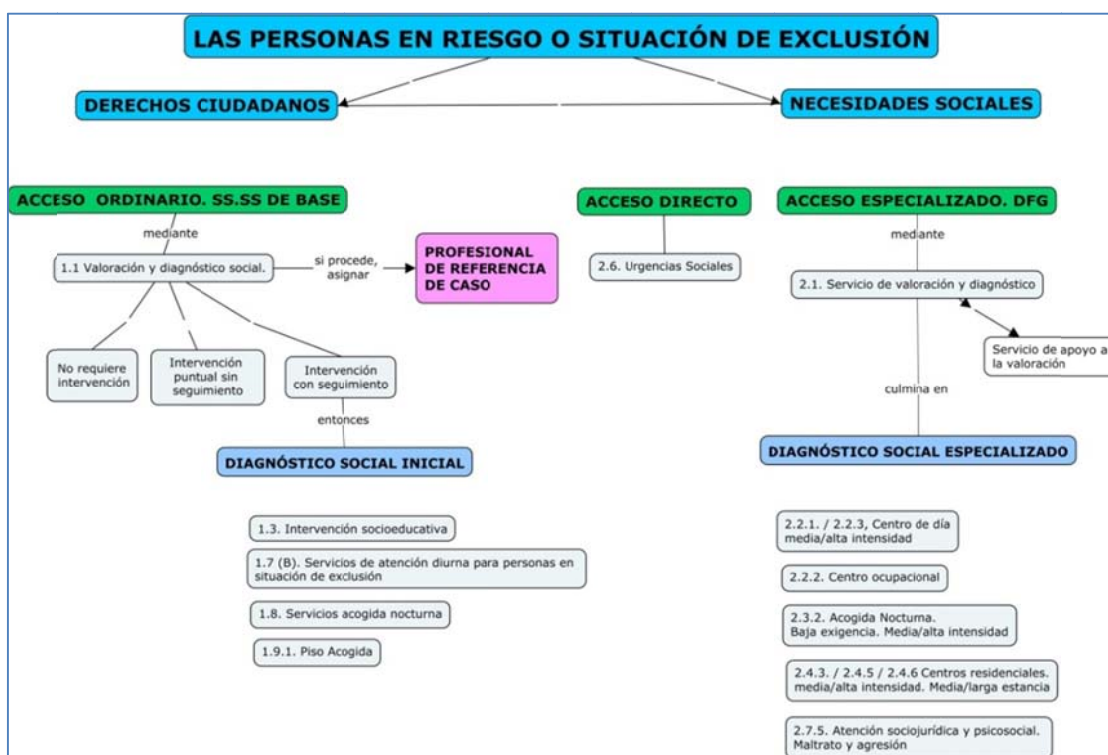
Ilustración 2: Mapa de los hitos legislativos que han influido en las relaciones entra la Administración pública y las EIS de intervención social en Gipuzkoa



Fuente: elaboración propia

En 2008, cuando se promulgó la tercera ley de servicios sociales de la CAPV, se dio un salto cualitativo importante en la determinación e identificación de la responsabilidad pública a la hora de garantizar la integración social, autonomía y bienestar del conjunto de la población. Esto fue debido, entre otras razones, al hecho de considerar a los Servicios Sociales como un derecho de la ciudadanía con tutela judicial efectiva. Siete años más tarde, en 2015, el Decreto de Cartera de Prestaciones y Servicios ha identificado y definido el alcance de ese derecho subjetivo recogiendo el catálogo de prestaciones y servicios que integran el SVSS. En la siguiente Ilustración 3, presentamos los servicios recogidos en el citado Decreto, que forman parte de la Cartera para la inclusión⁵⁹.

Ilustración 3: Catálogo de servicios dirigidos a las personas en riesgo o situación de exclusión



Elaboración propia a partir del Decreto 185/2015

7.1 Asunción de la responsabilidad pública

A este respecto, tal y como se ha visto en el capítulo cuarto de esta tesis (ver página 143), la normativa señala explícita y repetidamente que el SVSS está regido bajo el

⁵⁹ La numeración que precede a los programas y servicios deriva de la relación que la propia Ley 12/2008 realiza. Se ha optado por mantenerla dado que forma parte del “lenguaje técnico” empleado en el sector.

principio de responsabilidad pública. Ésta es una cuestión que constituyó desde sus inicios un *a priori* del sistema en su formulación, la comprensión de que si la responsabilidad del cuidado y la atención recaen en la administración pública, ésta es la garante de ese compromiso. Tal y como puede apreciarse a continuación, esto queda perfectamente corroborado y asumido por los integrantes del sistema:

“Cuando hablamos de responsabilidad pública yo entiendo que estamos hablando de que tu comunidad organizada en instituciones y en administraciones se hace cargo de que tiene un compromiso contigo como ciudadana o ciudadano en lo referente a los cuidados y a tu bienestar, yo eso es lo que entiendo, ese compromiso se traduce en una responsabilidad que asume una institución que es quien te representa digamos en esos cuidados y que es la garante de que ese compromiso como sociedad, como comunidad, se lleve a cabo”. S1:13

En este contexto histórico que hemos presentado de forma sucinta con el objeto de contextualizar y recordar los orígenes de nuestro EB, la administración pública pronto se vio en la tesitura de asumir uno de los retos clave del sistema en el ámbito de la inserción: nos referimos al inicio de un proceso de profesionalización y universalización de los servicios y recursos de atención a la inclusión. Tal y como los autores que habían trabajado previamente y distinguido la existencia de diferentes modelos o regímenes de bienestar, en concreto nos referimos a Esping-Andersen (1990), Sotelo (2007), o Del Pino & Rubio (2013), ante este reto, podían darse cuatro respuestas:

- a) Optar por el modelo socialdemócrata con un sistema preferentemente de titularidad y gestión pública.
- b) Adoptar un modelo liberal con un Estado residual en la provisión.
- c) Implementar un modelo de subsidiariedad, donde la iniciativa social adquiriese un papel relevante en la provisión de los servicios.
- d) Fortalecer un modelo mixto o *mediterráneo* en el que cada agente de protección (fundamentalmente el estado, la familia y las EIS) asumen su papel complementariamente.

Tal y como manifiestan las personas entrevistadas, no era posible adoptar sin más el modelo socialdemócrata. Todas las opiniones recogidas están de acuerdo al señalar que la imposibilidad de adoptar este modelo provenía de dos causas: razones históricas que

impedían dar ese salto, y razones de tipo económico relacionadas con el coste que hubiera supuesto ese modelo, que se entiende inasumible:

“Pienso que esto no va a ser posible en Euskadi, ese aparato público es muy difícil que se dé en Euskadi porque eso teníamos que haber empezado hace 70 años; no se empezó y todo lo que es, todo el montaje desde la Cartera de servicios hasta la RGI, hasta otro tipo de cosas, pues, empezaron más tarde y de una forma más imperfecta. Entonces, se ha empezado desde donde se ha empezado”. P1:16

“Yo particularmente creo que nuestras políticas sociales no tienen futuro al actual nivel que tenemos si la sociedad no asume una responsabilidad y solo delega esa responsabilidad en las instituciones públicas”. C4:24

En relación al modelo liberal, todas las personas entrevistadas muestran su rechazo frontal al mismo, destacando lo inadecuado de esta opción:

“Una atención solo en términos privados, digamos deja también desasistido a las personas de un paraguas público que garantiza unos niveles mínimos de calidad y de derechos”. C4:19

Por último, en relación al modelo basado en la iniciativa pública pero complementado desde el ámbito privado a través de distintas agencias, encontramos una única aportación que opta por este modelo:

“Yo creo en la subsidiariedad y creo que lo que puede hacer la sociedad civil no debe hacerlo la administración. La administración tendrá que, planificar toda estas cosas pero bienvenido sea que la sociedad sea capaz de autorregularse y hacer las cosas desde iniciativas”. T1:8

El resto de las opiniones abogan por la necesidad de impulsar un modelo de EB mixto, coincidiendo de esta manera con autores como García Roca (García Roca, 1992), Casado (Casado, 2002), Fantova (Fantova F. , 2007) y Etxeberria y otros (Etxeberria Mauleón, De la Cruz Ayuso, & Sasía Santos, 2009):

“Creo que hay que tener una clarísima concepción de que tiene que haber una responsabilidad pública y que la responsabilidad pública no sólo es de lo público sino que es una responsabilidad social ¿eh? Y que cuando estamos gestionando un ámbito

que entra dentro de las políticas sociales, al final, esa dimensión pública, está en todas las diferentes dimensiones, en todos los ejes, en todos los niveles”. P1:23

“El TS estamos para cubrir lo que no está cubierto por las administraciones. Nosotros como institución no vamos a empezar a trabajar con algo que ya está cubierto por otras entidades o por la administración”. S3:25

Las razones que se aducen a tal afecto son diversas: históricas, ideológicas, o bien de sostenibilidad económica y de eficiencia. Agrupándolas y tratando de exponer los elementos centrales de todas ellas hemos obtenido las siguientes:

- a) Como fundamento para justificar el peso de la historia en el diseño y modelación del EB en el caso de Euskadi, el argumento más recurrente es la alusión constante y compartida de que las organizaciones de iniciativa social ya *“estaban aquí”*. Esta cuestión que se repite una y otra vez, pone en valor la aportación clave de las EIS. Tal y como las y los entrevistados expresan: *“estaban cuando nadie más estaba”* y eso les otorga legitimidad para *“seguir estando”*. Esta idea coincide con la referencia de autores como García Roca (1992), Casado (2002) o Rodríguez Cabrero (2006) que ya exponen en sus análisis que las EIS eran parte fundamental en la atención a los colectivos más vulnerables.
- b) En relación a las razones de índole ideológico se mencionan cuestiones como la importancia de avanzar desde el concepto de derecho hacia conceptos como el de auto-responsabilidad e inter-dependencia (Bauman, 2011), que ayuden a asumir nuestros deberes ciudadanos y a re-motivar o re-ideologizar la sociedad. Sin embargo, también se apunta al cambio radical que supone el tránsito que culturalmente y en el ámbito de los valores estamos realizando desde espacios de corte comunitario y lógicas solidarias como la calle o la plaza, hacia espacios donde impera la lógica del centro comercial que nos proponía Saramago (García Inda, 2005), a saber, pasar de ser ciudadanas a consumidoras, también en el ámbito del derecho a los servicios sociales.
- c) En tercer lugar, encontramos argumentos que sostienen la necesidad de un EB de carácter mixto a partir del concepto de sostenibilidad económica. Se considera que Euskadi no tiene recursos económicos suficientes para poder sostener un sistema de servicios sociales exclusivamente públicos, más si atendemos a las nuevas

situaciones surgidas en el marco de los llamados *Nuevos Riesgos Sociales* (Moreno, 2012) y al extendido *imaginario social* según el cual, todas las necesidades deben ser cubiertas, a pesar de que éstas son infinitas⁶⁰.

- d) Por último, parece oportuno referirnos a las razones que aluden al concepto de eficiencia, no sólo desde el punto de vista económico sino también social. En este sentido, las aportaciones recibidas vienen a señalar que las organizaciones del TS son más eficientes que la administración pública. En cualquier caso, también hay aportaciones que plantean la necesidad de determinar o acordar qué se considera eficiencia en el ámbito de la inclusión, dado que la eficiencia se obtiene de la relación entre los resultados obtenidos y los recursos invertidos. El concepto de eficiencia es un concepto trampa, si no se determina e identifica qué se considera buen resultado (Iglesias, Carreras, & Sureda, 2014): ¿es la inserción plena? ¿o la reducción de daños, incluso el mantenimiento de las situaciones –no empeorar– es también buen resultado?

El debate, por tanto, no se ubica en la cuestión de si la responsabilidad del bienestar de las personas y de la atención a la inclusión debe o no ser público, dado que se considera que la administración pública, todavía hoy en Euskadi:

“Tiene capacidad estratégica de gobernar, de dirigir y de saber lo suficiente para que pueda ejercer esa responsabilidad”. C1:11

Sino en determinar cuáles son los servicios, recursos y prestaciones cuya gestión debe estar en manos de la administración pública y cuáles son los servicios y recursos cuya gestión puede ser delegada en instituciones de titularidad privada. En este sentido, las aportaciones recogidas mantienen gran coherencia, tanto los expertos consultados como las personas de los tres niveles administrativos y las de las EIS coinciden al señalar que la Cartera de servicios y prestaciones y la Ley Municipal recogen qué es lo que la administración pública debe gestionar directamente: valoración de las situaciones, planificación, seguimiento, inspección, control y coordinación de la red...

⁶⁰ Un imaginario que tratan de romper una y otra vez autores como Max-Neef que en sus obras, donde aborda el desarrollo a escala humana nos conmina a separar o superar y diferenciar conceptos como necesidad y deseo, necesidad y satisfactor. Max-Neef es exponente de una corriente de opinión que considera que las necesidades aunque múltiples son finitas y universales, mientras que los deseos son infinitos igual que los satisfactores.

“La legislación, la planificación, la evaluación y ciertos niveles de gestión del conocimiento, de acumulación del conocimiento es lo relevante, mientras que la propia prestación de los servicios, incluso la gestión de las organizaciones pues puede ser más fácilmente compartirle”. C1:12

“Primaria [atención primaria, ámbito municipal] prácticamente todo, para mí, tiene que ser público. La puerta de acceso al sistema, que somos básicamente eso, y la primera valoración, creo que debe ser público”. T4:59

Además de las funciones descritas, también se asumen como propias de la administración las relacionadas con garantizar la calidad de la acción desarrollada por las EIS y la propia definición de los recursos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho.

“Como yo entiendo que la responsabilidad es de la administración si el servicio está externalizado, la administración deberá garantizar la calidad de la gestión de los servicios de cara a las personas usuarias, y también la calidad de los recursos económicos que son públicos, y por lo tanto si esa gestión de contratos se está haciendo de manera eficaz y eficiente, por muy externalizados que estén. Porque la administración continúa manteniendo esa responsabilidad”. P2:23

Como complemento a estas cuestiones, y yendo más allá de las funciones que están recogidas en los marcos legales que articulan el sistema, encontramos voces de la administración pública que abogan por una mayor presencia de la administración, también en la gestión directa de determinados servicios que hoy día están gestionados desde las EIS, basándose en argumentos que tienen que ver con la identificación de aquellas áreas que la ley regula como de competencia exclusiva (“*la valoración es nuestra*”) y la necesidad de conocer la realidad de primera mano, para poder regular el sector con mayor conocimiento de causa. Frente a éstas también hay voces en la propia administración (fundamentalmente personal técnico de la DFG) que consideran que la gestión directa no garantiza una mayor calidad ni más *know-how*:

“Sí, las funciones inexcusables de responsabilidad pública y la administración pública son esas: la valoración y el acceso, la planificación y el seguimiento o inspección, control (control, o como se le quiera llamar) como quieras. Y la coordinación de la red”. T1:65

“Sí que entiendo que habría servicios que deberían irse publicando, pues sí que sería importante hacer un mapa e ir viendo”. P2:88

“Una parte de intervención directa que tendría que estar al menos en manos de la administración para conocer esa realidad de primera mano. Porque claro, luego tiene la obligación de regularlo”. P4:18

“La administración no pierde conocimiento por no gestionar directamente, al contrario, no podemos hacer todo evidentemente (...) no podemos saber de todo”. T1:64

Las discrepancias en relación a los recursos, prestaciones y servicios que deben ser asumidos desde la gestión directa tienen que ver, fundamentalmente, con tres cuestiones clave que abordaremos más adelante: la implementación de un modelo de intervención homogéneo, el acceso al sistema y la responsabilidad de caso. Son discrepancias que no se sitúan en el eje público-de iniciativa social, es decir entre la administración y la EIS. Intuimos que tiene que ver más con una concepción ideológica que considera que la garantía de los derechos debe ser asumida desde la administración, entendiendo que el estado es el garante del principio de igualdad (Zubero, 2013). Una concepción ideológica claramente expresada por las personas que se han identificado como *de izquierdas*, pero también por otras, aunque éstas últimas no hayan argumentado su respuesta en clave de ideología política.

Sin embargo, tal y como se ha presentado en las citas expuestas anteriormente, también hay personas del ámbito público que consideran necesario que la administración pública asuma desde la gestión directa no sólo aquellos servicios que la Ley marca, sino también otros, aunque no se especifique cuáles.

Precisamente es aquí donde se sitúa el debate de los modelos de gestión, un debate que en Gipuzkoa saltó a la luz pública en relación a la creación del organismo autónomo foral “*Kabia*” para la gestión, prestación y ejecución de servicios sociales. Como se recordará esta Norma fue promulgada por el gobierno de Bildu que entendía que se trataba de un instrumento clave para orientar los servicios sociales hacia la gestión pública, objetivo recogido en su programa de gobierno (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2012). En las alegaciones presentadas por los grupos políticos presentes en las Juntas

Generales de Gipuzkoa se exponen dos argumentos clave para votar en contra de esta cuestión:

- a) El cambio de modelo en la gestión de los servicios sociales. Los grupos junteros de EAJ/PNV y del PP consideran que la aprobación de esta Norma foral supone romper con el “modelo guipuzcoano” basado en la colaboración con las entidades sociales por lo que no lo aprueban.
- b) El sobrecoste que supone su creación. En este caso, son los grupos junteros de EAJ/PNV, PP y PSE-PSOE, quienes considerando ese sobrecoste, hacen una valoración de que estamos ante una alternativa poco eficiente (argumento recogido en el informe elaborado por el Servicio de Presupuesto del Departamento de Hacienda y Finanzas de la propia DFG, al que hacen alusión los mencionados grupos junteros), por lo que solicitan la devolución del proyecto.

Como ya se expuso en el apartado referido a la concreción del SVSS en el T.H de Gipuzkoa (página 150), dado que en las elecciones municipales y forales celebradas en mayo de 2015 supusieron un cambio de gobierno, no ha habido tiempo para ver la implementación de esta Norma. El nuevo equipo de gobierno foral, asume Kabia en el marco de la necesaria adaptación de la red de servicios sociales al nuevo marco establecido por la Ley 12/2008 que señala que las personas dependientes son responsabilidad de las diputaciones forales y no del ámbito municipal (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015), por lo que Kabia se sitúa en el contexto del reajuste competencial y no en el del cambio de modelo de gestión.

Quizá haya que matizar en parte y en relación al tema que nos ocupa, lo que Arrieta y Sobremonte señalan cuando dicen que “*los partidos no tienen modelo de servicios sociales*” (Arrieta Frutos & Sobremonte de Mendicuti, 2016, pág. 15). En opinión de estos autores los partidos políticos no tienen un modelo propio y diferenciado que defiendan frente a los demás, pero sí que hay personas en cargos institucionales que lo tienen y lo van implementando con cargo a la responsabilidad que ostentan en determinados momentos.

En cualquier caso y a modo de resumen del punto que estamos abordando, las personas entrevistadas nos muestran una realidad bastante consensuada, donde no hay

discrepancias en la opción por el modelo mixto de bienestar, donde las funciones inexcusables están claras (las que marca la Ley) y con un afán de mejora y avance evidente. Sirva esta opinión como muestra.

“Ya que estamos aquí, vamos a hacerlo lo mejor posible ¿eh? en este sistema público social o de concertación. Vamos a hacerlo lo mejor posible para que demos al final un servicio equivalente al que se daría según un modelo ideal, supuestamente ideal, de atención burocrático funcional, tipo nórdico. Entonces, como eso ya no va a ser posible, no va a ser posible, atendamos de la mejor forma posible a lo que tenemos”.
P1:18

7.2 Articulación del principio de la responsabilidad pública en el ámbito de la inclusión

Una vez acotado el concepto de responsabilidad pública desde los parámetros de los modelos de EB analizados en el apartado teórico de esta tesis, y vista la clara opción por el modelo mixto que se traduce de las opiniones recogidas, avanzaremos para analizar cómo se está concretando esta opción en la práctica.

A este respecto, cuando se analiza la articulación en la práctica de ese principio de responsabilidad pública en la atención a las situaciones de exclusión, se trasluce la distancia entre el deber ser y la realidad. También en esta cuestión la visión de los distintos agentes consultados es coincidente, dado que prácticamente todos ellos están de acuerdo al señalar que, en el ámbito de la inclusión, la asunción de la responsabilidad pública de la atención a las personas es parcial, y, en cualquier caso, mucho menor que en ámbitos tales como: la discapacidad, la dependencia y los menores. Veamos una muestra de las opiniones vertidas por los cuatro grupos de entrevistados:

“El nivel de garantía de derecho, de universalidad, de ejercicio real de la responsabilidad pública no es comparable con el que hay en otros ámbitos, con lo cual, ahí tenemos una asignatura pendiente desde mi punto de vista”. C1:20

“Son de esas cosas que te contestaría distinto si estuviera aquí o si estuviera en otro lado. Aquí donde estoy me toca decir que sí, porque efectivamente, pues tenemos servicios, programas, etc. Pero, no me puedo resistir a decir que no. Yo creo que todavía cuesta mucho, yo creo que en ese imaginario, el mundo de la inclusión todavía

nos cuesta mucho. Nos cuesta. Nos cuesta reconocerle un derecho. No nos cuesta darle aquello que nos sobra, no nos cuesta apiadarnos”. P3:12

“En este momento en el área de la exclusión, o sea el principio de la responsabilidad pública es un principio que se está articulando en este momento. Igual en municipios grandes como Donosti sí se ha desarrollado todo lo que estamos diciendo, el tema de la asunción de la responsabilidad pública pero yo creo que en municipios más pequeños, eso no está tan incorporado”. T2:5

“Todo depende de con quién te compares (...). La asunción sobre todo de “atendemos a todo el mundo” está bastante integrada en nuestro servicio”. T4:11

“Yo creo que esto es muy claro en otros ámbitos de los servicios sociales como es la atención a la discapacidad, la atención a los mayores o la atención a los menores, pero no es tan claro en el caso de la atención a personas en situación de exclusión”. S1:14

Las opiniones anteriores parecen evidenciar que cuando la política social se adentra en el terreno de la exclusión, se encuentra con una red de servicios un tanto desordenada, poco estructurada que necesita de una revisión y replanteamiento. Es más, se trata de una red que algunas personas definen como caótica aunque opera dentro de un orden, donde hay iniciativas y programas pero que no están suficientemente interconectadas, llegando incluso, a no conocerse suficientemente.

Siendo esto así, cabría preguntarse entonces sobre las dificultades que se identifican para explicar esta situación. De acuerdo con las opiniones recogidas podemos agrupar estas dificultades en cuatro apartados: en primer lugar, aquél que está relacionado con las características del colectivo; en segundo lugar, el que hace referencia a la propia estructura de la DFG; en tercer lugar, aquél que destaca la fragmentación del SVSS; y por último, el que apunta a la crisis de identidad de las EIS.

7.2.1 Desorden conceptual en el mundo de la exclusión como criterio explicativo

En relación a las dificultades que tienen que ver con la caracterización del colectivo, recogemos aquellas opiniones que hacen alusión a la consideración social hacia las personas que sufren situaciones de riesgo o exclusión. En este sentido, hay opiniones que argumentan que una de las razones para que no se haya asumido plenamente la

responsabilidad de la atención a las personas que sufren situaciones de exclusión es debido a la dificultad de definir lo que es o no la exclusión y, por ende, lo que deben ser las políticas de inclusión. Esta indefinición lleva, según las personas entrevistadas, a no entender la multicausalidad de los problemas que afectan a las personas (Raya, 2006), (Renes, Fuentes, Ruiz, & Jaraíz, 2007), (Laparra Navarro, M; Pérez Eransus, B. (coords), 2007), (Vidal Fernández, 2009) y a la dificultad de determinar con claridad el objeto de trabajo (Fantova F. , 2008): se trata de salud, pero también es empleo, se trata de vivienda pero también de formación, quizás es necesario el empadronamiento y quizás puede derivar en un caso de toxicomanías... Una dificultad derivada de lo que Aguilar y Llobet (Aguilar Hendrickson & Llobet Estany, 2010) señalan cuando apuntan a que en la exclusión se entrelazan dificultades, problemas y necesidades de varios sectores afectándose recíprocamente y dificultando el abordaje de cada una de ellas por separado. En definitiva, de una multicausalidad, que si no es integrada y entendida poniendo en el centro de la intervención a las personas, éstas terminan siendo compartimentalizadas, fragmentadas y en definitiva, terminan sacrificando a la persona como una realidad unitaria. Y, ya se sabe lo que dice el dicho popular: “el uno por el otro, la casa sin barrer”.

Por otro lado, esta multicausalidad que está en el origen de las situaciones de exclusión que ya analizamos en el capítulo segundo de esta tesis (ver página 96), es amplificadas por la consideración de la exclusión como violación de la alteridad (Vidal Fernández, 2009), así como por la cultura del éxito fácil (Camps, 2007) en la que estamos inmersos y donde el fracaso se esconde para que no exista. Todo esto, son algunas de las razones que dificultan que las y los ciudadanos nos identifiquemos con las situaciones de exclusión, tal y como puede comprobarse en comentarios como el que reproducimos a continuación:

“Si bien todavía nos cuesta entender los derechos sociales como derechos, que es lo que son, en el ámbito de la inserción todavía más. Para empezar, a las personas les cuesta mucho más identificarse con una persona que está pasando por esa situación, aunque todos los datos ¿no? nos dicen que cualquiera estamos mucho más cerca de caer en una situación de exclusión pero es, es verdad que cuesta más identificarse con una situación así”. P2:38

Todo ello además, imbuido en una cultura del merecimiento como ya vimos reflejado en las aportaciones de Piketty que nos alertó de los “*extremismos meritocráticos*” (Piketty, 2014), o en las de Martínez García que apuntaba a las diferencias en las políticas de igualdad según su consideración a que los hechos sean atribuibles a las circunstancias o esfuerzos individuales (Martínez García, 2013) desde las que entendemos que, quien está ahí, es en parte, porque quiere o porque se le merece:

“Yo creo que funcionamos con unos criterios de merecimiento muy claros en el ámbito de los servicios sociales (...) Cuando vamos a la atención a las personas en situación de exclusión interpretamos que esas personas están en esa situación, en parte, por una decisión personal ¿no? O por tu mala cabeza, por tu mal comportamiento, podrían dejar de beber, ¿no? Hay un montón de recursos pero ellos deciden no ir... Entonces pues bueno, la respuesta que articulamos depende también de lo que nosotros entendemos como sociedad que esas personas se merecen”. S1:16

Además, la escasa capacidad del colectivo para organizarse y reclamar sus derechos, cuestión que concuerda con lo que nos recordaban Laparra y Pérez (Laparra Navarro, M.; Pérez Eransus, B. (coords), 2008) al mencionar la falta de participación social como uno de los factores clave en las situaciones de exclusión, en un contexto de recursos escasos hace que otras situaciones de necesidad que también hay que atender, se resuelvan antes.

“Y como decíamos al inicio, pues es que la dependencia pega a la puerta. Y la discapacidad también. Y como la exclusión hay que ir a buscarla, pues, es lo que ocurre”. P3:42

En definitiva, todo ello hace que las personas consultadas consideren que el texto normativa va por delante de la propia administración y de los imaginarios colectivos, haciendo que ésta sea el área con un menor desarrollo en cuanto a la asunción de la responsabilidad pública.

7.2.2 Organización de la administración como obstáculo para la asunción plena del principio de responsabilidad

En segundo lugar, destacamos las dificultades referidas a la propia estructura de la DFG encargada de este ámbito para la asunción real y concreta de la responsabilidad que la

Ley les encomienda. Son dificultades destacadas por las propias personas pertenecientes al ámbito foral que entienden que la estructuración de la Dirección General de Protección a la Infancia e Inserción Social, más concretamente el Servicio de Inserción Social, Atención a las Mujeres Víctimas de la violencia machista y Urgencias Sociales no permite que la DFG pueda desarrollar las acciones, programas y proyectos necesarios para la atención eficiente al colectivo. Seguramente a consecuencia también de las dificultades relatadas en el apartado anterior, como son: la indefinición de las políticas de inclusión, la poca claridad en el objeto de trabajo propio, la consideración socialmente imperante de que los hechos que generan exclusión son atribuibles más a los esfuerzos o decisiones personales que a las circunstancias sociales y por último, la poca capacidad del colectivo a reclamar sus derechos, todo ello como decimos, puede ser la causa de que el servicio de inserción sea el más pequeño y el menos consolidado del departamento de Política Social de la DFG. Así se expresan algunas personas entrevistadas:

“La administración foral ha tenido en el ámbito de la exclusión una estructura técnica muy débil, históricamente muy débil”. C2:10

“Por otro lado, el servicio en esta casa ¿no? es un servicio digamos más pequeño comparando con el de dependencia, discapacidad, infancia... que son servicios más consolidados, más grandes, donde para bien o para mal está todo más estructurado”. P3:5

Asimismo, el hecho de que exista un tejido asociativo fuerte que históricamente ha atendido al colectivo, ha posibilitado que tanto en el ámbito municipal como foral, a nivel técnico se haya tendido a una cierta delegación de las atribuciones o competencias públicas en manos de estas entidades. El hecho de que alguien ya lo estuviera haciendo, ya hubiera prestado un cierto grado de cobertura o de atención ha retrasado, quizá, la asunción plena de la responsabilidad en esta materia, dicen así:

“Se ha delegado, porque si los servicios sociales tienen que ser modernos y tenemos que hacer que la población llegue a [ellos], no hemos incorporado esta responsabilidad, la atención al área de la exclusión como una responsabilidad de igual calibre que los otros e históricamente procedemos de ahí. Pero en ese paso, yo creo que se ha dejado de alguna manera. Y por otra parte hay unas entidades sociales o del TS

que han respondido, entonces nos hemos como un poco alejado de esa responsabilidad”. T2:17

En cualquier caso, y aunque determinadas personas sean muy conscientes de las dificultades del departamento, también hay quien considera desde fuera de la propia administración, que ésta no se ha desentendido de su responsabilidad aunque su capacidad de liderazgo haya sido pequeña.

En este punto, conviene mencionar a título complementario que, además de las dificultades de índole organizativa, también se recogen otras de índole administrativo como son: la necesidad que tiene la administración de realizar protocolos, procedimientos y demás que, aun con el objetivo de garantizar la calidad de las acciones, lo que consiguen es ralentizar y burocratizar los procesos. Así, la referencia a la lentitud de la administración en responder a las necesidades es patente en los cuatro grupos consultados. Una muestra de esta opinión la recogemos procedente de un técnico de la propia administración:

“Muy procedimentado, por un lado garantizas el que las cosas se hagan bien pero, a la vez, eso hace que las cosas sean muy muy lentas, entonces lo que sucede habitualmente es que no tiene, no hay una respuesta rápida ante muchas dificultades”. T5.12

7.2.3 El problema de la fragmentación de los SVSS

Por otra parte y en tercer lugar, se constatan dificultades derivadas de la articulación de los niveles de atención que fueron identificados y establecidos primero en el Decreto 155/2001 y recogidos después en el texto de la propia Ley 12/2008, a saber, una estructura general del SVSS distinguiendo las prestaciones del sistema de garantía de ingresos (en manos del Gobierno Vasco), de la atención primaria (en manos de los municipios) y la atención secundaria (competencia foral), que se diferencian, entre otros criterios, por la mayor o menor intensidad del apoyo prestado a la persona usuaria. En este sentido y en relación al tema que nos ocupa conviene señalar lo que Arrieta y Sobremonte (Arrieta Frutos & Sobremonte de Mendicuti, 2016) relatan en relación a la importancia del peso que la foralidad tiene a la hora de articular el sistema e incluso, a la hora de definir y articular los servicios.

Lo que se ha denominado la fragmentación del SVSS genera alguna distorsión, incluso en el propio Territorio Histórico⁶¹, en la ejecución del principio de responsabilidad debido a su definición un tanto difusa. En este sentido, suelen ser las voces municipales, aunque no exclusivamente, las que reclaman un mayor protagonismo de la atención primaria en la cobertura a las situaciones de exclusión:

“Las personas viven en nuestra comunidad y acceden a nuestros servicios y es verdad que se supone que nosotros tenemos una competencia determinada en las situaciones de riesgo de exclusión, de riesgo leve, moderado, el tema grave pasa a diputación pero yo la concreción de esa no soy capaz de verlo, de visibilizarlo en el día a día, y sí que creo que hace falta mucho trabajo técnico y mucho trabajo compartido”. T3:11

Otros entrevistados insisten en esta misma idea:

“Sobre todo, [debiera tener más protagonismo] la primaria. Es verdad que en secundaria lo que nos toca es valorar y certificar administrativamente, pero yo sigo pensando que la gente vive en los pueblos, en sus casas, o en la calle, en el banco, donde sea, pero, si realmente nos creemos este sistema en el que los servicios de proximidad son los ayuntamientos, las puertas de entrada, todo esto que venimos años diciendo, si eso es así, y nos creemos la responsabilidad pública, el derecho subjetivo, etc. yo creo que eso tiene que ser así”. P3:44

Ambos niveles son conscientes de su interdependencia de modo que, tanto desde el ámbito municipal como desde el foral, se constata la necesidad de establecer un diálogo para acordar o consensuar los límites o las fronteras en la intervención de cada nivel, o para identificar los elementos clave en los procesos de ayuda en los itinerarios establecidos con cada persona atendida. Conviene tener en cuenta al respecto que las personas van y vienen, llegan y se quedan sin preguntar si su referencia está en la atención primaria o en la atención secundaria. Esta necesidad de abordar los procesos de ayuda de manera global e integral, poniendo en el centro de las mismas a cada una de las personas atendidas, requiere de un diálogo entre ambos niveles administrativos, diálogo que debería darse tanto en el ámbito político como técnico. Veamos alguna manifestación al respecto:

⁶¹ El citado trabajo de Arrieta y Sobremonte va más allá, hasta cuestionar que el SVSS sea en sí mismo un sistema y no tres: uno por cada T.H (Arrieta Frutos & Sobremonte de Mendicuti, 2016)

“Es imposible que secundaria funcione bien sin que primaria funcione bien, y al revés”. P2:36

“Yo creo que en esta [área] no está claro, entonces habrá que hacer otro tipo de trabajo a parte del legal, a parte del de los decretos, hay que hacer un trabajo de quién y cómo atiende, un trabajo más técnico, y político también”. T2:21

Esta dificultad en la articulación competencial también es identificada por el resto de los agentes. Así, los expertos consultados comparten la opinión de que en la medida que el sistema se va complejizando, la capacidad de algunos ayuntamientos de responder a las demandas y exigencias planteadas desde el marco legal es muy limitada, por su tamaño, capacidad y recursos necesarios. Esta realidad no es nueva ni desconocida, ya fue presentada profusamente en el Informe Extraordinario del Ararteko⁶² (Ararteko, 2010). Así se expresan algunos de las y los entrevistados:

“En la medida que los servicios sociales van cogiendo cuerpo y se van ocupando de cuestiones más críticas en la vida de la gente se pone más de manifiesto la limitación de determinados ayuntamientos por su tamaño para abordar ese tipo de cuestiones”. C1:25

Por ello, abogan por un fortalecimiento de la atención primaria de carácter comunitario con proyectos, programas y servicios destinados al efecto (Ararteko, 2010), (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015), aunque ello suponga una nueva reestructuración:

“Por tanto procede un fortalecimiento de la atención primaria de carácter comunitario, lo cual, se pega de bruces contra un TS y una atención secundaria fragmentada por colectivos donde la gente, incluso la propia gestión del conocimiento, está en si los diferenciamos”. C1:65

Para finalizar este punto, recogemos la opinión de una de las personas del TSS que realiza una reflexión que va más allá del reparto competencial y de la determinación de funciones otorgadas por la Ley 12/2008 a cada ámbito. Se trata de una reflexión que

⁶² El informe consideraba imprescindible subrayar el desajuste existente entre las funciones atribuidas a los servicios municipales y los recursos técnicos y humanos puestos a disposición de los municipios para poder cumplirlas.

plantea una de las cuestiones claves en el sector, a saber, la diferencia entre los conceptos de *intensidad de la intervención* y *nivel de exigencia* (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015, pág. 17), que abordaremos con mayor profundidad cuando analicemos las aportaciones recogidas en relación al modelo de intervención del sistema de atención a la inclusión. Así se expresan al respecto de esta idea:

“Hubo un espejismo de que menos atención primaria y más atención secundaria y estamos en un momento en el que estamos planteándonos menos atención secundaria y más atención primaria nuevamente, yo creo que eso también es bonito ¿no? Porque estábamos en un espejismo de que todo el mundo pasara de primaria a secundaria y entonces estábamos planteándonos que la inserción sería al estilo de los colectivos que mayoritariamente decimos que están insertos ¿no? Y ahora también decimos que la reducción de daños también puede ser inserción o inclusión ¿no? Y que necesitamos, que la inclusión sea bidireccional ¿verdad?” L2:50

En cualquier caso, es evidente la unanimidad que esta cuestión concita en todo el sistema guipuzcoano, el propio Plan de Inclusión 2016-2020 presentado por el Departamento de Políticas sociales de la DFG, en junio de 2016, señala la misión del Departamento como (las negritas son nuestras):

*“**Cumplir con la responsabilidad pública** de la Diputación Foral de Gipuzkoa de garantizar los derechos de la ciudadanía, dentro del marco competencial del sistema de servicios sociales, para contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las personas y a la cohesión social en Gipuzkoa, **desarrollando esta labor en colaboración con otros agentes sociales**”. (Diputación Foral de Gipuzkoa, Dto de Políticas Sociales, 2016, pág. 31)*

Una misión que se concreta en el primer punto de su visión estratégica:

*“Ser una institución que, **junto a** los ayuntamientos, organizaciones del TS, otras administraciones públicas y otros colaboradores, **promueve la construcción de una red integrada y compartida** de servicios sociales en el territorio, y que, con su actuación, refuerza el tejido social, la solidaridad y la cohesión social en Gipuzkoa. (Diputación Foral de Gipuzkoa, Dto de Políticas Sociales, 2016, pág. 31)*

En el marco de la misión y visión del departamento de Políticas Sociales, el Plan de Inclusión asume como objeto fundamental *“liderar construyendo entre diferentes e impulsando estrategias eficientes hacia la inclusión social”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, Dto de Políticas Sociales, 2016, pág. 34). La propia denominación del plan *“ElkarEKIN”* (juego de palabras en euskara que significa trabajar juntos-en conjunto) quiere destacar esta idea de trabajo en común.

7.2.4 A propósito de la crisis de identidad de las EIS

Por último, para terminar con este relato de las dificultades identificadas en la ejecución de la responsabilidad pública en el ámbito de la inclusión, es preciso recoger las voces que desde el TS hacen hincapié en las dificultades que ha supuesto para este colectivo el cambio de lugar de la administración. Desde el enfoque sistémico nos recuerdan que cualquier movimiento dado dentro de un sistema concreto, afecta a todos los agentes involucrados en el mismo, por lo que el movimiento de la administración pública hacia una mayor implicación en la atención al colectivo en riesgo o situación de exclusión afecta también a las entidades que venían trabajando en él.

En este sentido, desde las organizaciones se considera que la asunción de la condición de derecho a la atención de las personas ha significado un cambio y una aportación clave desde la perspectiva de las y los ciudadanos, pero que, para las entidades, ha supuesto la pérdida de autonomía y libertad en la gestión de los procesos. Cuando la administración pública, en razón de sus competencias, inicia un proceso de ordenación de la red, empieza a generar protocolos, diseñar servicios y estructurar procesos además de apoyar económicamente a las entidades. En este contexto, se habla de “pequeña crisis de identidad”, así se expresan algunas de las personas del TS entrevistadas:

“Las entidades como que tuvimos una pequeña crisis de identidad (...), entendíamos la responsabilidad en el marco del sostenimiento económico de estos recursos. Pero no nos imaginábamos que estos recursos fueran a tener una ventanilla única, que fuéramos a llegar a tener una herramienta de medición y valoración de la exclusión, que fuéramos a formar parte de una red pública, por lo tanto, con responsabilidad pública a la hora de valorar, a la hora de sostener los procesos, y a la hora de sostener las incidencias en estos procesos de las personas etc. No, no lo imaginábamos”. L2:14

En definitiva, esta “crisis de identidad” (que será abordada nuevamente cuando analicemos cómo son las relaciones entre la administración y las EIS y que ahora sólo apuntamos) se traduce en la necesidad de resituarse en un nuevo contexto de relaciones con la administración, dado que se tiene muy claro que la lucha que las organizaciones han mantenido durante años para que la atención al colectivo excluido fuera considerada un derecho subjetivo y no algo graciable, no puede dejarse de lado, no puede dar marcha atrás. A pesar de que las EIS estuvieran antes, atendieran necesidades no cubiertas por la administración y generaran conocimiento cuando nadie más lo hacía, la lucha porque todo eso fuera asumido desde lo público, no puede dar marcha atrás.

“Le tenemos miedo a todo eso pero hemos luchado durante años para que todo eso ocurriera”. L2:74

“Yo, como TS he cubierto una serie de lagunas, he solicitado una serie de derechos. Cuando desde la administración pública se reconocen esos derechos, yo no puedo solicitar retroceder, que se me devuelva esa responsabilidad. No, no. Si la administración pública las ha asumido dado que es la única institución con potestad para garantizar los derechos, cuando lo hace, aunque es la única que tiene potestad para ello, no se trata de dar pasos para atrás”. C5:43

7.3 Tres cuestiones clave: el modelo, el acceso y la responsabilidad de caso

Durante el desarrollo de las entrevistas realizadas en el marco de este estudio y en relación al tema de cómo se articula el principio de responsabilidad en nuestro sector, tres han sido las cuestiones que han surgido con fuerza en cualquiera de los ámbitos analizados: en la administración (tanto autonómica, como foral y municipal); en el TSS, y entre los expertos consultados.

Según el DRAE, un principio es *una norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta*. Como tal, debe evaluarse en la acción. En este sentido, si recordamos la ilustración nº3, (ver página 224) vemos que el principio de responsabilidad pública empieza a ejecutarse *de facto* cuando la persona accede al SVSS, por lo que es un elemento clave en su desarrollo. A su vez, la Ley estipula que toda persona que accede al SVSS, tiene derecho a un profesional de referencia. A tal efecto, la Ley señala en su preámbulo que debe garantizarse la gestión pública directa de las prestaciones de acceso

y primera acogida, así como las asociadas a la coordinación de caso, función vinculada a la figura de responsable de caso. Por otro lado, todo lo referido hasta ahora puede desarrollarse de diversos modos, por lo que la cuestión de los modelos cobra especial relevancia. En Gipuzkoa actualmente esta cuestión ocupa y preocupa a todos los agentes involucrados en el trabajo por la inserción (Duque Carro, 2012), (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015), (Emaus, Fundación Social, 2015).

Empecemos analizando las opiniones referidas a este punto.

7.3.1 Responsabilidad en la implantación de un modelo en el ámbito de la inclusión

El DRAE define un modelo, en su primera acepción, como: *“arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo”*. Asimismo, en su cuarta acepción dice que es el *“esquema teórico, generalmente en forma matemática, de un sistema o realidad compleja, como la evolución económica de un país, que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento”*. Esta definición coincide (dejando a un lado la referencia matemática) con la que recoge Barrera, citando a Campanini (Campanini, 1991), un modelo es: *“un objeto o término apto para proporcionar un esquema conveniente de puntos de referencia, a los fines de la reproducción, imitación y en algunos casos emulación”* (Barrera Algarín, 2005, pág. 147). Estamos, pues, ante un conjunto de referencias que permiten su reproducción, imitación y también, comparación.

En las entrevistas realizadas, las referencias al modelo se agrupan en dos subconjuntos de ideas que conviene separar para realizar este análisis: la referencia a la necesidad de definir el modelo de gobernanza de la red y la referencia a la necesidad de revisar y acordar el modelo de intervención. Veamos una cita al respecto:

“No tenemos bien definido el modelo de gestión. Nosotros necesitamos definir bien el modelo de atención y el modelo de gestión, el modelo de gestión tenemos que definir bien las interrelaciones, las interfases en todo el proceso, desde que la persona toca la puerta al servicio público a la administración y también con las entidades que están prestando los servicios”. T1:35

Modelo de gobernanza

Cuando hablamos de gobernanza nos encontramos con un concepto polisémico y todavía ambiguo, que hace referencia a los nuevos modos de ejercer el gobierno por parte de las instituciones encargadas en contextos de creciente complejidad. Así, el concepto de gobernanza nos vincula a la idea de la interacción entre los actores que actúan en un contexto dado (en nuestro caso, en el ámbito de la inclusión social) y en el que se saben interdependientes (Blanco & Gomà, 2006).

En esta investigación y a la hora de valorar la ejecución de la responsabilidad pública, han sido varias las personas que han hecho referencia a la necesidad de reflexionar sobre el modelo de gobernanza. Hay voces que plantean que puede haber más de un modelo a la hora de implementar la responsabilidad pública en la atención, haciendo alusión a lo que anteriormente se recogía en relación a los distintos regímenes de bienestar. En este sentido, algunos entrevistados recuerdan que en la propia CAPV existe un cuestionamiento claro en relación a la idea de si en nuestra comunidad hay un único modelo en el ámbito de los servicios sociales o hay más, uno por cada TT.HH además del autonómico, coincidiendo con la opinión suscrita por Arrite y Sobremonte (Arrieta Frutos & Sobremonte de Mendicuti, 2016). Tal y como puede apreciarse:

“Hablar de un sistema de servicios sociales tal vez sea demasiado ambicioso y en cierto punto entiendo el por qué. Porque es verdad que cada uno de los tres TT.HH funciona de manera muy diferenciada: cómo se presta ese servicio en cada uno de los tres Territorios, pues es de una manera muy diferente”. P2:13

Así, cuando los autores hablan de *modelo guipuzcoano* (Arrieta & Etxezarreta, 2012), hacen alusión a un modelo sustentado en la comunidad y en la colaboración entre la administración pública y las EIS, sobre la base de una cooperación que toma principalmente la forma jurídica de convenios.

En relación a esta cuestión, suele ser el ámbito municipal quien reclama más claramente la existencia de un nuevo modelo de gobernanza en el que se estructuren espacios en común, nodos de red (Blanco & Gomà, 2006), que sean liderados por la red pública y en los que participen los diversos agentes institucionales involucrados -niveles de asistencia primarios y/o secundarios- además del TSS. Además, se propugna que sea la

administración quien ejerza un liderazgo, eso sí, que no sólo suponga control y supervisión sino también coordinación e interrelación. Veamos una muestra de esta idea:

“El tema en el fondo de toda esta historia es empezar a crear un organismo en el que nos podamos confiar con tranquilidad, ver cómo podemos ir mejorando la atención, un espacio que sirva para articular el sistema, pero teniendo el encuadre legal pero también tiene que haber un encuadre ideológico y técnico”. T2:37

Esta reclamación es compartida por las personas del ámbito foral consultas, que entienden que esto tiene que ser así:

“Solo con buena voluntad, y cada uno gestionando lo suyo es imposible que funcione todo como sistema”. P2:35

Una reclamación que es recibida por los actuales responsables de la DFG y que tiene su reflejo y respuesta en la constitución por parte de la Diputación de la Mesa Interinstitucional de Servicios Sociales de Gipuzkoa que ha acordado la elaboración de una planificación conjunta y coordinada del sistema para *“mejorar la cohesión, armonía y estructuración de la red de servicios sociales del territorio”* (GipuzkoaBerria, Nota de Prensa, 14/07/2016). Igualmente, como ya hemos señalado anteriormente, el Plan de Inclusión de Gipuzkoa 2016-2020 identifica un determinado modelo de gobernanza que facilite la interacción entre los agentes y favorezca un proceso de co-construcción, orientado a buscar respuestas a los problemas que se definan conjuntamente. La metodología propuesta para la construcción de este nuevo modelo de gobernanza está basada en la Investigación Acción Participativa (IAP), que se pretende desarrollar a partir de tres principios básicos: considerar que el proceso será emergente, avanzará pasa a paso; entender el conocimiento como un proceso de co-generación; basado en el respeto a la participación y aportaciones de todas y todos los participantes (Diputación Foral de Gipuzkoa, Dto de Políticas Sociales, 2016).

Dado que este plan acaba de nacer (se presentó a finales de junio de 2016), habrá que esperar a posteriores investigaciones para analizar y valorar su impacto.

Modelo de intervención

En Trabajo Social existen diversos modelos de intervención, la profesora De la Red lo señalaba cuando hacía referencia a la mayor o menor influencia que, según los contextos, habían tenido diversos paradigmas teóricos en las modalidades de intervención y que denominaba *modelos operativos* (De la Red, 1993, pág. 231). Barrera, después de recoger las aportaciones de distintos autores (Campanini, 1991; Escartín, 1994; Hill, 1992; Lima, 1983; Du Ranquet, 1994) concluye que un modelo de intervención es “*el lugar en el que se encuentran teoría y praxis, conocimiento y acción*”. Señala, además, que el modelo aporta “*una explicación de la realidad y constituye un esquema referencial que guía la práctica*” (Barrera Algarín, 2005, pág. 149 y sig.)

Idénticamente, Viscarret, tras analizar la aportación de Hill (1986), Payne (1995), Du Ranquet (1996), Escartín (1997) y De la Red (1993), considera que los elementos que constituyen un modelo son: la teoría que la sustenta, los elementos de análisis que explican su aplicación concreta, la metodología y técnicas que se aplican, los elementos funcionales en la relación a los resultados, y aquellos elementos filosóficos, ideológicos y axiológicos implícitos que lo sustentan (Viscarret Garro, 2007).

En cualquier caso, tanto desde la teoría como desde la praxis, todos coinciden en señalar la importancia de fundamentar el hacer (qué y cómo). Así lo señala Viscarret, citando a Navarro (1997) cuando afirma que el modelo:

“Permite pensar sobre lo que hace el trabajador social, permite prever posibles efectos de su actuación, explicar los fallos, maniobrar estratégicamente y, lo que es más importante, incorporar el bagaje práctico de cada profesional en las futuras actuaciones” (Viscarret Garro, 2007, pág. 77).

Pues bien, en esta investigación son muchas las alusiones a la necesidad de replantear el modelo de intervención en el ámbito de la inclusión. Esta necesidad se pone de manifiesto desde todos los frentes, pero principalmente surge de aquellos sectores y organizaciones que trabajan directamente con las personas, bien sean: entidades sociales que gestionan servicios y proyectos, trabajadoras y trabajadores sociales de atención primaria y demás; pero también se trata de voces procedentes de las y los técnicos del

Servicio de Inserción Social de la Diputación Foral que quiere regular y reordenar el sistema.

No es extraño pues, que durante el curso 2014-2015, el Servicio de Inserción Social de la DFG encargara un informe al SIIS cuyo objetivo era la realización de un diagnóstico y la definición de algunas propuestas de mejora en relación a la red de recursos y programas para la inclusión social en Gipuzkoa. Uno de los apartados del informe refiere, precisamente, a la necesidad de revisar el modelo de intervención y los marcos conceptuales (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015). El Plan de Inclusión Social 2016-2020 elaborado por el nuevo gobierno foral recoge esta necesidad y la identifica como *“la principal debilidad de la red se refiere a la carencia de un modelo común y compartido de intervención (e incluso de comprensión de la exclusión social)”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, Dto de Políticas Sociales, 2016, pág. 15).

Entre las personas participantes en esta investigación son varias las alusiones a la necesidad de replantear e incluso, para algunas voces, diseñar un modelo de intervención en el ámbito de la inclusión que, partiendo del derecho de las y los ciudadanos a la atención, fortalezca los procesos de autodeterminación de las personas, elemento clave en cualquier proceso de cambio personal (Raya Díez & Caparrós Civera, 2014):

“Los criterios sobre qué es eso de actuar sobre la exclusión, yo creo que empezamos ahora a vislumbrar un modelo de atención a la exclusión, cosa que hasta ahora no ha habido”. T4:12

En este sentido, hay opiniones que destacan el trabajo desarrollado por el Servicio de Inserción Social en relación a las propuestas de trabajo en torno a la identificación de algunas de las variables del modelo de intervención (siendo conscientes de que realizarlo está dentro de sus competencias) y que afectará también a los modelos de intervención que cada entidad esté aplicando. De acuerdo con esta visión relacionada con los modos y maneras en que la intervención se debiera llevar a cabo, consideramos que deberían establecerse los elementos básicos de intervención exigibles a toda la red, para que, a partir de ellos, cada servicio pudiera o no complementar o ampliar con elementos de su propia identidad otorgando una mayor especificidad a su cometido.

“Unos modelos que nos establece también Diputación que por lo menos sean los básicos que luego podemos siempre incorporar cosas”L2:18

En cualquier caso, no parece que el tema esté cerrado. El propio documento del SIIS (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015) señala que el Servicio de Inserción Social, Atención a las Mujeres Víctimas de la violencia machista y Urgencias Sociales tendría que desarrollar un modelo cuyas claves de intervención deberían estar basadas en un enfoque psicosocial de la intervención, comunitaria, ecológica-conductual y de competencias; en metodologías de la planificación centradas en la persona (PCP), en desarrollar un apoyo conductual positivo (ACP) y en la calidad de gestión; todo ello orientado siempre a la obtención de resultados en la calidad de vida desde un enfoque ético y de derechos. Igualmente el recientemente aprobado Plan de Inclusión recoge la recomendación realizada.

Sin embargo, entre las opiniones formuladas en el marco de esta investigación, se denota una cierta discrepancia a este respecto entre las voces de la DFG que consideran que toda la red debe tener un modelo común y aquellas entidades que sienten que van a rebufo de la DFG, cuestión que ya se apuntaba en el informe del SIIS (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015), cuando se refería a la falta de unanimidad en las opiniones recogidas.

“Y esto significa que hay un impacto en nuestro modelo de intervención, y un impacto en el modelo de intervención de la red pero también la administración siente que tiene una responsabilidad”. L2:113

“El modelo tendrá que ser común a todos, la manera de trabajo tendrá que ser común a todos, el usuario tendrá que saber que yo esto aquí, que no es LE quien le atiende, que no es Cáritas; Cáritas es Cáritas pero es la diputación [quien asume la responsabilidad porque el ciudadano es mi cliente] y si quiere hablar conmigo no tiene que tener ningún problema de acceso”. T1:34

Además de estas aportaciones de carácter general que hacen referencia a los paradigmas teóricos que deben guiar la acción, las aportaciones recibidas centran el debate en dos cuestiones concretas que consideran importantes para la articulación del sistema, como son: “la utilización del instrumento de valoración común al sistema” (art. 20) y “los

criterios básicos que deben cumplir las personas para que sean atendidas en la red de atención secundaria” (art.4) y que están recogidas en el Decreto foral 5/2014.

En relación a la primera cuestión, cabe señalar que el modelo de intervención está sustentada con el instrumento de valoración de la exclusión, regulado por el Decreto 385/2013, de 16 de julio que establece el uso obligatorio de la herramienta por parte de los servicios sociales municipales y forales para valorar la existencia de posibles situaciones de exclusión social o de riesgo de exclusión social.

Las aportaciones recogidas en relación con esta cuestión sitúan la importancia de tener una herramienta alineada con una determinada concepción de la exclusión y la inclusión, que entienden adecuada porque permite trabajar también en el abordaje de las cuestiones relacionales, porque parte de las capacidades de las personas, y porque vincula a las personas con la comunidad de pertenencia. Algunos, además, consideran que la utilización de la herramienta ayuda en un elemento crítico del sistema como es el acceso y que analizaremos en el siguiente punto.

Sin embargo, también hay voces que consideran que la valoración, siendo importante e indispensable que se haga desde el ámbito público, no es el elemento que inicia la relación. Esta cuestión preocupa más en el caso de Gipuzkoa porque en este TT.HH todavía no se ha puesto en marcha de forma sistemática el Instrumento de Valoración regulado por el Decreto 385/2013, cuando el plazo para ello finaliza en diciembre de 2016.

“Yo no entiendo cómo podemos construir alrededor de la valoración (...) Tienes un 8 en exclusión ¿y qué?” T4:21

“Hay un fuerte foco puesto en la valoración nos dará como resultado esto que necesitamos ¿no? Y yo no digo que no lo sea ¿eh? Sí que lo es, pero creo que no sólo. Creo que sí que la valoración hay que hacerla, por diferentes motivos, primero porque la norma así nos lo exige. Segundo porque efectivamente no podemos, o no debemos trabajar desde la intuición y desde lo que me parece que es”. P3:4

“A mí me parece correcto que sean las administraciones quienes deriven los casos y que sean a través de las trabajadoras sociales de la Diputación quien haga la valoración y quien derive. Eso me parece que es primordial. Pero hay una parte,

cuando una persona llega a una ciudad, la primera puerta que va a tocar no va a ser la administración. Pues por muchas cosas. Pues porque la Cruz Roja, la Media Luna, la conoce todo el mundo, Cáritas, y otras asociaciones también. Pues porque eh, no somos administración” S3:15

En relación a la segunda cuestión señalada, a saber, el cuestionamiento de los criterios básicos que deben cumplir las personas para que sean atendidas en la red de atención secundaria, hay opiniones que cuestionan la referencia a la necesidad de que las personas tengan conciencia del problema y que presenten una motivación al cambio, como criterios esenciales para que éstas sean atendidas desde la red foral (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015).

El Decreto foral 5/2014 establece que las personas que accedan a los recursos forales de inserción social deben manifestar *“disposición y capacidad para realizar procesos de inclusión social”* (Decreto Foral 5/2014, de 4 de marzo, 2014, art.2). Este es el criterio que se utiliza para determinar si el recurso a aplicar es de primaria, por tanto de responsabilidad municipal, o de secundaria, es decir, de responsabilidad foral. Las aportaciones recogidas en este sentido son coincidentes al cuestionar que ambos elementos (la motivación al cambio y la conciencia del problema) sean criterios esenciales para el acceso a los servicios de la red secundaria, un cuestionamiento que llega desde los técnicos tanto del TSS, como del ámbito municipal y también foral.

“Creo que es otro gran problema de los recursos que es que tienen, piden, unas cosas para poder entrar, es que a veces yo creo que falta ahí un poco lo intermedio ¿no? Vale, quién trabaja con esa persona, cómo se trabaja la motivación al cambio desde la calle”. S7:57

“Tendremos que hacer un planteamiento [conjunto], ver cómo trabajamos la exclusión sólo como dicen ellos, con los que están motivados para el cambio ¿y con los que no? Con los que están en una situación de mayor vulnerabilidad,(...) Los nuevos perfiles, la gente que ha empezado a vivir en camping, la gente que está, pues eso, viviendo en infravivienda o en unas condiciones no sé qué, la gente que rula, que va de un sitio para otro, que no se asienta, que no tiene arraigos en la comunidad, qué tipo de intervenciones hay que hacer pues vamos a ver ¿no? No sé quién paga, pues vamos a

pagar todos, pero primero vamos a ponernos de acuerdo y vamos a darle una respuesta o vamos a ver cuál es el problema y vamos". T2:26

"Si además de todo eso resulta que tiene SIDA y está tirado en la calle y se va a tirar por el puente, pues a ver con ese sí que tenemos que trabajar y muchas veces nosotras hemos puesto barreras a esa gente con la excusa de bueno con el criterio que se utilizaba hasta ahora, que era el criterio de la exigencia ¿no? La actitud para el cambio entonces toda esa gente parecía que era de primaria. (...) Ese es el nuestro [de la DFG], esos son los nuestros, los mejorcitos, [pero para atenderlos] hay que prepararse, hay que formarse, y eso es complicado. Ahí, claro, el TS, algunos, no sé si les veo situados en esa dinámica". T1:24

Quizá sea necesario ampliar la reflexión, incorporando elementos teóricos que expliquen cómo ha evolucionado el concepto de exclusión y también su realidad. Igualmente quizá haya llegado el momento de abordar qué se considera inclusión y acordar cuáles son los objetivos-meta que podemos establecer en el marco de los PIAs: la incorporación efectiva, la ciudadanía plena o el mantenimiento y la no recaída; conscientes de que *"en inserción es más importante el camino que la meta"* (Renes Ayala, 2004, pág. 21). En nuestra opinión, esta cuestión de los criterios de acceso responde más a criterios competenciales (quién hace qué en el SVSS). Entendemos que ha llegado el momento (hace ya quince años que se publicó el decreto 155/2001 de determinación de funciones y casi una década desde el inicio de la crisis económica) de revisarlo.

7.3.2 El acceso al sistema, cuestión clave para la ejecución del derecho a los servicios sociales

Como acabamos de adelantar, en marzo de 2014, el Gobierno foral dictó el Decreto 5/2014 por el que se regula el procedimiento de acceso a los recursos de inclusión social de atención secundaria dependientes de la DFG. El citado Decreto recoge, entre otras cuestiones, los requisitos generales de acceso, donde destaca la exigencia de un período de 6 meses de empadronamiento en el T.H de Gipuzkoa, además de las características de las personas destinatarias, entre las que se encuentra la manifestación de la disposición y capacidad para realizar procesos de inclusión al que se ha hecho referencia en el apartado anterior.

Las personas entrevistadas consideran que el acceso al sistema es uno de los aspectos críticos en la ejecución del principio de responsabilidad. A este respecto se identifican dos posturas diferenciadas, la de aquéllos que entienden que el acceso a los recursos debería ser gestionado directamente por la administración pública, y la de aquéllos otros que no ven inconveniente que este servicio esté gestionado por las EIS. En este sentido, y antes de avanzar en el relato de estos dos conjuntos de opiniones, cabe señalar que el propio Decreto en su artículo 5º considera que el inicio del procedimiento debería realizarse, previa solicitud de la persona interesada, en los servicios sociales municipales donde estuviera empadronada, y excepcionalmente, en aquellos casos en los que la persona no estuviera empadronada pero acreditara arraigo social, podría iniciarse a través de entidades sociales habilitadas al efecto.

Las personas que opinan que el acceso al sistema debe estar en manos de la administración pública, principalmente primaria, esgrimen este tipo de argumentos en base al hecho de que se trata de un área sensible, que da capacidad e influencia estratégica, dado que permite la interacción con los actores que van a actuar en el proceso de intervención. En este sentido, consideran que si no hubiera una única puerta de entrada (la expresión utilizada es “*ventanilla única*”) habría riesgo de que se difuminara la responsabilidad de la administración; asimismo, justifican su opinión afirmando que se correría el riesgo de agrandar las inequidades dentro del sistema, dado que no podría garantizarse en todo momento, un acceso en igualdad de condiciones, como corresponde a un servicio público. Defendiendo esta postura encontramos opiniones de las personas de la administración tanto foral como municipal, así como expertos y personas del TSS.

“Creo que el acceso siempre tiene que ser público, tiene que ser desde primaria, y lo que tiene que hacer primaria es asumir. Asumir. Eh, vengo de primaria y ya sé lo que supone eso, y es que a veces, uno está desbordado. A veces no, normalmente vive desbordado”. P3:41

“Digamos que todavía somos las entidades las que definimos cómo queremos prestar esos servicios ¿no? Y eso para mí genera desigualdades, porque no es lo mismo el servicio que tú vas a recibir en un centro u otro y tampoco garantiza la igualdad de condiciones en el acceso porque todavía hay entidades que establecen condiciones para

el acceso a sus programas y servicios, más allá de las que establece el propio decreto de acceso a los recursos que tenemos en el caso de Gipuzkoa”. S1:88

Por el contrario, otros consideran que la gestión del acceso a los servicios y recursos públicos podría ser externalizada y gestionada desde determinadas EIS que hayan sido previamente legitimadas para ello. Igualmente también hay quien considera que la *ventanilla única* podría dificultar la entrada de personas que, por sus condiciones particulares, no suelen acceder a los recursos públicos. Defendiendo esta postura encontramos opiniones de expertos y personas del TSS.

“¿Puede ser puerta de acceso? Yo entiendo que sí puede ser puerta de acceso siempre que legitimemos a la entidad para ello”. C2:73

“Pero por otra parte, luego hablamos de ventanillas únicas, que eso supone que no veamos la parte de diversidad que igual por esa ventanilla única va a haber mucha gente que se va a quedar colgada, bueno, ni siquiera va a acceder”. L3:25

“A mí lo de la ventanilla única me encantaría, pero en algunas partes creo que es una utopía ¿no? Igual con menos colectivos ¿no?” S3:12

En cualquier caso, lo que sí es cierto es que se trata de un tema de debate abierto en la actualidad entre la administración y el TSS que aborda una cuestión importante en la investigación que nos ocupa, a saber, cómo interrelacionan la administración y las entidades en la prestación de los servicios destinados a la atención de personas en situación o riesgo de exclusión. Un reto recogido también en las recomendaciones del Consejo Vasco de Servicios Sociales de enero de 2014 (Consejo Vasco de Servicios Sociales, 2014) cuando señala que es necesario identificar y comunicar eficazmente a la ciudadanía cuál es su puerta de entrada al SVSS.

“Creo que el tema del acceso por ejemplo, es una de las batallas importantes, que a priori si se pasara a una figura de concertación, quien decidiría el acceso a los recursos sería la propia institución pública y creo que esa es una de las batallas principales que se produce entre la diputación y las entidades ya hoy en día. Es decir, creo que ya hoy en día estamos en esa batalla en que la entidad dice bueno yo doy una parte de mis recursos con la financiación pública pero tengo otros que financio yo, por lo tanto, nadie me tiene porqué decir quién accede y con qué condiciones”. C1:23

7.3.3 Responsabilidad de caso, la figura referente durante el tránsito por el sistema

Una de las consecuencias más palpables del fraccionamiento del SVSS se visualiza en la dificultad de identificar al responsable de caso. La Ley 12/2008 recoge el derecho de las personas de poder contar con un profesional de referencia, que vele por la coherencia, integridad y continuidad del proceso de intervención. Entre ambos se debe establecer un vínculo que garantice un seguimiento personalizado e integral y un acompañamiento constante durante el proceso de intervención planificado. El responsable o referente de caso es (o debiera ser) la figura que se mantiene constante en la vida de las personas durante su tránsito por el SVSS (Guinot, Etxeberria, & Ferran, 2015).

A este respecto, el procedimiento básico de intervención recogido en el artículo 19 de la Ley propone que la responsabilidad recaiga en un o una trabajadora del servicio social de base siempre teniendo en cuenta el consentimiento de la persona. Sin embargo, también se determina que en los casos en los que el grado de intensidad del apoyo así lo aconseje, esta responsabilidad podría ser transferida a los servicios sociales de atención secundaria. En cualquier caso, la Ley recoge explícitamente la necesidad de la coordinación entre los diferentes agentes así como el compromiso de informar sobre la evolución del usuario al profesional que actúa como referente en base, sobre todo si éste mantiene el contacto con la persona usuario o con su familia.

Independientemente de las dificultades conceptuales asociadas a esta figura (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015), las opiniones recogidas en relación a esta cuestión dan cuenta de las dificultades organizativas y procedimentales asociadas a la gestión de caso, cuestiones que también han sido recogidas en las recomendaciones dadas desde el Consejo Vasco de Servicios Sociales (Consejo Vasco de Servicios Sociales, 2014) quien apunta a la necesidad de impulsar esta figura.

Desde atención primaria se reclama con contundencia, que la responsabilidad de caso debiera estar localizada en el ámbito municipal y que la figura debería estar claramente identificada por todo el sistema. Consideran que lo principal y primordial es que toda persona tenga una o un responsable de caso desde el principio de la relación. Asimismo,

entienden que el que la persona atendida sea derivada a un centro de secundaria no debiera significar traspasar esa responsabilidad. Veámoslo con la siguiente cita:

“Cuando una persona accede a algún centro o algún recurso que está fuera de nuestro municipio, nosotras seguimos siendo las responsables de esa persona, nosotras entendemos que seguimos siendo responsables del proceso, porque hemos iniciado ese proceso, hemos hecho una valoración, hemos planteado unos objetivos y dentro de esos objetivos de trabajo hemos entendido que la persona puede estar mejor atendida en un centro X y así trabajamos. Yo no entiendo, no concibo la desvinculación una vez que la persona acceda al centro, no la entiendo y no la comparto”. T3:35

Además, en esta misma dirección, desde primaria alertan de que el paso de primaria a secundaria no está suficientemente ajustado, de que los procesos de coordinación y comunicación a los que hace referencia la Ley, en algunos casos no se cumplen como debieran.

Por otra parte, desde el TSS con responsabilidades en el desarrollo de los planes de intervención se plantea la dificultad de visualizar el proceso en su conjunto y ver el lugar que ocupan en el *triángulo* formado por la persona atendida, la o el responsable de caso de primaria y/o secundaria y las propias organizaciones como agentes intervinientes de referencia claves en el momento de la intervención. Por otro lado, también destacan las dificultades derivadas de las sobrecargas de trabajo que las y los trabajadores sociales responsables, sean del ámbito municipal o foral, tienen para cumplir esta función.

“En el caso de lo residencial, por el número simplemente de plazas que hay en este momento en Gipuzkoa, es que no hay cabida, no hay posibilidad de hacerlo a excepción de casos ya muy excepcionales, pero no hay un seguimiento de caso, que puede ser lo rico en todo esto, es complicado, la técnico no llega, la técnico de referencia no llega. La técnico de referencia que entendemos que es a la que le corresponde la responsabilidad”. L3:32

En cualquier caso, de lo que se trata en el ámbito de la exclusión es de acompañar procesos integrales de desarrollo personalizado (Cáritas Española, 2009), que, en la mayoría de los casos, suelen ser largos en el tiempo. Consecuentemente, no se puede

desechar que, en ocasiones, la responsabilidad de un caso sea asumida por personas distintas; por lo que, si esto sucediera, las opiniones aportadas remarcan claramente la necesidad de que todo el sistema lo sepa y de que en cada momento concreto, esta función no se duplique, sino que sólo haya una persona que ejerza de responsable del proceso.

“Nosotros cada vez que tomemos una decisión deberíamos hacerla sabiendo que todos los ciudadanos y ciudadanas deben tener un responsable de caso desde el minuto uno que se acerquen a nuestro sistema de servicios sociales. Que todo el sistema debe conocer cuál es ese responsable en todo momento, porque puede ir cambiando en el proceso la responsabilidad. Y que solo puede haber uno”. T4:34

Este también es un debate abierto. Aunque en el contexto de esta investigación todas las voces que se han pronunciado lo han hecho a favor de que la responsabilidad de caso sea asumida directamente por la administración, la recientemente aprobada Ley 6/2016, del TSS de Euskadi, deja abierta la puerta a que esta función sea asumida, por delegación, por las EIS, cuando señala que la participación de las organizaciones y redes del TSS en las políticas sociales se materializará a través de la cooperación con los sistemas de responsabilidad pública y su alcance será determinado por la administración pública responsable del área o nivel de atención en la que tendrá lugar, pudiendo darse entre otros en el siguiente aspecto:

“Participación en todo caso delegada por la administración pública responsable, cuando esté normativamente definida, en la realización de funciones vinculadas a la figura de referente y a la coordinación de caso (diagnóstico, programación, seguimiento y evaluación de la intervención, incluyendo funciones de acompañamiento social) que pueden afectar a más de un sistema de responsabilidad pública (entre otros, servicios sociales, sanidad, educación)” (Ley 6/2016, de 12 de mayo, págs. Art.10-C).

Lamentablemente, la publicación de esta Ley durante el periodo de realización de las entrevistas nos ha impedido abordar esta cuestión directamente y recoger las opiniones y percepciones de los participantes en ella.

7.4 Indicaciones propositivas hacia la administración

Antes de finalizar este apartado en relación a la asunción y articulación de la responsabilidad pública de la atención a las personas en situación de exclusión, queremos recoger algunas cuestiones que se plantean a la administración, a modo de proposiciones concretas que sirvan para ejercer una atención integral y de calidad. Son proposiciones que vienen tanto del ámbito del conocimiento como desde las voces del TSS.

Realizar apuestas políticas claras y continuadas

Las entidades del TSS consideran necesario que los partidos políticos realicen apuestas claras en aras de generar procesos de colaboración y coordinación con las EIS, y que esas propuestas se trasladen a las instituciones municipales y forales y, por último a las personas. Unas apuestas y propuestas que estén consensuadas con las entidades de manera que el sector vaya avanzando hacia su consolidación.

“Yo creo que la ordenación en todos los ámbitos de la vida es buena. Yo lo que sí digo, siempre digo lo mismo y es algo utópico pero a mí me gustaría que esa ordenación fuera independientemente de la parte política. Es decir, que se trabaje independientemente del político que tiene que estar en ese momento. Pero una vez que si hay algún cambio político en el futuro, ese trabajo hecho continúe. Porque es verdad que esa parte de, pues que el político asume el cargo viene con muy buenas ideas, nos hacen trabajar, algunos más que otros, por el mapa, dar aportaciones que están muy bien, pero luego el mapa se queda en el cajón del anterior”. S3:5

Gestionar con mayor agilidad y poniendo en el centro a las personas, no los recursos

Entendiendo que las funciones de planificación y ordenación de la red son públicas, las entidades consideran que la administración debiera ser más ágil a la hora de adaptarse a los cambios de la sociedad; cambios que en nuestro contexto, tienen que ver con la variación en los perfiles de las personas que atendemos, en las necesidades presentadas, en las posibilidades de respuesta que pueden acometerse. Una agilidad en la toma de decisiones y en la adaptación de los servicios a las necesidades de las personas, situando a éstas en el centro de la intervención:

“Yo creo que tiene que ser más ágil en adaptarse a los cambios de la sociedad. Y quizás adaptarse más a lo que se necesita: entre que se debate, no se debate, se decide y no, yo creo que la realidad cambia ¿no? O sea, yo tengo la sensación de que al final preparamos, no sé, preparan programas que son así y así, cuando tenemos las personas ahí, y luego intentamos meterlas y en vez de quizás plantear, debería ser al revés ¿no? O sea, cómo crear los recursos para que se adapten a las personas. (...) Entonces, yo creo que la administración tiene que tener formas de poder adaptarse realmente a las necesidades, y no pretender que esas necesidades se cubran con lo que tú crees que debería de ser o lo que tú has montado ¿no? Es que igual no hay que cambiar todos los años de recurso. Igual necesitamos menos de esto y más de eso”. S7:59

Hacer pedagogía social

Son voces que llegan desde el ámbito del conocimiento y desde el ámbito del TSS quienes reclaman a la administración que colabore en la tarea de realizar una “pedagogía social” entendiendo la necesidad de sensibilizar a la comunidad sobre la realidad de la exclusión. Renes (Renes Ayala, 2013) alude a ello cuando refiere la necesidad por trabajar la recuperación de la vía comunitaria; cambiar la visión de la comunidad pasando de considerarla como lugar de los problemas a verla como lugar de las potencialidades y capacidades; y activar las responsabilidades de las y los ciudadanos ante su comunidad. Esta persona lo refiere de la siguiente manera:

“La administración tiene que hacer pedagogía social. Una ciudad como Donosti va a tener delincuencia, que no son personas delincuentes, son personas que en un momento dado delinquen, va a tener personas que por enfermedad mental o por toxicomanía o por carencias del tipo que sean van a generar la llamada “problemática social” ¿verdad? Va a haber conducta disyuntiva, o sea vamos a hacer pedagogía sobre eso, no podemos decirle a la ciudadanía que el espejismo de que vamos a llegar a una ciudad sin delitos, una ciudad sin personas con enfermedades mentales, una ciudad sin personas en calle”. L2:101

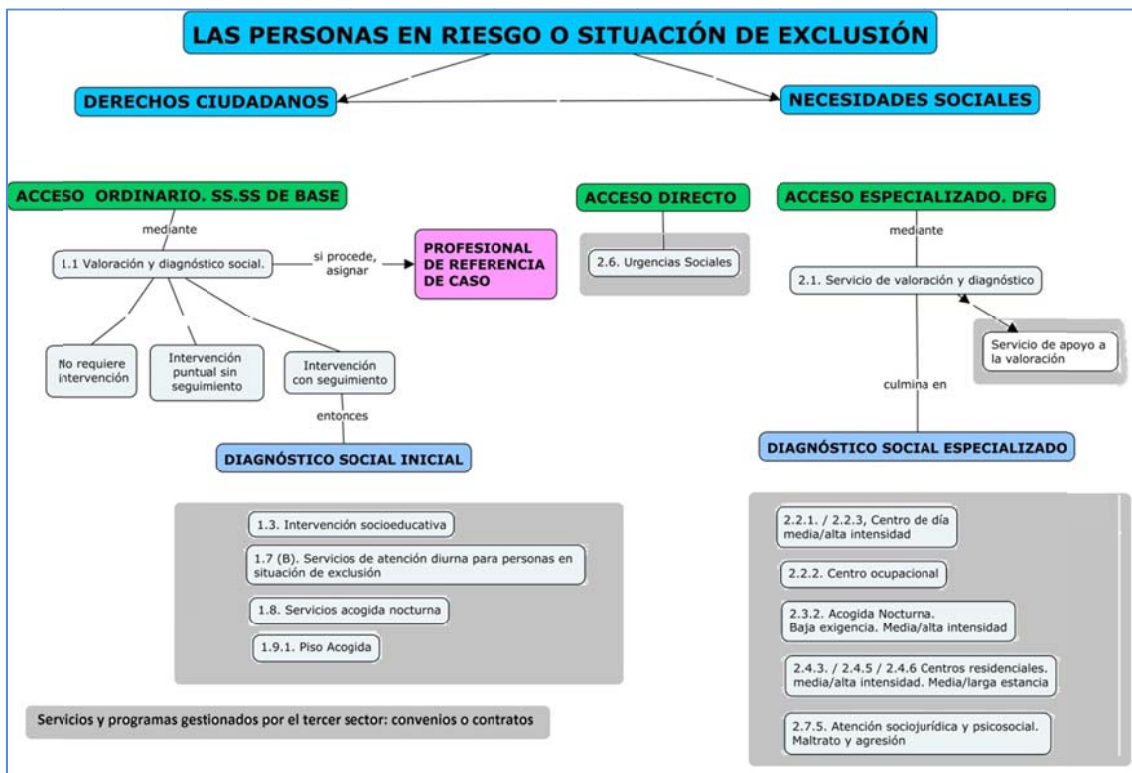
8 LAS ORGANIZACIONES DE INICIATIVA SOCIAL COMO ACTORES CLAVE

Desde el principio de este análisis ha quedado de manifiesto que en Euskadi en general y en Gipuzkoa en particular, las EIS son agentes esenciales a la hora de proponer, diseñar e implementar respuestas dirigidas a la atención a las personas que sufren situaciones de riesgo o exclusión.

El principio de responsabilidad pública que nuestro ordenamiento recoge tras años de lucha de las EIS, siempre ha estado justificado en el hecho de que los colectivos a los que tradicionalmente se han dirigido (excluidos, dependientes, parados, transeúntes, homeless y demás) y que han constituido el centro de su actividad son ciudadanas y ciudadanos de pleno derecho. Consecuentemente, es de recibo que los servicios, recursos e intervenciones habidas estén fundamentados en una concepción pública dado que es precisamente su condición de ciudadanos la que les otorga legitimidad social. Luego, no es de extrañar que el ejercicio de la responsabilidad pública involucre un conjunto de actividades que implican interacciones entre la propia administración pública por un lado y el resto de agentes privados que interviene y que forman parte de eso que se denomina el TS.

Si partimos de la ilustración 3 (ver página 224) que recogía el catálogo de servicios y programas y consideramos cuáles de éstos son gestionados por las EIS en Gipuzkoa, tal y como identificamos a continuación, obtenemos la Ilustración 4 que se presenta seguidamente:

Ilustración 4: Servicios y programas dirigidos a la inclusión gestionados por EIS en Gipuzkoa



Elaboración propia

Como se aprecia claramente, sólo la primera parte de la intervención social, aquella que tiene que ver con la acogida, valoración, orientación y diagnóstico, así como con la intervención de caso individual está gestionada directamente por la administración pública, bien sea ésta municipal o foral. Consecuentemente si hasta ahora hemos centrado nuestro foco principalmente en el análisis de la administración pública al preguntarnos por la ejecución de la política social en el T.H de Gipuzkoa, corresponde ahora redirigir el foco para conocer a las organizaciones que acogen esta realidad y ver cuál es su aportación al sistema.

8.1 Caracterización del Tercer Sector Social en Gipuzkoa. Una aproximación a la realidad

Ciertamente cuando hablamos del tercer sector de acción social, nos encontramos ante un sector plural y diverso, con nombres y definiciones distintas (Fernández Rodríguez & Peñasco Velasco, 2013), que comparten determinadas características singulares, pero que también recogen diferencias significativas (Observatorio del Tercer Sector de

Bizkaia, 2015). Según las personas participantes en esta investigación estamos ante un sector heterogéneo, atomizado y desarticulado, vinculado a nichos de colectivos, de diferente tamaño y vinculación territorial. Así se expresan algunas de las personas participantes:

“Cuando hablamos del TS yo nunca sé muy bien de quién estoy hablando”. T4:19

Consecuentemente, el concepto heterogéneo enfatiza la existencia de una *nebulosa* de organizaciones a veces de difícil catalogación desde el punto de vista del tipo de actividades. Esto significa que la heterogeneidad a la que se hace referencia constituye en el fondo la expresión utilizada para clasificar a organizaciones de muy diversa naturaleza, tanto desde el punto de vista de su origen y motivación como de su naturaleza y función. Algunos de los entrevistados así lo manifiestan:

“Es muy diferente las entidades que se encuentran en torno a las fundaciones religiosas, tienen una determinada lógica y la figura jurídica es la de “fundación” y tienen su modelo de gobernanza. Otra lógica es la del asociacionismo. Puedes tener en un extremo, una empresa privada pura y dura, que para presentarse a un concurso público, constituye una fundación, y una vez ganado el concurso, esa empresa entra en el sector, por tanto está utilizando un poco el amparo que le otorga la ley, aunque en verdad no vaya a funcionar en esas lógicas”. C5:18

Quizás no es una exageración decir que a pesar de la aparente diversidad a la que nos referimos, sin embargo su singularidad –de ahí suele derivar su clasificación un tanto reduccionista en el TS– deriva por una parte, de su contribución singular y relevante vinculada a una concepción ideológico-religiosa que enfatiza la importancia de una axiología al servicio de los más desfavorecidos y que acentúa aspectos motivacionales y de compromiso; y por otra del grado de eficiencia alcanzado debido precisamente a su carácter e ideología que les hace instrumentos muy eficientes desde el punto de vista funcional. Lo cierto es que su presencia e implantación constituye un elemento diferencial de Euskadi. De hecho, derivado de su larga trayectoria y compromiso, se les reconoce desde el punto de vista profesional, un alto grado de experiencia en el acompañamiento a las personas, una capacidad técnica en la resolución de problemas y obviamente una vinculación estrecha con los colectivos que atienden. Todo ello les

otorga un conocimiento de la realidad difícil de tener en la administración, principalmente por la limitación de recursos de ésta.

“Considero que tenemos un territorio solidario eh, que se ocupa de los demás, desde distintos valores inspirados en religiosos, solidarios, laicos, me da igual”. P3:17

A la hora de caracterizar más concretamente a las EIS que actúan en el ámbito de la inclusión social en Gipuzkoa y tratando de distinguir las funciones sociales que cumplen (De la Torre Prados, 2010), (Mora Ticó, 2012) hay que considerar la diferencia de opiniones o citas recogidas para cada una de las cuatro funciones que en términos generales realizan: cohesión social, simbólica, política o de incidencia y la de prestación de servicios. En las entrevistas realizadas aunque prácticamente todos los entrevistados reconocen estas funciones, las dos primeras son nombradas y apenas son referenciadas, mientras que las dos últimas: la de incidencia y la de prestación de servicios (fundamentalmente esta última), están reconocidas y recogidas expresamente en la mayor parte de las opiniones referidas a esta cuestión.

8.2 Las funciones del Tercer Sector

Aunque como referíamos en el párrafo anterior, las y los entrevistados en esta investigación no otorgan la misma importancia a unas funciones que a otras, vamos a enfatizar siquiera brevemente algunas de las opiniones vertidas sobre cada una de ellas, que como ya se ha dicho están en la base de su legitimidad y ayudan a que las EIS tengan la importancia que tienen.

Hace ya muchos años que la Sociología funcionalista ha mostrado la importancia que un análisis estructural de las funciones de las instituciones tiene para el conjunto social. Hace ya muchos años que Talcott Parsons mostró que las sociedades no son sino sistemas sociales en situación de equilibrio precario y que cualquier movimiento o cambio en algún elemento del sistema afecta al conjunto del mismo (Parsons, 1968(1961)). Consecuentemente, el estudio de las funciones desempeñadas por las EIS se nos antoja relevante para conocer no sólo su contribución sino su papel en el conjunto del sistema de bienestar social. Por lo tanto, veamos cuáles son las aportaciones para cada una de las funciones referidas.

Función de cohesión social

La cohesión social aunque tiene muchos significados se refiere en el sentido durkheimiano a la capacidad para reforzar la densidad moral de un colectivo. Se trata de un pegamento social necesario para entender los procesos de integración o en su defecto de disolución de las relaciones sociales. En cuanto a la función de cohesión social que otorga a las organizaciones sociales un papel relevante como actores que ejercen como vertebradores de sociedad, conviene señalar que ésta, normalmente en la medida que gran parte de su intervención con los colectivos más desfavorecidos se basa en el énfasis de los aspectos comunitarios (sobre todo por lo que atañe a la movilización de recursos y demás), constituye, por así decirlo, una condición que se da por supuesto, un a priori de las EIS que la administración valora y utiliza. Tal y como destacan algunos de nuestros entrevistados:

“Mira, detrás de esta entidad hay un grupo de personas voluntarias, hay una base social, hay una ciudadanía que sostiene económicamente, esa ciudadanía, comunidades cristianas, entidades religiosas, entidades sociales, personas anónimas, socias.... Que le están diciendo a la administración que en nuestro nombre, estas personas están llamadas a ser ciudadanas de primera, como son, con su enfermedad mental, con su discapacidad, con su toxicomanía, con su experiencia penitenciaria, con su experiencia de ser victimarias de otras personas”. L2:59

Función simbólica

De sobra es conocido que los símbolos son aquellos elementos que tienen una capacidad de representación individual y colectiva que movilizan a la acción. Aunque en algunos casos son de carácter material, en nuestra cultura adquieren una importancia extraordinaria aquellos símbolos que tienen una capacidad para representar valores, sobre todo si éstos son fuertemente deseados por determinados grupos sociales. En relación a las EIS, la identificación de éstas con valores como la solidaridad, el altruismo, el ejercicio del derecho de ciudadanía y del compromiso social por citar algunos elementos relevantes de nuestra cultura, les otorga una fuerza inusitada y constituyen un poderoso imán, ya que ejercen un poder de atracción nada desdeñable. Es por ello que las organizaciones tienen un gran poder para captar voluntariado y socios, para movilizarlos y para generar una gran implicación socio-emocional con los

proyectos en los que se articulan y las personas con las que interactúan. Además, las EIS reivindican el hecho de no tener ánimo de lucro como un valor diferencial clave que permite la práctica de la solidaridad responsable.

Sin embargo, esto no quiere decir que muchas veces esta función simbólica de representación axiológica no tenga sus aspectos discutibles y por qué no decirlo, cuestionables, como por ejemplo, la comprensión predominante de que la solidaridad (sea del cariz que sea: religioso o laico), que se ejercita, tiene más de un *buenismo ineficiente* que de una actuación eficiente impulsada desde la justicia.

“Ya dice el aforismo, que el camino al infierno está empedrado de buenas intenciones”.
P4:82

Por el contrario, en el extremo opuesto, a veces se las cuestiona precisamente por el hecho de que, a pesar de su naturaleza y funciones, en el fondo esconden un deseo de reproducir una administración paralela, lo cual se plasma en el hecho de que las nuevas generaciones incorporadas a las organizaciones tratan de utilizarlas como vehículos para la consecución de motivaciones mucho más personales e instrumentales que coinciden con los ideales del voluntariado vinculados a la realización personal en detrimento del compromiso social (Aranguren Gonzalo, 2000), (Zubero, 2015), haciendo del voluntariado un ejercicio de homologación y de normalización laboral, perdiendo parte de su carácter inicial. Además, hay que considerar el hecho de que al haberse centrado principalmente en desarrollar la función prestadora de servicios, ha hecho que la aportación de las entidades al debate de la construcción del espacio público de ciudadanía haya sido menor que la que se supone tendría que haber sido (Zubero, 2015).

“Incluso generacionalmente, igual a gente fundadora o gente que tiene memoria histórica de los orígenes se va jubilando, se va desapareciendo y aparece otra gente que se vincula desde una perspectiva mucho más instrumental o laboral”. C1:32

Función política

En relación a la dimensión política o de incidencia, cabe señalar que todas las personas que se han pronunciado al respecto valoran esta función, independientemente del ámbito en el que se ubican: administración, conocimiento o TS. Además de valorar esta

función, también comparten la visión de los riesgos y las tensiones internas que pueden vivir las entidades a la hora de buscar los equilibrios necesarios entre la incidencia y la prestación de servicios.

En este sentido, se destaca la capacidad que tienen para hacer visible lo invisible, una capacidad clave en este sector donde los propios usuarios apenas son capaces de reivindicar sus derechos, a diferencia de otros colectivos (mayores, discapacidad...) que tienen una capacidad de presión mayor: esto hace que las EIS deban ejercer tareas de mediación y de conexión para que las personas de los colectivos afectados tengan voz social, sobre todo desde el punto de vista de las políticas que les afectan. Desde la administración se valora esta función de representatividad y complementariamente se demanda también el ejercicio de la función de vigilancia de la acción política, aunque se reconoce difícil en la coyuntura actual.

“Algo que me parece difícil en la coyuntura actual es la vigilancia de la acción pública. Quiero decir, la del TS que entiendo como organización de personas interesadas. Aunque no sea directamente, la vigilancia y la presión y demás que eso me parece fundamental”. T4:85

Entre los riesgos identificados, tanto las personas de la administración como las de las entidades coinciden al ver la dificultad de compaginar ambas funciones: la de *gestoras de servicios* frente a la *reivindicación y la protesta*. Algunas opiniones consideran que las entidades están sufriendo cierta crisis de identidad (Fantova F. , 2014), acomodamiento, aburguesamiento y dependencia del flujo de financiación y de la agenda de intervención que estipula la administración, perdiendo por tanto, su capacidad de vigilancia, incidencia y representación. Otras, sin embargo, señalan las dificultades que la realización de denuncias desde el ámbito individual genera en la relación con la administración, dificultades que pretenden soslayarse a través de la constitución de plataformas como SARGI⁶³ que aúnen la voz de las entidades intentando evitar las personalizaciones.

⁶³ Es una Asociación para la Coordinación de Entidades Sociales de Gipuzkoa cuya misión es contribuir en la transformación hacia una sociedad igualitaria, solidaria e inclusiva, focalizando su atención en las personas en situación de dificultad. En la actualidad (2016) consta de veintitrés entidades sociales sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia que gestionan recursos y servicios desde una voluntad expresa de ausencia de ánimo de lucro.

Por último, conviene destacar que son varias las entidades que refieren tensiones y conflictos internos derivados de la sensación de estar desviándose de sus fines fundacionales, al priorizar la búsqueda de financiación y el sostenimiento económico de los proyectos y servicios frente a la incidencia política. La necesidad de buscar el equilibrio entre ambas funciones es una constante en sus opiniones:

“Nosotros estos años hemos tenido en las reuniones muchas veces, joe para poder tener subvenciones, para poder sobrevivir o sea, tenemos que bailar un poco como estos quieren pero no podemos reivindicar las cosas. Y ha habido momentos en los que, bueno yo he escuchado en las reuniones decir: es que no sé si nos estamos desviando de lo que éramos ¿no? Es que igual teníamos que quitar todo esto y centrarnos en lo que tenemos que centrarnos ¿no? que era la reivindicación y luchar por los derechos de las personas. Y eso sí que ha sido un debate y ha sido una historia ¿no? Que al final es como buscar un poco el equilibrio entre ambas cosas, porque si no, no sobrevives ¿no?”. S7:25

Función prestadora de servicios

En cuarto lugar, veamos cuáles son las ideas que se recogen en relación a la función de prestación de servicios que tienen las EIS. En este punto encontramos gran coincidencia al valorar que es esta función la que tiene más peso en las entidades. Se reconoce como la función principal al entender que las EIS han prestado un servicio en aquellos espacios que no estaban siendo atendidos por la administración. En este sentido, hay voces que reconocen que la relación con la administración ha hecho fluir o descompensar las funciones de las EIS, ampliando ésta en detrimento de las demás. Por otro lado, algunas personas entrevistadas consideran que la administración no las ve como lo que son y las confunde con el sector terciario, sin ver las diferencias fundamentales con otro tipo de empresas que también están entrando a prestar servicios, riesgo puesto ya de manifiesto por autores como Mora Ticó (2012). En cualquier caso, es necesario señalar que las personas de las EIS hacen una autocrítica sobre las consecuencias que ha tenido el haberse centrado en esta función y/o haberse dejado arrastrar por las exigencias de la administración:

“No es políticamente correcto en las entidades sociales decir esto pero yo creo sinceramente que hay una tensión muy fuerte para [quedarnos en] una relación de

proveedor-cliente (...) La red, las entidades sociales no tenemos un problema menor y es que algunas de nosotras, ya no tenemos o fuerzas o que entendemos que ya no necesitamos superar esta relación proveedor-cliente”. L2:30

“Porque yo creo que este tema del complejo de prestadores de servicios lo tenemos muchas entidades, no creo que sea exclusivo nuestro y desde luego nosotros sí hemos hecho una crítica al interno de decir: hemos perdido el norte, hemos perdido el norte, hemos perdido un poquito nuestra razón de ser. En todo este tiempo hemos ido priorizando como nos acomodábamos a las necesidades que nos decía la Dipu y hemos ido perdiendo nuestra razón de ser, lo que nosotros aportábamos a la cadena de valor que sobre todo es la acogida y la forma en la que nosotros hacemos los vínculos y los afectos”. S1:110

8.3 Aportación de las organizaciones a la atención en el ámbito de la Inclusión

Cuando se pregunta por la aportación que las EIS hacen al SVSS y en concreto al objetivo de la inclusión de las personas, la coincidencia en las posturas una vez más, es palpable:

“Hoy por ejemplo, hay una irrupción en este ámbito de las entidades mercantiles, también lo pueden hacer y también lo pueden desarrollar igual o mejor que las entidades sin ánimo de lucro. Pero un elemento que yo hoy destacaría es el objetivo fundacional, lo que les ha movido a llevar a cabo esa asociación es responder a una situación de necesidad detectada ante un vacío o una dejación o no atención suficiente por parte de la administración y además a promover recursos propios para poder hacerlo, es pues desde el voluntariado normalmente, desde movilización ciudadana, participación en barrios, en pueblos, captación de socios, cuotas, donantes e intentar conseguir dinero a través de subvenciones de la administración. Hay todo un elemento, muchas de esas cosas que se movilizan y que se mueven para poder prestar ese servicio que se ha considerado que es de interés y que no se está prestando, eso yo creo le da mucha fuerza ya a esa acción”. S2:57

Las ideas aportadas destacan las siguientes cuestiones en relación a su papel como actores relevantes en materia de inclusión:

- *Están donde nadie está.* Abarcando perfiles de personas mucho más rico, más amplio; acogiendo a las que se quedan fuera de todo tipo de servicios y apoyos porque no cumplen requisitos. Además, llegan a donde la administración no llega, van por delante de ella, abriendo camino, porque aquélla es más lenta e inflexible.
- *Tienen mayor capacidad de tracción, innovación, búsqueda de preguntas y elaboración de propuestas.* Son entidades más flexibles, más ágiles que les permite acoger al diferente y dar una pronta respuesta ante las necesidades emergentes.
- *Su situación a pie de calle,* en contacto directo con las problemáticas sociales les otorga un conocimiento de la realidad clave, una experiencia en la atención que es fundamentalmente relacional, con un alto nivel de compromiso hacia las personas atendidas y hacia la comunidad.
- *La flexibilidad, el conocimiento sobre la realidad* en la que actúan y el compromiso social les permite afrontar procesos innovadores, desarrollar iniciativas pioneras que pueden testar, analizar e implementar.
- *Aportan modelos de gestión organizacional más participativos,* nuevos modelos de economía social, valores solidarios. Son servicios de personas para personas, de ámbito local, que no se pueden deslocalizar, comprometidas con su entorno y con las dinámicas locales.

En este relato construido con todas las voces que han aportado conocimiento a la cuestión que nos ocupa también hay voces que alertan sobre la posibilidad real de que estas capacidades innovadoras, de cohesión de la iniciativa solidaria vayan perdiéndose debido a los procesos de acomodación y aburguesamiento descritos anteriormente. Una alerta que volveremos a recoger cuando analicemos los retos a los que se enfrenta el TSS y las EIS.

En este contexto, mención especial merece la referencia al voluntariado, elemento valioso porque permite articular una respuesta que aporte cohesión social y genere modelos de participación responsable pero controvertida si se analiza desde el punto de vista de la función de “reducción de gasto” que pudiera desempeñar.

En este sentido, hay opiniones que ponen en valor la aportación voluntaria canalizada desde las EIS, como una aportación valiosa... En algunos casos se explica desde el

propio desarrollo histórico del sector, que ha ido profesionalizándose más tarde que los otros (discapacidad, mayores, menores...):

“El trabajo voluntario es otra de las claves, esto es, hay que otorgarle el valor que tiene al trabajo voluntario. A mí me parece que en el contexto en el que vivimos en la actualidad, y viendo cómo va la sociedad, la atomización y la individualización y los compromisos débiles y no sé qué más... Además me parece que es una cultura que nos precede, que le precede a mi generación, el de la militancia, el trabajo voluntario, dedicar tu tiempo a los demás. Me parece que hoy día eso es una joya. Me parece que es algo que hay que conservar”. C5:56

Sin embargo, cuando se trata de analizar si un servicio de responsabilidad pública puede prestarse con personas voluntarias, se generan más dudas. Hay quien cuestiona que en los servicios que están recogidos en la Cartera de prestaciones y los servicios que sean contratados, la aportación del voluntariado debería considerarse como un plus añadido que la entidad aporta a modo de complemento, pero en ningún caso debiera entenderse que la acción voluntaria sustituye a la profesional:

“Más problemático me parece el tema del voluntariado para el TS, porque habría que reflexionar entonces, ahí no entramos mucho en ese tema, pero si los servicios de responsabilidad pública se pueden prestar con voluntarios”. C3:87

Este tema es controvertido dado que aquellas entidades exclusivamente o principalmente profesionalizadas, consideran que están en desventaja frente a las que sí tienen un grupo de voluntarios y voluntarias en tareas de apoyo o tareas auxiliares, dado que la administración no contempla como personal directo a éstas, con lo que no se incluyen en los convenios de colaboración:

“¿Por qué no se incluyen los auxiliares en la atención como personal directo de los programas? Porque hay organizaciones que tienen voluntariados para desempeñar esas funciones, y entonces es muy sencillo: se paga lo mismo en una entidad que desempeña ese servicio con voluntarios que una entidad que tiene que contratar profesionales para hacerlo”. S1:54

Algunos consideran más factible entender que el voluntariado debe estar en todo eso que no se recoge en la Cartera, que siga estando allí donde la administración no llega:

“Necesitan voluntariado para todo eso que esta fuera de la Cartera ¿no?”. C3:93.

Es un tema complejo donde se mezcla la teoría con la práctica. Ya lo adelantaba García Inda (García Inda, 2005) cuando diferenciaba entre el voluntariado como movimiento social o como forma de prestación de servicios. Quizá todavía no hayamos superado la dicotomía entre personal remunerado y personal voluntario del que nos alertaba Arnaiz (Arnaiz, 2010), quizá no hayamos avanzado en la identificación clara del papel que cada uno puede y debe desempeñar; quizá tengamos que estar alertas a que la necesidad de ser eficientes que todos y todas tenemos (no solo la administración pública) no suponga la utilización perversa del voluntariado.

9 LA ADMINISTRACIÓN Y LAS ORGANIZACIONES DE INICIATIVA SOCIAL, ACTORES EN INTERACCIÓN

En el capítulo tercero de esta obra (ver página 119), hemos analizado los diversos modelos o regímenes de bienestar existentes en relación al papel de los agentes principales que lo proveen. En este sentido, Fernando Fantova por ejemplo, nos recuerda que la política es “*un cruce de caminos entre diversos agentes que se relacionan entre sí*” (Fantova F. , 2014, pág. 146). Por su parte, en el análisis referido al papel del TSS en el contexto actual que hemos abordado en el capítulo quinto (página 170 en adelante), hemos visto cómo los autores analizados plantean la necesidad de establecer una nueva relación entre los agentes implicados, particularmente entre la administración pública y el TSS; una nueva relación que, ubicada en el contexto actual, responda a las nuevas necesidades sociales identificadas aunque teniendo presentes los nuevos modelos conceptuales más ricos y más complejos como los que apuntan Renes y otros (Renes, Fuentes, Ruiz, & Jaraíz, 2007), cuando proponen la necesidad de aplicar el pensamiento complejo a la intervención social, un pensamiento que supere procesos dicotómicos, fragmentados y lineales, por otro centrado en los procesos y en las relaciones.

Tal y como Jaraíz señala (Jaraíz Arroyo, 2009), es preciso pasar de modelos relacionales verticales y burocráticos, basados en lógicas gerenciales, a modelos horizontales/relacionales, contruidos desde la cultura del compartir, colaborar, co-construir.

Como ya abordamos en el capítulo cuarto (página 143) en el que analizamos la política social en la CAPV, ésta se halla estructurada a partir de tres leyes de servicios sociales en los que la asunción de la responsabilidad pública ha ido afianzándose hasta el punto de estatuir la *Cartera de prestaciones y servicios* como la concreción práctica de lo que se considera que es derecho de las y los ciudadanos. En el T.H de Gipuzkoa, en el tema que nos ocupa, dos son los decretos que articulan el acceso a la red secundaria de atención en manos de las diputaciones forales. Tal y como presentábamos al inicio de este apartado, en el caso de Gipuzkoa, nos encontramos con un territorio de gran riqueza asociativa que conforma un tejido comunitario articulado en torno a la ayuda solidaria;

un tejido consistente, enlazado y comprometido en la atención a las personas más vulnerables y menos atendidas. En definitiva, un territorio que asume su responsabilidad pública de la atención en un recorrido histórico con hitos significativos que van fortaleciendo aquel principio de responsabilidad pública promulgado en el propio Estatuto de Autonomía cuando desde sus inicios, en su artículo 10, asumía la competencia exclusiva en materia de asistencia social.

Luego, situando el debate en nuestro contexto, acción imprescindible dado que estamos convencidas de que la intervención social se asemeja a la condición humana en su ser *“impredecible, sensible al mundo exterior, influenciado por pequeñas fluctuaciones”* (Capra, 1996, en Renes, Fuentes, Ruiz, & Jaráiz, 2007, pág 32), consideramos necesario pasar a explicar cómo se caracteriza la relación entre la administración y las EIS en el T.H de Gipuzkoa con el objeto de poder identificar los factores determinantes de la misma y de esta manera, en el caso de que sea necesario, poder valorar cuáles deberían ser las bases sobre las que construir nuevos modos de relación.

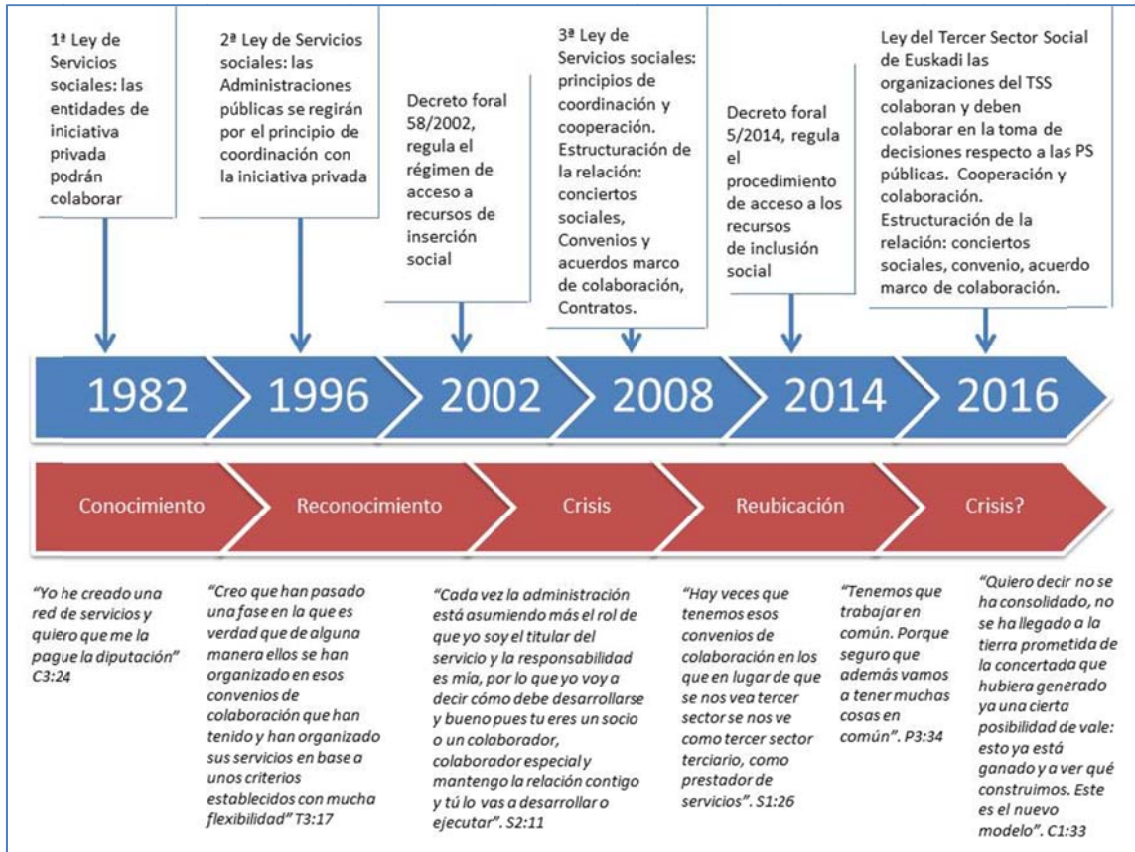
9.1 Características de la relación entre la administración vasca y las EIS

Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, 2013) diferencia, en el caso español, tres etapas en el proceso de institucionalización del TSAS: una primera, caracterizada por una eclosión asociativa vinculada al proceso de democratización política que abarcó el inicio del periodo democrático hasta 1992, en la que la forma de relacionarse entre ambos agentes fue fundamentalmente a través de las subvenciones; una segunda, orientada a la consolidación organizativa e institucional que discurrió paralela al periodo de desarrollo económico en la que, según el citado autor, las ONGs se consolidaron en buena medida como una extensión del EB, primando entre ambos la colaboración instrumental; y, una tercera, que se inició en 2008, con el inicio de la crisis, en la que el liderazgo de la relación ha sido asumido por las administraciones que son quienes han marcado en gran medida, tanto el ritmo como el espacio de desarrollo de las ONGs, definiendo los instrumentos de apoyo y las formas de colaboración, fundamentalmente basadas en la cooperación y en la complementariedad.

Si en la Ilustración 2, recogida en la página 223 veíamos cuáles habían sido los hitos legislativos que incidieron de una u otra manera en la relación entre las

administraciones públicas vascas (en el nivel autonómico y foral) y las entidades del TSS que inter-actuaban en el ámbito de la inclusión, veamos ahora en la Ilustración 5 cuáles han sido las características de esa relación:

Ilustración 5: Mapa de las relaciones entra la Administración pública y las EIS de intervención social en Gipuzkoa



Fuente: elaboración propia

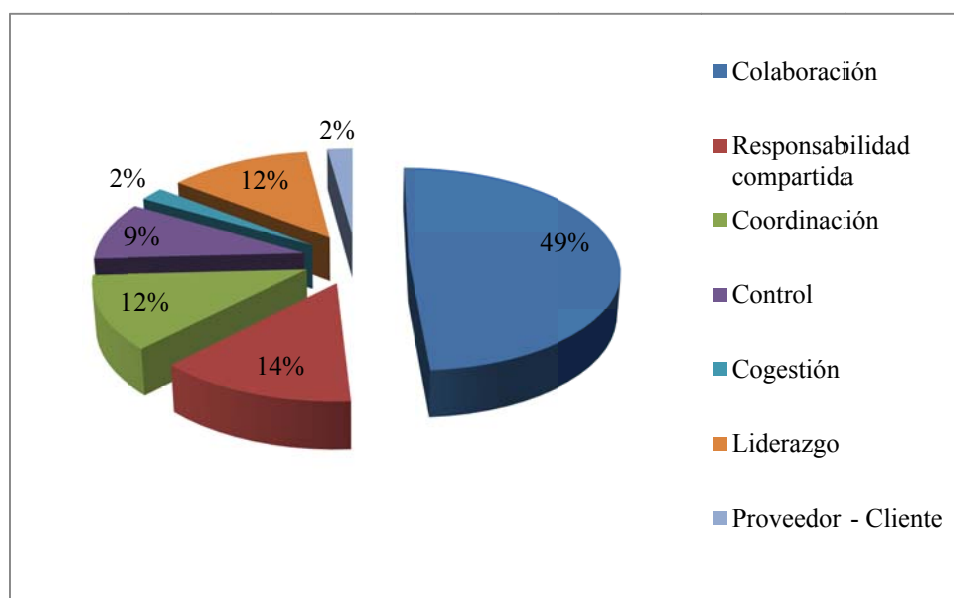
Esta Ilustración 5 resume muy sucinta y esquemáticamente la caracterización que las personas consultadas hacen en referencia a la relación que existe entre ambos agentes. Pero, para poder analizar en profundidad esta cuestión es necesario profundizar en unos aspectos que consideramos claves en esta relación. Nos referimos al hecho de analizar los conceptos con los que se califica la relación, cuál es la estructura jurídica que la ha sustentado, sobre qué valores se ha apoyado, así como cuáles han sido las dificultades con las que durante el periplo considerado se han encontrado. A esto vamos a dedicar los epígrafes que vienen a continuación, a partir del testimonio de las y los expertos entrevistados, sólo de esta manera podremos construir después una visión del conjunto. Como puede fácilmente comprobarse, aunque la interpretación realizada parte de testimonios subjetivos, no por ello desmerece la interpretación ya que en todos los casos

se trata de personas con una amplia experiencia profesional que han desempeñado en los últimos años diversos cargos y responsabilidades lo que les hace especialmente idóneos para reconstruir una época en torno a un tema: las relaciones administración-organizaciones que, en diversos momentos, dependieron en gran medida de la calidad de las personas que las gestionaron.

9.1.1 Cómo se califica la relación

Cuando preguntamos por cómo calificarían la relación entre la administración pública (en los tres niveles competenciales de la CAPV) y las entidades que actúan y forman parte del sistema de atención a la inclusión, refieren una serie de conceptos que consideran claves. Recogemos a continuación el gráfico con los conceptos y el porcentaje de citas asociadas a cada uno de ellos con el objetivo de mostrar el peso de cada concepto en los discursos analizados:

Gráfico 25: conceptos que califican la relación



Fuente: elaboración propia

Como se puede ver en el gráfico anterior, el concepto más utilizado para calificar el tipo de relación que se establece entre la administración y las EIS es el de colaboración (49%). A continuación se señalan otros calificativos como el de responsabilidad compartida (14%), coordinación (12%) o control (9%). Por último hay algunas voces que añaden los conceptos de cogestión (2%) y proveedor-cliente (2%) que aunque porcentualmente son poco significativas sí lo son desde el punto de vista de la

caracterización del tipo de relación que se establece. Por último se menciona el concepto de liderazgo (12%), que aunque en sí mismo no sea un tipo de relación, sí es un concepto muy utilizado en los discursos, que también aparece en los estudios que abordan la relación entre ambos agentes, por lo que hemos considerado necesario analizar su contenido.

Si realizamos el análisis a partir del eje del ámbito al que pertenecen las personas, veremos cuáles son los conceptos más utilizados en cada ámbito. Recogemos esta información en la siguiente Tabla 9:

Tabla 9: Conceptos que califican la relación según los ámbitos de pertenencia. % de citas

	Conocimiento	Nivel autonómico y foral	Nivel municipal y administración penitenciaria	Loiolaetxea	Entidades sociales
Colaboración	62,5	50,0	25,0	50,0	54,3
Responsabilidad compartida	21,9	4,3	25,0	26,7	
Coordinación		2,2	18,8	23,3	17,4
Control	9,4	21,7			8,7
Cogestión	3,1	6,5			
Liderazgo	3,1	15,2	31,3		10,9
Proveedor - Cliente					8,7

Fuente: elaboración propia

Como se aprecia claramente, tanto las personas del ámbito del conocimiento como las del nivel autonómico/foral así como las del TS, se refieren primera y principalmente al concepto de colaboración. Sin embargo, las personas del nivel municipal y la administración penitenciaria optan en mayor medida por el concepto liderazgo. Vayamos a analizar cada uno de ellos.

Colaboración

Colaborar significa “*trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra*” (DRAE). Es el concepto más citado por las y los participantes consultados en esta investigación. Todas y todos entienden que la relación que se establece entre ellos es de colaboración. Sin embargo hay matices en los discursos.

Las personas del ámbito público del nivel autonómico y foral consideran que la relación con las EIS es de colaboración, asimilando este concepto al de participación; tal y como ellos afirman una y otra vez: “*que haya espacios de participación*”, “*hacerles partícipes*”, “*poner en común*” o “*debatir*” son algunas de las expresiones utilizadas vinculadas al término de colaboración. Para los entrevistados, dada la trayectoria histórica en la atención de situaciones de exclusión de unos y otros, las relaciones de colaboración sólo podrían ser así:

“Tiene que haber un debate, entiendo yo, donde podamos establecer, bueno, nosotros en lo público esa responsabilidad cómo la queremos, y cómo entendemos que debemos de llevarla a cabo, y en [relación a la] colaboración con las entidades: cuánto vamos a colaborar y cuánto, pues, no”. P3:25

En esta misma dirección, desde el nivel municipal y del departamento de trabajo social del C.P de Martutene, entienden la colaboración como un contexto relacional necesario, dado que ambos agentes comparten el mismo objetivo en la intervención. Es ésta, o mejor, es la persona con la que interactúan, quienes convierten a ambos agentes en co-partícipes y colegas:

“Compartimos el mismo objetivo que es que la persona salga adelante en ese itinerario que sea un itinerario con éxito, con el mayor éxito posible”. T5:7

Las personas pertenecientes al ámbito del conocimiento hacen hincapié en el “modelo guipuzcoano” (Arrieta & Etxezarreta, 2012) para calificar la relación de colaboración. Un modelo que también es reconocido por voces del ámbito del TSS:

“Es un modelo, el modelo de colaboración que tenemos en Gipuzkoa que ha venido funcionando desde hace muchísimo tiempo”. S2:36

Precisamente, son estas voces quienes argumentan las razones por las que la relación se haya sustentado en la colaboración, añadiendo además, que debe seguir siendo así, teniendo en cuenta los siguientes argumentos: el contexto de mayor complejidad en el que estamos inmersos hace imprescindible buscar compañías para afrontar con éxito las consecuencias de las globalización (García Roca, 2006); las cuestiones asociadas a la sostenibilidad económica y social del sistema en su conjunto, así como el énfasis

otorgado a un sistema que sea eficaz frente a los nuevos riesgos sociales, derivados de cambios profundos operados en Europa (Moreno, 2012), (Moreno & Mari-Klose, 2013). Hay incluso quien se refiere al valor añadido que cada esfera incorpora, haciendo suyos los planteamientos de Fantova (Fantova, 2014).

Igualmente estas voces dan un paso más y relacionan el concepto de colaboración con modelos de sociedad, en la línea de las aportaciones de Zubero (Zubero, 2015) y de la gestión del procomún o de Renes y su apuesta por una sociedad “*como sujeto en una nueva estructuración social*” (Renes Ayala, 2013, pág. 120):

“Sobre todo una colaboración público-privada es importante por lo que significa de auto-responsabilidad de la propia sociedad”. C4:23

Por último, cuando analizamos las aportaciones de las personas pertenecientes al ámbito del TSS nos encontramos con una referencia a la colaboración de tipo formal:

“Por definición, está definida como relación de colaboración. O sea nosotros tenemos un convenio de colaboración”. S1:24

Estas voces apuntan un matiz interesante: diferencian claramente entre el nivel de los discursos, donde se habla de colaboración y el nivel de las acciones donde la relación se torna en la que se mantiene entre proveedor y cliente. Esta distinción entre la teoría y la práctica se lleva a la diferenciación entre el ámbito político que ubican en el nivel teórico y el técnico, que ubican en la acción y en la práctica:

“Es un poco esquizofrénico la verdad, un poco confuso, porque es verdad que a nivel de discurso es colaboración. Pero a nivel de acción, de actos de realidad es más de, yo te compro y... sí es más de proveedor”. S4:19

“En el ámbito político se da eso, se da el tema de la colaboración, entienden que haya entidades que sean a lo mejor pues más celosas de salvaguardar su autonomía, su libertad, el tema de la identidad lo comparten, dicen que eso añade riqueza y pluralidad al grupo. Pero en el ámbito técnico que es donde realmente bueno se va a jugar en el corto, el desarrollo y ejecución de esas políticas, ahí esa relación de horizontalidad quiebra, quiebra siempre en favor de la administración”. S2:22

Responsabilidad compartida

En la literatura analizada en este trabajo, el concepto de *responsabilidad compartida* o *corresponsabilidad* aparece a partir de 2012. Así, Mora Ticó señala la necesidad de que ambos actores se muevan por “*criterios sociales y solidarios basados en la corresponsabilidad más allá de la financiación y realizando un trabajo de conjunto teniendo en cuenta el rol de cada una de las partes*” (Mora Ticó, 2012, pág. 8). Pero es a partir de los estudios realizados en 2015 (Libro Blanco del TSS en Euskadi y Rodríguez y Marbán) donde empieza a aparecer más profusamente. Está asociado al término *colaboración* para identificar una característica o principio: colaborar desde la corresponsabilidad. En boca de una de las expertas consultadas en el exhaustivo trabajo de Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015):

“Es necesario articular un sistema de corresponsabilidad en la acción social como una nueva forma de atender las necesidades sociales en la que la participación del TSAS no signifique menos Estado y sin menoscabo de las funciones de detección de necesidades, reivindicación de derechos y denuncia” (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015, pág. 79).

En la investigación que nos ocupa, las voces que reclaman una corresponsabilidad en la relación entre el sector público y el privado son voces principalmente de la administración municipal y de Loiolaetxea, y lo hacen alzados en dos atalayas que se miran y se reconocen: la teoría y la práctica. Desde la atalaya teórica se enfatiza la idea de la responsabilidad compartida como fundamento de la relación, véase sino la siguiente manifestación:

“Cuando la responsabilidad se produce, cuando se ejecutan los procesos de manera compartida, cuando en la cadena de valor el resultado final no es producto solo de una organización sino que intervienen varios agentes, [entonces hablamos de responsabilidad compartida]”. C4:8

Se trata de un enfoque que nos evoca la idea de los bienes comunes planteada por Zubero (Zubero, 2013) cuando refiere que ello nos permite “*volver a pensar la sociedad como un proyecto relacional*” (Zubero, 2013, pág. 40); o en la misma línea de Fantova (Fantova F. , 2014) cuando distingue 14 papeles que se pueden repartir de una

u otra forma entre los cuatro agentes que, en su opinión, constituyen el agregado de bienestar.

El resto de las aportaciones derivan de la experiencia práctica por parte de aquellas personas que se enfrentan con la realidad de la exclusión, bien desde el ámbito público como desde el TSS. Se trata de aportaciones que están en línea de lo que Renes (Renes Ayala, 2013) destaca cuando afirma que es necesario salir de la lógica que reduce la dinámica social al binomio necesidad-recurso, porque:

“Las personas tienen necesidades que son heterogéneas, que recorren todas las dimensiones materiales e inmateriales del ser humano, no reductibles a carencias, que se retroalimentan como un sistema, cuyos satisfactores son múltiples, y ante las que los bienes sociales son plurales y diferenciados” (Renes Ayala, 2013, pág. 131).

Sirva esta opinión como muestra de ello:

“Que la administración nos pida y nosotros también le pidamos a la administración que esta prestación de servicios tiene un modelo que es el de las personas que son capaces de auto-determinarse aun en medio de sus carencias y por sus capacidades ¿no? Y esto significa que hay un impacto en nuestro modelo de intervención y un impacto en el modelo de intervención de la red”. L2:20

Y para ello, desde la administración pública debe plantearse la necesidad de que exista una reflexión sobre el papel que le corresponde a cada cual, así como de los procesos de mediación existentes o de las estructuras estables de coordinación disponibles:

“Tiene que haber una estructura estable de coordinación y en el cual la persona esté en el centro y podamos trabajar desde el plan e integral de atención liderando y coparticipando todos. Yo diría otra cosa que me parece que es importante y es que la comunidad no se puede obviar”. T2:56

Liderazgo

En el contexto de una relación de colaboración o incluso de responsabilidad compartida como mencionábamos anteriormente, la función de liderazgo se asocia con la administración. Todas las voces analizadas y las aportaciones recibidas al respecto, independientemente del ámbito y la posición que ocupen las personas que las aportan,

consideran que el liderazgo corresponde a la administración. Esta cuestión se argumenta desde el principio de responsabilidad pública y desde la clave de estar gestionando derechos ciudadanos: si la atención y el cuidado de las y los ciudadanos es responsabilidad del ámbito público, corresponde a éste “*dirigir y estar a la cabeza del grupo*” (DRAE).

Las matizaciones a esta cuestión no están, por tanto, en el deber ser, sino en la concreción real; en si efectivamente en Gipuzkoa, la administración pública lidera procesos relacionados con la atención al colectivo en situación de exclusión y en conocer si el TS, que ha asumido este liderazgo hasta ahora, está dejando de realizar esta función. Como se puede apreciar en las citas que señalamos a continuación, esta cuestión preocupa tanto en el ámbito público como en el de las organizaciones del TSS.

“Yo sé quién tiene la responsabilidad, es la administración pública quien la tiene, quien tiene que liderar. Pero yo creo que ahí falta mucho. Yo creo que las entidades no han soltado todavía, están en esa [posición de que] éstos son los míos, sí, y yo soy la responsable”. T3:31

“Desde mi punto de vista, [la administración] tiene que ser el líder clarísimo porque estamos hablando de un tema de derechos y el garante de esos derechos en una comunidad son esas administraciones, y nosotros lo que podemos hacer es ofrecer otro escenario en el que desempeñar esas responsabilidades públicas, de asumir retos de manera compartida, de hacer procesos de co-construcción ¿no? (...) Pero eso nos va a costar mucho y eso en los procesos se ve muy claro, en el proceso que está haciendo Bizkaia se ve clarísimo la resistencia de las entidades a perder el liderazgo”. S1:73

Este aspecto también está recogido en la investigación realizada por el SIIS (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015), según la cual se señala que la cuestión de la falta de liderazgo es uno de los retos básicos para los servicios sociales de atención a las personas en situación o riesgo de exclusión en Gipuzkoa, y donde se llega a apuntar incluso que determinadas personas hacen como si se tratara de un sistema “*sin gobierno ni cabeza*” (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015, pág. 23).

El liderazgo, o mejor dicho, la falta de liderazgo es una de las debilidades identificadas para el sistema guipuzcoano (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015) y el

vasco en su conjunto (Arrieta Frutos & Sobremonde de Mendicuti, 2016). En ambos estudios se relaciona con la cuestión de la complejidad competencial o fragmentación del SVSS y la dificultad que ello genera para que éste funcione como un sistema integrado. Por ello no resulta llamativo que quienes más hayan abordado esta cuestión sean las personas del ámbito municipal, como responsables de la atención primaria.

Coordinación

Coordinar es “*unir dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso*” (DRAE). Como se aprecia, más que un modo de relación estamos ante una función que se relaciona con el principio de la colaboración profesional, recogido entre otros, en el Código Deontológico del Trabajo Social, que entiende que aquél debe darse “*de manera activa, constructiva y solidaria en relación con los/las otros/as profesionales que participan en la intervención profesional con la persona usuaria*” (Consejo General del Trabajo Social, 2012, pág. 9).

La coordinación es un concepto vinculado a la práctica profesional, y son las y los profesionales que interactúan con las personas atendidas, las que lo enfatizan, todo ello enmarcado dentro de una concepción en la que se destaca el buen hacer y la efectividad de la intervención:

“Me parece fundamental para trabajar con las personas y para que podamos entre todos y con ellas realizar un proceso de inclusión es necesario que trabajemos en coordinación, sino, ¿a dónde vamos?”. S3:20

“A veces confundimos coordinación con comunicación, que no es lo mismo. No es una cuestión de llamarnos por teléfono y decirnos no sé qué. No. Es coordinarnos porque estamos entre varios profesionales acompañando a la misma persona, entonces cómo hacerlo mejor para el bien de esa persona”. L3:56

Consideramos que la coordinación es el mínimo exigible para que un conjunto de intervenciones, de programas y recursos, de profesionales y entidades que interactúan en torno a un mismo objetivo empiece a considerarse sistema. Es el mínimo exigible para garantizar una actuación desarrollada desde el principio de No maleficencia que promulga la bioética.

En las aportaciones recogidas se hacen dos consideraciones en relación con las dificultades para establecer procesos de coordinación y que han sido abordadas cuando analizamos la figura del responsable de caso como una de las cuestiones clave en la ejecución de la responsabilidad pública (punto 7.3.3 de este apartado): por un lado, la indefinición de quién asume en cada momento la responsabilidad del caso dificulta el establecimiento de procesos de coordinación que fundamenten el principio de colaboración profesional. Por otro lado, la falta de dotación de recursos tanto personales como organizativos de los servicios sociales de base dificulta o impide que los procesos de coordinación se lleven a efecto.

En cualquier caso, es necesario apuntar que tal y como nos recuerdan Aguilar y Llobet, *“una condición para la coordinación entre instituciones y la cooperación interprofesional es establecer con la suficiente claridad la responsabilidad de cada una de las partes”* (Aguilar Hendrickson & Llobet Estany, 2010, pág. 6). Seguramente estamos ante una de las debilidades del sistema.

Control

Este concepto aparece, fundamentalmente, en el ámbito público y en el nivel foral. Se define como *“comprobación, inspección, fiscalización, intervención. Dominio, mando, preponderancia”* (DRAE). Como el concepto de coordinación que abordábamos anteriormente, no se entiende tanto como un estilo de relación sino más bien como una función que asume y debe asumir la propia administración en tanto garante de los derechos ciudadanos. Se enmarca en conceptos de inspección, de falibilidad y control económico de recursos públicos. Veamos algunas de las citas que sustentan esta cuestión:

“La Diputación tiene capacidad inspectora”. P2:23

“También hay que establecer una serie de controles o sea, no se tiene que ver con un acto de desconfianza, sino, lo que es natural, vamos, o sea, no es desconfianza, es simple y llanamente decir pues eso, decir que las personas también pueden llegar a fallar”. P4:41

“Tenemos unos recursos públicos que se otorgan a una entidad y el control de esos recursos tiene que ser público”. C2:70

Sin embargo, el control es una función que puede afectar a la autonomía de las organizaciones y es así como éstas lo sienten, como un modo de relación (más que una función) que afecta a la autonomía propia de las entidades, autonomía no solo referida a los modos de gestión, sino incluso y principalmente a los propios procesos individualizados de atención que se realizan en los servicios con las personas atendidas, tal y como se recoge en la siguiente cita:

“Algunas entidades sí vemos que hemos perdido muchísima autonomía, que recursos que estábamos gestionando y que la administración los veía bien y los valoraba que eran apoyados económicamente, ahora de la misma forma que se apoyan económicamente pero ya no tiene la libertad de entrada y salida como teníamos antes (...) Para las salidas un poco casi lo mismo, o sea, ahí hay quizá un poco más de flexibilidad porque al final hemos sido las entidades quienes hemos dicho: oye somos nosotros quienes estamos gestionando y sabemos problemas y dificultades que hay. Pero hasta el punto de llevar a cabo expulsiones, en algún momento se planteó la [necesidad de que hubiera] autorización de la administración”. S2:25

Estas opiniones coinciden con el apunte realizado en el marco del VI Foro del Tercer Sector (Homs, O. (coord), 2009) ya recogida en el apartado de los antecedentes teóricos, en relación a que la implantación de los sistemas de control no debe disminuir la implicación, autonomía y vitalidad del sector.

Ciertamente desde el TSS se conciben los sistemas de control e inspección como sistemas burocráticos alejados de la realidad que dificultan su acción. Una vez más las diferencias no están en el ámbito de la teoría dado que todas y todos aceptan que desde el momento que se gestionan fondos públicos y la responsabilidad de atención es pública, debe haber controles. Las diferencias se enmarcan en la concreción práctica: qué se controla y cómo; quién lo decide y cómo.

Cogestión

Son muy pocas las voces que plantean una relación de este tipo y se ubican, principalmente en el ámbito foral. Sin embargo son claves para entender la diferencia

entre la responsabilidad compartida que analizamos anteriormente y la cogestión, aunque ambos se den en el marco de la colaboración. Y tiene que ver con uno de los elementos ya citados: la necesidad de negociar, consensuar y acordar el papel que cada uno de los agentes tiene en este entramado relacional.

Quienes hablan de cogestión entienden que, en el marco del ejercicio de la responsabilidad pública, la responsabilidad no es compartida sino que está en manos del ámbito público, pero la gestión de esa responsabilidad sí es compartida, por lo que se habla de cogestión. En este sentido se vincula a conceptos de participación y discurso compartido:

“Entonces por eso creo que en el co-construir podemos llegar a entendimientos y acuerdos y a diferenciaciones también”. P3:39

Esta cuestión ya fue abordada en el estudio del SIIS (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015) que identifica como una debilidad del sistema guipuzcoano la ausencia de formas estables de coordinación y cogestión.

En esta investigación no hemos tenido la oportunidad de concretar a qué se refieren cuando se habla de cogestión. En la literatura del ámbito del TSS no se hace ninguna referencia a este concepto y en el marco del estudio del SIIS en relación al diagnóstico de la red de atención a la inclusión social de Gipuzkoa (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015) se ubica en los epígrafes que analizan la relación entre el nivel municipal y foral, por lo que entendemos que está asociado a una realidad particular del SVSS derivado de su reparto competencial. En cualquier caso, sería oportuno definir tanto el término como delimitar su ubicación.

9.1.2 Cómo se estructura jurídicamente

Como hemos podido ver en la Ilustración 5 que reflejaba el mapa de las relaciones entre la administración pública y las EIS de intervención social en Gipuzkoa, la Ley 12/2008 de servicios sociales regula la participación de la iniciativa privada en la prestación de los servicios recogidos en la Cartera a través de la aplicación de distintas fórmulas: régimen de concierto, contrato y convenio.

Régimen de Concierto

La citada Ley, en su artículo 61, establece un régimen de concierto diferenciado de la modalidad contractual de concierto regulada en la normativa de contratación de las administraciones públicas, en cuyo marco se prevé el sostenimiento con fondos públicos de los servicios de responsabilidad pública prestados por dichas entidades.

Igualmente, la Ley del TSS de Euskadi establece en su artículo 15.1 que para formalizar la relación con el TS, las administraciones públicas vascas deberán adoptar el régimen de concierto diferenciado que está previsto en la ley. Este punto también está recogida en el Libro Blanco del TSS de Euskadi (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) como uno de los aspectos que hay que impulsar.

En este sentido, al abordar este punto, entre las personas consultadas hay voces que recuerdan la tendencia que existe en Euskadi hacia los sistemas de concertación cuyo modelo singular es la red concertada en educación, cuestión ésta que no se sabe si se ha producido por decantación histórica o ideológica.

Sin embargo, aunque la concertación no ha sido definida de forma precisa, todas las personas entrevistadas entienden que, dado que así está recogida en la Ley, es el horizonte al que nos dirigimos. Así se expresan al respecto:

“No se ha llegado a la tierra prometida de la concertada que hubiera generado ya una cierta posibilidad de vale: esto ya está ganado y a ver qué construimos. Este es el nuevo modelo”. C1:33

Por otro lado, no parece que sea un camino fácil. Como ya vimos en el apartado del capítulo 4 en el que recogíamos las consideraciones emitidas por el CES en relación a esta cuestión, consideraciones también aportadas por algunos de nuestros expertos:

“Ha habido hasta dos redacciones, dos proyectos o dos borradores que han llegado al Consejo Vasco de Servicios Sociales, al organismo de coordinación interinstitucional y los dos han sido rechazados, uno se parecía mucho al sistema de concierto de licitación, que podemos conocer además para una obra pública, y fue rechazado; tuvo una mayoría en contra, luego otro que se parecía demasiado al convenio, y también tuvo un rechazo”. T6:7

En cualquier caso, parece evidente que la definición de lo que un concierto diferenciado debe ser, sobre todo en el ámbito de la política de bienestar social es clave para poder valorar después el tipo de relación que se establecerá entre los agentes.

Régimen de Convenio de colaboración

Según el DRAE, el convenio es un “*Acuerdo o Pacto*”. Cuando aborda los convenios laborales, amplía esta definición considerando que estamos ante un “*acuerdo vinculante entre los representantes de los trabajadores y los empresarios de un sector o empresa determinados, que regula las condiciones laborales*”. Según Moreo, “*el término convenio carece de definición jurídica y se utiliza para figuras que guardan poca o ninguna relación entre ellas*” (Moreo Marroig, 2010, pág. 82). De hecho, los convenios de colaboración se regulan a partir de la Ley de Subvenciones de 2003.

Según la Ley de servicios sociales, se podrán realizar convenios con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro en aquellos supuestos en los que la singularidad de la actividad de la entidad o de la prestación o servicio del que se trate, su carácter urgente o su carácter innovador y experimental, aconsejen la no aplicación del régimen de concierto (Ley 12/2008, de 5 de diciembre. Art. 69).

Del mismo modo, la Ley del TSS de Euskadi recoge esta modalidad de relación en aquellos casos en los que se trate de dar cobertura “*a la provisión de servicios de responsabilidad pública así como a otras actividades sociales de interés general de las organizaciones que las administraciones públicas consideren oportuno promover*” (Ley 6/2016, de 12 de mayo Art 15.2).

En Gipuzkoa, la DFG en el ámbito de la inclusión utiliza esta fórmula para establecer la relación con las entidades. Todo es a través de convenio. Se argumenta históricamente, porque “*siempre se ha hecho así*”, porque las entidades “*tenían algo que la administración no tiene, no puede tener o le va a costar mucho tener*”. Veamos un ejemplo de lo que venimos afirmando:

“El convenio de colaboración que para nosotros había sido y en otros ámbitos de actuación también, la forma fundamental de relacionarnos con el mundo asociativo era

una herramienta como que nos apetecía a todos, como que nos reconocíamos todos en esa forma de relación”. T6:1

Desde el punto de vista de las entidades sin embargo, los convenios se ubican en el marco de las buenas intenciones. Y justamente aquí es donde encontramos el punto de disputa, el objeto de discrepancia, en el que no se ponen de acuerdo las personas de la administración y las del TS, sobre todo por lo que se refiere al montante económico que se asocia al convenio: para las primeras es justo y suficiente y para las segundas no contempla toda la intervención exigida a las entidades implicadas. Veamos un ejemplo de esta posición destacada por los miembros de estas asociaciones:

“En el caso de los convenios de colaboración está más en el marco de las buenas intenciones. Al final un convenio de colaboración, aunque lleva una facturación mensual y aunque nosotros luego haya parámetros que justifiquemos, que me parece totalmente que tiene que ser así, nosotros en este momento no tenemos opción de hablar con la diputación, que parece que ahora es un tema que se empieza a asumir, no tenemos opción hasta ahora de hacer un análisis de: este centro es de este tipo y necesita que se desarrollen estos servicios, estos servicios implican estos profesionales, con estos profesionales con estos ratios, y este es el coste. No, te presentan un coste plaza, que viene dado por un análisis del que no somos partícipes”. S1:37

En este sentido desde el TS se considera que las entidades son *cautivas* de los convenios de colaboración que firmaron dado que se limitan a la prestación de determinados servicios y no se tiene en cuenta los costes derivados de las estructuras de la propia entidad. Consecuentemente esto supone que al no poder mantener una cierta estructura viable, las entidades y organizaciones intervinientes, aun aceptando la participación, vía convenio, en los diferentes programas ven reducida su estructura en una situación que podíamos denominar: *bajo mínimos*.

Régimen de contrato

Un contrato es un “*pacto o convenio, oral o escrito, entre partes que se obligan sobre materias o cosas determinadas, y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas*” (DRAE). Según Moreo, “*en el ámbito de la Administración se trata de un acuerdo de voluntades entre dos personas, a través del cual una se obliga a cumplir algo*

determinado (una prestación) a cambio de un precio (oneroso)” (Moreo Marroig, 2010, pág. 82). Los contratos del sector público están regulados por la Ley 30/2007.

La Ley vasca de servicios sociales establece que en aquellos casos en los que la administración no quiera gestionar los servicios de la Cartera de forma directa, *“podrán recurrir a la gestión indirecta de los mismos cuando, por su naturaleza o por su carácter innovador, no resulte posible recurrir al régimen de concierto”* (Ley 12/2008, de 5 de diciembre. Art. 71.1). Contratos que deberán adecuarse a la normativa reguladora de los contratos de las administraciones públicas.

En este sentido, encontramos posturas dispares, tanto en el ámbito público como en el del TS. Entre las voces que se decantan por este modelo, tanto en el ámbito público como entre las personas del TS, entienden que esta fórmula es la que garantiza una asunción plena de la responsabilidad por parte de la administración, identificando en ella ventajas y desventajas. Entre las primeras encontramos que la fórmula del contrato permite a la administración realizar una definición precisa de lo que quiere. Por otro lado, para las entidades les da cierta garantía y plazos fijos, por lo que pueden tener mayor estabilidad. En contrapartida, todos consideran que, dado que la licitación es abierta a concurso público, podrían presentarse empresas con *poca motivación social*, pero hábiles en la realización de proyectos:

“Nosotros mismos tenemos que alinearnos, asumir nuestras responsabilidades no solo los demás. Es que esto tenemos que sacar a concurso, aunque para nosotros sea más complicado y a lo mejor luego nos venga aquí alguien que nonos interesa, es que no tenemos más remedio que hacerlo: ojalá siga Emaús en Portuenea pero chico si sacamos a concurso igual se presenta Matía o ¡yo que sé! el Colegio de Médicos de Bizkaia que hace la dependencia ahí ¿no? Quiero decir es responsabilidad y tenemos que asumir que eso tiene que ser así”. T1:89

Y aquí también nos encontramos con que el desacuerdo entre la administración y las entidades se sitúa en relación al montante económico que se asocia al contrato, ya que existen visiones totalmente dispares no sólo sobre la cuantía de la intervención, sino también sobre su alcance. No es extraño que mientras desde la administración se considere que la cuantía de los contratos esté más o menos ajustada a la naturaleza de la intervención a realizar, por parte de las entidades involucradas exista una visión muy

diferentes, ya que en términos generales se considera que aquélla no contempla toda la intervención en su verdadera dimensión y tiende a ajustarse a lo estrictamente urgente. Así se expresan las personas entrevistadas:

“Una ventaja muy importante es que nosotros hacemos el concurso con el convenio encima de la mesa. Cuando exponemos un precio, eso da para pagar. Y el servicio está más o menos garantizado. Me apuesto a que en un montón de convenios que existen no dan para pagar, hay que sacar subvenciones de aquí y allí, la dedicación de este tipo de cuestiones y la falta de seguridad de la gente es importante”. T4:41

“Lo que nos pasa con la licitación es que se contempla el ejercicio única y exclusivamente de este servicio. O sea, se entiende que lo que hace es todo el rato intervención de las personas y que no necesitamos a nadie que haga administración ni que gestione, ni que dirija, ni que lleve recursos humanos... Y ahí tenemos una, una pelea”. S6:41

En relación a la opinión formulada por las entidades hay quien considera que esta modalidad de contrato obliga a las entidades a competir entre ellas y genera cierta rivalidad. Por otro lado también encontramos que algunas de ellas tienen claro que no se van a presentar a los concursos públicos, entendiendo que ese no es el modo como quieren relacionarse con la administración. Se trata de instituciones con recursos propios que quieren mantener un nivel de autonomía mayor que el que les confiere el cumplimiento de un contrato determinado. Esta posibilidad, a saber, el hecho de que haya instituciones que no vayan a presentarse a las licitaciones está también contemplada en la administración foral, veamos una cita al respecto:

“Todo lo que está en convenio nosotros no decimos que tenía que pasar a régimen de concierto según su relación con el decreto de Cartera, un bloque grande pasará al régimen de concierto pero habrá cosas que son más periféricas dentro de la Cartera o que son de alguna manera complementarias, (...) Entonces pues podría haber un cuarto de concurso- licitación, dos cuartos de régimen de concierto y podría mantenerse un cuarto de convenio, porque habría entidades que quizá no se vean incluso en ese modelo de concierto”. T6:9

9.1.3 Sobre qué valores se debiera sustentar la relación

En los discursos que las personas entrevistadas han compartido a propósito de las características de la relación existente entre ambas, se identifican algunos valores que debieran sustentar esa relación. Cualquier proceso relacional exige compromiso, responsabilidad, disponibilidad, respeto y tiempo para que la relación madure y fortalezca a cada una de las partes. En este caso se habla de respeto, libertad de acción, responsabilidad, confianza, de igual a igual, amabilidad y obediencia. Son opiniones singulares que queremos recoger por su valor al mencionar aspectos considerados clave para construir cualquier relación. Sin embargo, no podemos establecer ni su definición (cómo se entiende, cuestión importante dado que las palabras tienen significados, pero además producen sensaciones (Bauman, 2003)), ni su rango (cuál es más importante), ni su densidad (cuántos consideran su valor):

Respeto:

“En cualquier caso, en la colaboración la primera palabra que me sale es respeto. O sea, me parece vital, el respeto al trabajo que hacen las entidades. Y yo también pido respeto para el que hacemos en la administración con nuestros aciertos o no”. P3:35

Libertad de acción, autonomía:

“Y desde ese respeto, pues la libertad de acción ¿no?” P3:36

“Con un convenio de colaboración y yo creo que sinceramente, es un buen modelo. Es un mejor modelo que algo que está muy muy lejos del Gobierno y algo que sólo está en el Gobierno. Creo que se gana mucho en autonomía cuando está a medio camino”. P1:1

Responsabilidad:

“Porque es que nuestra sociedad ni es deseable además aunque nos pudiéramos permitir en términos económicos, no es deseable. La auto-responsabilidad hace compartir esa responsabilidad y nos hace participes y la responsabilidad es importante, porque significa hacerte cargo”. C4:25

Confianza:

“El tema en el fondo de toda esta historia es empezar a crear un organismo en el que nos podamos confiar con tranquilidad de ver cómo podemos ir mejorando la atención”.
T2:37

De igual a igual:

“En un convenio de colaboración los firmantes se reconocen como iguales pero yo no sé si eso es realmente así en la práctica”. S1:25

Amabilidad:

“Yo creo que básicamente lo que tiene que funcionar es, digamos, una especie de amabilidad, generosidad social en general. Es decir, no le quites un juguete que ha sido muy importante, y además ha sido un buen juguete y ha sido un juguete muy provechoso, no se lo quites desde las instituciones. Pacta, negocia, haz todo tipo de prestación, transacciona. Pero no quites. Y si no lo vas a hacer mejor, desde luego no lo intentes”. P1:25

Obediencia:

“Las entidades deberían ser un poco entre comillas, “obedientes” y tú tienes que prestar unos servicios que están definidos de una manera y a ti te pagan para hacerlo. Entonces unos ratios, unos objetivos, unos procesos, unas actividades, y eso al margen de que luego se quiera primar a que lo haga el TS, que se quiera primar que lo haga la empresa privada o se quiera primar que lo haga la propia administración pública como algunos dicen en el ámbito de la dependencia, pero ahí tendría que estar claro que un centro de noche de Cartera lo tiene que gestionar quien lo gestione, de una manera determinada”. C3.39

Los valores en tanto principios que nos permiten orientar nuestro comportamiento, proporcionan pautas, reflejan intereses, sentimientos y convicciones profundas. Los valores condicionan y regulan nuestra conducta, en tanto se traducen en comportamientos. Por eso es imprescindible hablar sobre ellos y acordar aquellos que ayudarán a tejer relaciones sanas.

Tal y como apunta Adela Cortina (Cortina, 2007) los valores son cualidades positivas de las cosas muy difíciles de captar y que “*para ser captados necesitan de un sujeto que los capte: son siempre relacionales*” (Cortina, 2007, pág. 32). Los valores están en las personas y en las instituciones y como tales hay que identificarlos y jerarquizarlos. Por ello es necesario establecer un diálogo entre todos los agentes involucrados para identificar y jerarquizar los valores sobre los que debería sustentarse la relación y determinar cómo se resuelven los conflictos que pudieran surgir de valores que se situaran en confrontación.

9.1.4 Con qué dificultades se encuentran

Las dificultades en el ámbito de las relaciones entre la Administración y el TSS identificadas tras el estudio de distintas aportaciones recogidas en el apartado teórico, tienen que ver fundamentalmente con la valoración en relación al lugar que la administración pública reserva a las entidades. Así, el propio Libro Blanco del TSS de Euskadi destaca la coincidencia total de las entidades al considerar que éstas no pueden convertirse en una mera prolongación de la administración pública. Según se expresa en el citado documento, esta visión redundaría en una relación instrumentalizada y clientelar que, a juicio de los autores, pondría en tela de juicio el propio modelo mixto de provisión e incluso, el principio de responsabilidad pública (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015). Consecuentemente, el análisis de las dificultades con que se encuentran en la actualidad las EIS pueden dividirse en varios apartados: las provenientes de la falta de un modelo definido, aquellas otras vinculadas al ámbito de las relaciones interpersonales y, por último, las dificultades que hacen referencia a las resistencias al cambio. Veamos, a continuación, cada una de ellas.

Dificultades conceptuales

Bajo este epígrafe se agrupan aquellos aspectos que ponen de manifiesto las dificultades que se derivan de la falta de un modelo definido, tal y como expusimos en el apartado en el que analizamos la falta de un modelo de gobernanza (página 244) así como un modelo de intervención consensuado para toda la red; normalmente este conjunto de opiniones provienen del mundo académico y del conocimiento teórico sobre el tema. Para muchas de las personas que abordan el problema de la comprensión de la gestión

de los servicios sociales en general, el hecho de no tener un modelo de gestión y de atención definidos en la CAPV, hace que coexistan diferentes modelos en un mismo ámbito y en un espacio territorial pequeño. Así, de acuerdo con la opinión de algunas de las personas consultadas, nos encontramos en una situación en la que cada organización tiene el suyo propio, o no tiene ninguno... Esto dificulta, por un lado, la articulación del sistema como tal; y, por el otro, la existencia de una visión compartida y común. Así se expresan al respecto algunos de los entrevistados:

“La falta de ordenación quiere decir que cada persona tiene su modelo y la administración no tiene capacidad de decir: el modelo es éste y vamos a centrarnos todos”. C3:26

Esta cuestión nos lleva al tema de las *vías paralelas*. Hay organizaciones que tienen muy presente cuál es su misión y a qué les conduce. Se trata en general de organizaciones de ámbito estatal, que tienen un modelo de intervención definido y cierta autonomía económica para desarrollarlo:

“[Tengo claro cuál es] mi objetivo fundacional, tengo medios y recursos para hacerlo y bueno, sí que estoy abierto a colaborar con la administración pero mi objetivo lo tengo muy claro y lo quiero desarrollar”. S2:42

Esta postura sitúa a la entidad en un claro nivel de poder, en un escenario de *“igual a igual”*, que dispone de clara autonomía y cierta libertad de acción. Posturas como ésta generan entre las personas consultadas dos tipos de respuestas y un nudo en cuanto a la articulación del sistema. Por un lado están aquéllos que entienden que la autonomía que les otorga la idiosincrasia organizacional es un activo:

“Su aspiración es esa. Eso ha existido siempre y yo creo que tiene mucho que ver con la religión y con su forma de ver su propia actividad. Vale. Incluso eso es cómodo”. T4:30

Y por otro aquéllos que entienden que esto genera una clara disfunción sistémica y que este tipo de organizaciones deberían dedicarse a aquellos ámbitos de intervención que no están recogidos (o no suficientemente recogidos) en la Cartera establecida al efecto:

“Yo creo que las entidades sociales deberían renunciar a generar recursos que están en la Cartera y gestionarlos independientemente (...) En parte podrían tener algo que aportar pero es una cosa completamente paralela a veces, incluso, en ciertos elementos enfrentada a planeamientos que pueden estar haciendo las administraciones”. C3:67

El nudo de esta cuestión lo encontramos en el tema del acceso al sistema, cuestión que abordamos desde el prisma del ejercicio de la responsabilidad pública donde recogimos la importancia de definir y comunicar claramente cuál es la puerta de entrada al SVSS (véase la página 251).

Las personas de la administración pública, sean del nivel que sean (foral o municipal) y algunas pertenecientes a las EIS, entienden que no puede haber diferentes vías de acceso al sistema, hasta el punto de considerar que con aquellas organizaciones que quieran seguir manteniendo este tipo de servicios, se debiera resituar la relación:

“Ahí hay un acceso casi paralelo al servicio social de base público ¿no? Eso nos genera mucha distorsión con el ayuntamiento por ejemplo ¿no? Eso igual hay que reordenar, igual eso no tenemos que subvencionar nosotros, si quieren hacer que lo hagan pero nosotros no tenemos que favorecer una vía de acceso paralela, igual tenemos que financiarles que puedan ayudar a gente que no entra en el sistema público”. T1:85

En cualquier caso, tanto las personas de la administración como las expertas entienden y aceptan que estas situaciones también derivan de las dificultades que la propia administración ha tenido en la implementación de los recursos en el ámbito de la inclusión. En este sentido, afirman que:

“Pero a veces, las propias administraciones también les hemos abocado a las entidades a esas situaciones ¿no? Pues porque hemos generado contratos, convenios, donde informas al emigrante, donde haces tal... Y entonces, pues claro. La entidad hará lo que mejor sabe y puede. Y luego vendrá [la administración] ¿no? como los aitaxos. No hagas esto pero luego, en otro momento haz. Entonces, en qué quedamos. Que hago, o no hago ¿no? Con lo cual también, bueno, pues las cosas también tienen su explicación. O sea, yo creo que desde ese punto de vista la administración también no hemos tenido muy claro nuestro papel y les hemos abocado a las entidades a bueno, pues a escenarios [como éste]”. P3:50

“Los ayuntamientos se quejan de que realmente los procesos de acompañamiento de intervención, o sea que ellos no son más que meros tramitadores de procesos que han iniciado el TS, es que eso habría que decir a los ayuntamientos, pues es que os han comido la tostada”. C3:46

Dificultades relacionales

Otra cuestión fundamental en relación al tema que nos ocupa es el problema derivado de las dificultades de establecer un sistema de relaciones estable y duradero con la administración, no sujeto a permanente sospecha. En todos los ámbitos consultados se identifican dificultades de índole relacional. Dificultades lógicas si las enmarcamos en la anterior cuestión y en la necesidad de que cada cual identifique su espacio, su misión en el sistema y su grado de participación y de responsabilidad.

Desde los ayuntamientos algunas personas sienten que las EIS no les consideran colegas y copartícipes en la intervención, sino más bien *ventanillas donde pedir*. Otros no se ubican con comodidad en la relación con las entidades dado que entienden que el papel de las organizaciones es distinto al que las propias entidades consideran debieran asumir:

“En este sector hay muchas entidades que tienen además fuerza, por tamaño, por capacidad mediática o por lo que fuera, que reivindican su sitio, que creo que es tu tema de tesis. Reivindican su sitio y con nosotros difícilmente pueden utilizar ¿sí? la relación que tienen con nosotros para afianzarse, para hacerse fuertes”. T4:44

Hay quienes refieren fricciones, no generales sino particulares, con determinadas personas. En este sentido refieren que, como en todo, aquí también hay personalismos e infantilismos. Igualmente se identifican fricciones con determinadas organizaciones, sobre todo con aquellas que entienden la relación con la administración desde el principio de subsidiariedad:

“Yo no tengo tan claro que las entidades primero lo entiendan así, lo quieran entender así, sino que existe un discurso yo creo que muy extendido de: yo soy yo por mí mismo y luego si alguien me quiere financiar, ya veremos. Y yo creo que eso es una fuente de fricción muy importante”. C2:71

Por último, las personas de las entidades sociales destacan las dificultades derivadas de la acción directa, de la intervención con personas en situación de exclusión y de elementos de la vida cotidiana. La necesidad de conjugar una visión cercana y cotidiana que aportan las entidades con la estructural que aporta la DFG genera también fricciones:

“Una dificultad que tiene que ver con gestionar la vida, sí, el intentar conjugar la vida y los ritmos de vida con, con una estructura que es la que parece que aporta la administración”. L1:14

“Cuando entras en lo técnico en el desarrollo, en la ejecución y en el trabajo ahí es donde normalmente ya se empiezan a ver las diferencias y las dificultades. Normalmente ahí es donde prevalece siempre el ámbito técnico que viene de la administración, es en ese punto”. S2:19

Resistencias al cambio

Ante el cambio de paradigma que supone el que la administración pública asuma su responsabilidad en la atención a las personas vulnerables que abordaremos con más detenimiento en el próximo punto al considerar esta cuestión como uno de los factores que condicionan la relación, y recordando la máxima de Parsons, de que cuando algo se mueve todo el sistema debe adaptarse (Parsons, 1968(1961)), las entidades hacen autocrítica e identifican sus propias resistencias al cambio, tal y como señalamos también al mencionar la crisis de identidad que las EIS pudieran haber sufrido:

“Lo que pasa, lo que intuyo es que en este momento las entidades tenemos serias dificultades de reubicarnos o de reposicionarnos en el papel que nos toca que es bueno el desarrollar una serie de programas y servicios en colaboración con la administración que, desde mi punto de vista, tiene que ser el líder”. S1:74

En resumen y aunque es difícil condensar y establecer un mínimo común denominador en relación a las dificultades y resistencias comentadas hasta este momento, podríamos decir que la cuestión central estriba en la definición del espacio que debe regular la relación administración-sector privado de iniciativa social, cuáles son o deben ser los límites entre uno y otro, y por supuesto, qué grado de legitimidad se otorga a éstas como provisionadoras y gestoras de servicios, lo cual nos remite a una cuestión de mayor

envergadura, nos referimos a la necesidad de redefinición del esquema teórico de intervención en la política social, haciendo especial hincapié en la separación de dos conceptos: responsabilidad y gestión de la política social que a menudo se confunden y se mezclan de forma interesada. Lo cierto es que en el esquema de replanteamiento del EB en el que estamos (esto es una cuestión que ya hemos planteado al comienzo del trabajo) ni la política social puede actuar al albur de los mecanismos de mercado ni puede pensar en derivar al Estado la provisión y la satisfacción de un sinnúmero de necesidades que son responsabilidad de la sociedad, ni puede soslayar la fuerza que la iniciativa ciudadana y la sociedad tiene en la gestión de los bienes comunes.

Creemos que más allá de postulados y de definiciones un tanto interesadas, existe una profunda asimetría entre la exigencia de satisfacción de un sistema de necesidades que se consideran infinitas y la capacidad efectiva de ser resueltas por parte del estado y de la administración en general. Como la ley de expansión de los gases, las necesidades tienden por definición a ocupar el máximo espacio disponible mientras que su capacidad de resolución es limitada. Y si esta constatación es general en términos ordinarios qué decir en tiempo de crisis económica y revisión del EB como en el que nos encontramos.

En cualquier caso, aunque en este trabajo hemos centrado el foco en la relación entre la administración pública y las EIS consideramos fundamental intentar una definición de ese espacio recordando los valores de igualdad, libertad y fraternidad básicos de cualquier democracia, entendiendo con Imanol Zubero (Zubero, 2013) que:

“Tal vez el procomún sea el lugar social donde, por fin, el ideal revolucionario de la fraternidad encuentre el sitio que nunca tuvo, a diferencia de lo que ocurrió con la libertad, que enraizó y floreció en el espacio del mercado y con la igualdad, que lo hizo en el espacio del estado” (Zubero, 2013, pág. 41).

9.1.5 Avanzando hacia una visión de conjunto

Tras el análisis de las opiniones expresadas por las personas consultadas en esta investigación, podemos verificar que todas ellas consideran que la relación entre la administración pública y las EIS guipuzcoanas del ámbito de la inclusión social debe fundamentarse desde la colaboración, conscientes de que *“el ejercicio de la ciudadanía*

democrática consiste entre otras cosas, en ser protagonistas de la vida colectiva” (Santos Martí, 2012, pág. 139).

No queda claro, sin embargo, ni el grado de esa colaboración ni los modos como deben llevarse a cabo. Una vez más, el nivel teórico parece que está claro y es unánime, pero la concreción práctica, siempre llena de matices, historias previas y condicionantes, genera varias interpretaciones.

Una parte de las personas entrevistadas entienden que esa colaboración debe darse al nivel máximo, llegando incluso a hablar de responsabilidad compartida. No obstante, llamamos la atención sobre el hecho de que quienes son más reticentes a una colaboración a este nivel son quienes gestionan y están adscritos a las instituciones forales que son las que legalmente tienen la responsabilidad de la atención residencial a las personas en riesgo o situación de exclusión. Precisamente, desde la DFG se utiliza más el concepto de cogestión, donde lo que se comparte no es tanto la responsabilidad, sino la gestión de esa responsabilidad.

Es en este contexto donde podemos ubicar las dificultades conceptuales identificadas por las y los participantes. No tener acordado y consensuado el modelo de relación y el modelo de gestión hace que coexistan diversos modelos que interactúan y generan fricciones y disfunciones en el sistema. Como ya vimos anteriormente, las fricciones se dan en los tres aspectos considerados clave en la articulación del principio de responsabilidad pública en el ámbito de la inclusión: a) la implantación de un modelo de gobernanza (nivel macro) y de intervención (nivel micro); b) el acceso al sistema; y c) el responsable de caso como garante del ejercicio del derecho a los servicios sociales de las y los ciudadanos que lo requieran.

Otro de los conceptos que se han asociado al tipo de relación existente entre ambos agentes es el concepto de control. Cabe recordar que el programa de gobierno de la DFG en la legislatura gobernada por Bildu (2011-2015) presentado anteriormente (en la tabla 6 de la página 153) establecía para el departamento de Política Social la estrategia de *“identificación e implementación de un modelo propio de creación, concertación y control de servicios”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2012) estrategia que se concretaba en acciones como la de la necesidad de aplicar un sistema de control y seguimiento en la

gestión de servicios prestados mediante terceros y la extensión de la capacidad inspectora a otros ámbitos de ayudas. En este caso, son las personas con cargos de responsabilidad en el ámbito foral pertenecientes a esa legislatura quienes traen a colación la necesidad de cumplir con la función inspectora que, por otro lado, suele ser asumida positivamente por las EIS.

Asimismo, en el análisis realizado encontramos unanimidad al destacar que el ámbito público es quien debe asumir el liderazgo de la atención y, por lo tanto, la colaboración entre los agentes. Un liderazgo que se ubica tanto en el nivel macro, a saber, en el diseño e implementación de las políticas públicas, como en el nivel micro, es decir, en lo relativo a la puesta en marcha de procesos de inclusión concretos, tal y como quedó de manifiesto al analizar la figura del responsable de caso en el SVSS. Una vez más, aquí también se detecta un desequilibrio entre la teoría y la práctica.

Las deficiencias y limitaciones del propio sistema de atención a la inclusión, sea en el nivel municipal (identificadas ya en el Informe Extraordinario del Ararteko, 2010) como en el ámbito foral (recogidas en el diagnóstico de la red realizado por el SIIS, 2015) dificultan claramente la asunción real de ese liderazgo, amén de las reticencias que desde las EIS tienen para dejar de hacer una función que hasta ahora han cumplido.

Las dificultades relacionales identificadas se encuentran justamente en este ámbito. Son dificultades generadas en el marco de la relación diaria y cercana que tienen que ver con las personas concretas, con el *feeling relacional* (Jaraíz Arroyo, 2009, pág. 121) y con las inercias y resistencias de las organizaciones. La determinación de ese liderazgo y la necesidad de acometer las medidas necesarias para hacerlo efectivo son elementos clave para avanzar hacia escenarios de mayor y mejor cobertura de las necesidades que las personas en riesgo o situación de exclusión tienen.

En cuanto a la figura jurídica de la relación es evidente que la DFG ha optado por la figura del convenio de colaboración con las EIS que trabajan en el ámbito de la inclusión. Se trata de una figura jurídica en la que la mayoría de las EIS que trabajan en este mundo se encuentran cómodas. Sin embargo, suelen ser los ayuntamientos quienes están potenciando la figura del contrato o licitación. Y es sobre esta doble naturaleza del tipo de relación con la administración donde existe un verdadero disenso entre las EIS,

de hecho, existen organizaciones que consideran que esta última (contrato o licitación) debe ser la vía de relación y otras que claramente se desmarcan de este tipo de relación. Lo destacable, sin embargo, es la percepción de que la vía del contrato genera competencia y rivalidad entre las EIS. Una competencia que también ha sido recogida, aunque muy sucintamente por el Libro Blanco del TSS de Euskadi cuando hace referencia a que la colaboración entre entidades puede verse limitada por aspectos como la competencia entre aquéllas que proveen servicios de responsabilidad pública (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 167). Sin duda este es un tema importante que habrá que seguir.

En todo caso, el horizonte es claro: la concertación. Así lo expone la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y así queda recogido en la Ley 5/2015 del Tercer Sector Social de Euskadi. Sin embargo, no puede ocultarse que se trata de un horizonte bastante difuso desde el momento en que hay una gran cantidad de opiniones y creencias respecto a cuál es o debe ser el contenido de la misma ni en concreto, sobre qué se va a sustanciar. Tendremos que esperar a la regulación que plantee el Gobierno Vasco para poder resituar el mapa relacional que se derive de su concreción.

Finalmente, queda pendiente identificar, analizar y consensuar cuáles son los valores que debieran regular la relación entre ambos agentes. Valores que, como nos apunta Adela Cortina (Cortina, 2007), acondicionen y hagan habitable la colaboración entre ellos. En esta tesis sólo hemos recogido aquellos valores que se han aportado al hilo de la conversación. Sin embargo, en el interés manifestado por todos los agentes por establecer nuevos modelos de gobernanza, es necesario, diríamos que imprescindible, abrir un nuevo capítulo, otro momento para una *conversación reflexiva* (Schön, 1998) en el que se debata sobre cuáles debieran ser los valores que sustentan la relación entre la administración y las EIS, en el marco de un sistema de servicios sociales que gira en torno al eje de la responsabilidad pública y del derecho efectivo.

Sirva esta cita como resumen de este apartado en tanto recoge de forma explícita una percepción compartida de cómo debe ser el trabajo por la inclusión:

“[El trabajo en inclusión debe ser] *colaborativo o coparticipado entre primaria, secundaria, entidades que ya están y también las que no están. Sí, sí. Y además, fíjate,*

ese modelo que puede ser muy válido para casi cualquier cosa, o sea, tú esto si le contaras a cualquiera en cualquier contexto, y diría, pues claro, qué bien, efectivamente. Qué mejor forma de hacer ¿no? que esa. Pero es que en este ámbito que nos ocupa, de la inclusión es que es vital. O sea, quiero decir, a mí me parece que si no es de esa manera no es. O será, no será. No sé cómo decir. Esto lo imagino en otros ámbitos, y bueno, en teoría está bien, pero igual no es válido. Es que en el tema de inclusión yo creo que es vital que sea así. Porque sino, no tendrá éxito. No avanzaremos. Y además porque responde, es como una especie de reflejo y de espejo de lo que son los procesos. Tanto hablamos de proceso ¿no? y qué significa un proceso, que esto también es un proceso ¿no? y yo creo que van como de la mano. Y no puede ser de otra forma, yo creo. Y va a ser más lento, y va a ser, bueno, pues no sé. Yo creo que no va a ser todo un camino de rosas pero creo que el resultado puede ser bueno”.
P3:61

9.2 Factores que condicionan la relación

A lo largo de este punto hemos visto como tanto desde la administración pública como desde las EIS y el ámbito del conocimiento definen que la relación entre los dos primeros es de colaboración, aunque falte por definir cuál es el grado de la misma. Igualmente hemos podido analizar que la forma jurídica que asume esta colaboración es, fundamentalmente, la del convenio, se trata por tanto de un acuerdo vinculante que regula determinadas condiciones: en nuestro caso esas condiciones se refieren al coste de las plazas que DFG entiende son su “propiedad” o responsabilidad.

Las y los participantes en esta investigación han señalado a su vez, cuáles son los valores en los que consideran debería asentarse esta colaboración, a sabiendas de que la historia ha marcado una trayectoria que quizá, sea momento de cambiar. Por ello es importante analizar cuáles son los factores señalados como condicionantes de la relación.

9.2.1 Desarrollo del EB

Desde que se publicó la Ley 5/1996 de Servicios Sociales con una clara apuesta por garantizar el derecho de ciudadanía a los servicios sociales y porque ese derecho fuera ejecutado en coordinación con la iniciativa privada fue consolidándose una relación que

tenía un horizonte común: la atención a las personas en situación de vulnerabilidad, una atención dispensada en tanto derecho y no desde la caridad o la solidaridad privada.

Hasta entonces es el TSS quien atiende y defiende a las personas en situación de exclusión y vulnerabilidad, constituye por así decirlo el mecanismo normalizado de atención, por lo que la administración pública inicia el proceso de conocimiento e indagación y tiene constancia de las respuestas que las entidades están dando. Hasta los primeros años del siglo XXI, las entidades sociales, protagonistas casi exclusivas de la red de atención, habían sido derivantes y se auto-derivaban aquellos casos que consideraban debían ser atendidos en los recursos de inserción social; normalmente la Diputación, organismo competente en la materia, se limitaba a legitimar este proceso. Sin embargo, a partir de la promulgación del Decreto foral 58/2002 que regulaba el régimen de acceso a recursos de inserción social, la situación varió desde el punto de vista del modelo de gestión. A partir de ese momento el servicio de atención primaria constituyó el mecanismo de entrada en el sistema para, a partir de él, derivar los casos a los servicios especializados competentes en la materia. Esto ha supuesto, como fácilmente puede colegirse, la asunción por parte de la administración de un nuevo rol mucho más activo, como agente impulsor, participante de lleno, que va a adquirir un papel de garante del conjunto del proceso. No es extraño que exista una conciencia generalizada de que la DFG a partir de ese momento empezará a asumir un protagonismo que hasta entonces no había ejercido. Es el momento, por así decirlo, en el que empezarán, al menos en Gipuzkoa, a estatuirse y formalizar los convenios de colaboración como formas jurídicas que regulaban la relación entre los agentes.

Es fácil suponer, por tanto, que la opción por esta vía asentó un nuevo modelo de relación superando al anterior que estaba sustentando por los planes de cooperación con la iniciativa social (convocatoria anual de subvenciones de la DFG), y que permitió a las entidades iniciar los procesos de profesionalización:

“Empezamos a escalar en el acompañamiento a personas que vienen de Martutene, [por lo que] para generar el proyecto de intervención y la comunidad de vida nos parece muy importante poner en relación las herramientas técnicas y en ese sentido profesionalizar el proyecto con las herramientas comunitarias. Así, empezamos a generar profesionalización en la intervención de LE”. L2:2

Asimismo, en esta primera década del presente siglo se iniciará un proceso de expansión de la red, que es sintomático del grado de consolidación de la misma y de la importancia que ésta irá adquiriendo en la nueva política social:

“Bueno es verdad que había un movimiento asociativo previo pero de alguna manera eclosiona, eclosiona porque es gente que igual ha tenido una renovación también generacional en sus entidades, y de repente todos tenemos ganas y posibilidades económicas de crecer y dedicar un tiempo y dedicarle una prioridad a lo que no había tenido hasta ese momento, empezábamos a ser una sociedad un poquito más rica”.
T6:32

Esta fase de expansión coincidirá (quizá también es causa) con un desbordamiento de la misma, entre otros factores por el resultado del proceso de desinstitucionalización de los psiquiátricos (Laparra Navarro, M.; Pérez Eransus, B. (coords), 2008), y por la realidad de los *menores extranjeros no acompañados* (MENAS) que irá impactando directamente en la red guipuzcoana:

“A partir de ahí la red sufrió una crisis muy fuerte y yo creo también nos unió, por primera vez nos vimos todos en el mismo barco las entidades entre sí, y la diputación con las entidades. Fue una crisis que se tardó tiempo en salir”. T6:38

En la actualidad, nos encontramos con una red con cierta estabilidad (el número de plazas de la DFG apenas ha crecido desde 2009); con una ligera tendencia a la reducción del número de personas usuarias y en lista de espera; por lo que la presión de la demanda se ha estabilizado considerablemente (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015). Una red que no está en fase expansiva sino de mejora y reestructuración y que está a la espera de ver cómo se aplica el decreto de Cartera y cómo se especifica el régimen del concierto, cuestiones ambas que incidirán en la relación entre la administración y las entidades.

9.2.2 Sostenibilidad del sistema y de las entidades de iniciativa social

Es un secreto a voces que la preocupación por la sostenibilidad financiera de todo el sistema es constante en los análisis del EB, también en el marco de la Política Social vasca y en la guipuzcoana en particular (SIIS, 2009). Una preocupación a la que, como puede fácilmente colegirse, no son ajenas las EIS, para quienes la propia sostenibilidad

en la mayoría de los casos está íntimamente vinculada a las relaciones con la administración en sus diferentes niveles⁶⁴. Consecuentemente, el problema de la sostenibilidad, fundamentalmente referida a la disponibilidad de recursos, recorre de arriba abajo todo el sistema, e incide tanto desde el punto de vista macro, entendiendo por tal el referido al conjunto del sistema, como desde el punto de vista micro, que hace alusión a la preocupación por la sostenibilidad de las entidades en particular. En cuanto a estas cuestiones, recogemos dos opiniones que nos sirven de ejemplo:

“Desde el punto de vista de la gestión y la sostenibilidad del sistema no solo una sostenibilidad en términos de gestión sino también financiera, la colaboración vamos a llamarle público-privada para que nos entendamos, digamos es la más sostenible en el tiempo”. C4:15

“Quieren potenciar la colaboración que hay ahí, pero yo creo que desde el punto de vista más técnico, más real, incluso bueno pues hablando con gente con más confianza al final también es una cuestión de costes económicos, es muchísimo más barato la prestación de servicios por parte de entidades sociales, aunque lo pague la administración que si se llevara a cabo a través de personal público” S2:38

En el nivel micro en el que recogemos las opiniones referidas a la necesidad de garantizar el sostenimiento de las EIS, encontramos voces que alertan sobre cuáles son los conceptos financiados por la administración y cuáles quedan fuera, es decir, la administración asume (mejor o peor) la financiación del servicio, pero no aspectos clave para que ese servicio sea de calidad:

“Los convenios se limitan a la prestación de los servicios concretos para los que tú estás trabajando y en cuanto se limita a eso, las estructuras de esas entidades han quedado al mínimo, al mínimo, mínimo”. S1:65

Tal y como quedó reflejado en el apartado anterior, esta dificultad se da tanto en el marco de los convenios de colaboración como con aquellos proyectos que se presentan a licitación. El equilibrio entre ambos niveles, macro y micro, no es fácil y condiciona la relación, sobre todo cuando una de las partes se sitúa en un nivel de dependencia

⁶⁴ Cabe recordar los apartados referidos al impacto de la crisis en las EIS (página 167) así como a los retos y desafíos del sector (página 173)

económica que dificulta e impide una autonomía que proporcione cierta estabilidad y la posibilidad de negociar de igual a igual. Tal y como puede verse:

“Pues porque habrá entidades que vivan o sobrevivan pues porque convenian o conciertan con la administración. Y eso les pone, les sitúa en una situación de debilidad. Quizás me estoy adelantando con esto que digo a algo que debieran de ser ellas quienes dijeran que se sienten así o no ¿eh? igual me estoy imaginando algo que no lo es. Pero que intuyo que en algunas de ellas sí es”. P3:37

9.2.3 Cambio de paradigma

Desde la publicación del Decreto de Cartera, en octubre de 2015 se está consolidando el cambio de paradigma en la respuesta a las situaciones de exclusión, iniciado desde la promulgación de la Ley 12/2008. Un cambio que los expertos definen de esta manera y que afecta directamente al papel del TSS:

“Realmente el gran debate está ahí ¿no? Si te acepto el tuyo que tiene que generar programas propios y buscar financiación de las administraciones, o las administraciones, ahora ya en un en una situación más personalizada ya no es que financien lo que los otros crean, sino que ellos promueven lo que creen y lo contratan. La mayor reflexión sobre el papel del TS está ahí, si es la sociedad que genera cosas y busca que las pague la administración, cuando la administración no está en esa clave, sino que está en otra clave, que es promueve las cosas que legalmente está obligada a prestar”. C3:97

Como no podía ser de otro modo, el TSS es consciente de este cambio, el propio Libro Blanco del TSS de Euskadi (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) lo recoge al justificar la necesidad de avanzar en el sostenimiento de las organizaciones. Sin embargo, esta cuestión también afecta a la relación y genera fricciones:

“Claro mientras tú tenías la idea de que yo era el titular del servicio, lo prestaba bajo mi coste de responsabilidad y encima me venía un aporte de la administración, bien vale pero ya cuando se da el cambio y dices: o sea esta servicio prácticamente no es mí, forma parte de la red, me lo están diciendo constantemente, estas plazas son plazas públicas están concertadas, forman parte de la red, las ejecuto yo pero la gestión real viene desde fuera y encima me está costando dinero eso es un cambio brutal”. S2:78

“No se nos reconoce como iguales, sino como prestadores, entonces en función de eso tú me tienes que rendir cuentas, que es normal que se rinda cuentas en un contexto de colaboración sobre todo cuando se trabaja con dinero público, así debe ser, pero tengo la sensación de que aun hoy la diputación asume en esa relación una superioridad, que hace pues que casi nos tengamos que poner firmes a toque de corneta cada vez que se nos llama, o que tengamos muy poca posibilidad de interlocución [aunque esto] depende también del tipo de entidad, depende del poder que tiene ese entidad”. S1:30

Un cambio de paradigma que entendemos, obligará a las entidades a tener que resituarse y reconocerse. Coincidimos con la aportación del Libro Blanco del TSS recogida ya cuando abordamos las funciones del TSAS, en la importancia de distinguir entre las organizaciones que proveen servicios y las que no lo hacen; y entre las que haciéndolo, proveen servicios de responsabilidad pública y las que no. En un nuevo escenario donde el ejercicio del derecho subjetivo recogido en la ley está limitado a un catálogo, será clave identificar quién gestiona esos servicios, que serán sufragados con fondos públicos y quién gestiona otro tipo de servicios no recogidos en el catálogo o cumple otro tipo de funciones sociales claves como son las de cohesión, simbólica o de incidencia y cómo se sufragan.

9.2.4 En un contexto de crisis económica

Se trata además, de un cambio de paradigma que se está produciendo en plena crisis económica. En Euskadi, los informes analizados hablan de que la crisis ha impactado fundamentalmente en las personas, habiéndose dado un aumento tanto de la demanda como una cronificación y agravamiento de las situaciones (Laparra M. (coord), 2014). Igualmente, las fuentes consultadas señalan que la administración pública vasca no ha recortado su aportación en todos aquellos servicios de atención a la exclusión, pero tampoco la ha aumentado, en consonancia con el aumento de la demanda, por lo que podemos concluir que la crisis ha afectado a los ratios de atención: hemos atendido a más personas con el mismo presupuesto (Aguilar Hendrickson, 2013). Veámoslo con detenimiento relacionando los resultados del Libro Blanco (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) con las aportaciones de las personas entrevistadas en esta investigación.

El Libro Blanco señala que en la mitad de las entidades vascas se ha dado un aumento de las personas usuarias y que este hecho ha sido más significativo en las entidades sociales que trabajan con personas en situación o riesgo de exclusión. Igualmente la crisis ha afectado a las necesidades de las personas usuarias y ha diversificado el perfil de las personas atendidas (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 53), cuestiones ambas que se han visto reflejadas en las aportaciones realizadas en el marco de esta investigación:

“Lo que sí nos dimos cuenta era, que los de calle, o sea había más gente que quedaban en calle y empezamos nosotros también a acoger a personas que venían de calle. Pero no sabíamos cuáles eran las situaciones más complejas, ¿eh? Porque las de calle producen trastornos serios en las personas, y el asentar eso, el aguantar, era complicado, pero eso sí aumentó. Sí aumentó personas en calle”. L1:51

Según el citado Libro Blanco, la administración pública ha optado por garantizar primero la financiación de los servicios de responsabilidad pública, que han experimentado una evolución creciente tanto en número de prestaciones como de servicios, lo que ha derivado al fin y a la postre, en una afección negativa al resto de las organizaciones (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 98).

En el caso de Gipuzkoa se confirma el notable incremento del gasto foral destinado a las políticas de inclusión. Aunque este incremento se debe fundamentalmente a la AGI (una prestación económica de ayuda de garantía de ingresos), también se observa un aumento en el ámbito de los servicios y programas destinados a la inclusión, con un incremento interanual medio cercano al 4,5% (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015, pág. 8).

Entre las opiniones recogidas en esta tesis no hay ninguna que haya señalado explícitamente la reducción de los ingresos recibidos desde la DFG. Seguramente, dado que esta tesis aborda el caso de Loiolaetxea, un centro residencial para personas en situación de exclusión recogido en la Cartera, la respuesta que la administración ha dado a este tipo de servicios tiene que ver con lo apuntado desde el Libro Blanco y lo señalado por el SIIS:

“Aun valorando que ha habido una reducción de ingresos y de recursos creo que hemos tenido capacidad de dar respuesta al aumento de la demanda, y por lo tanto creo que en Gipuzkoa ese factor que ha existido, se ha visto atenuado por la capacidad de todas las administraciones de dar respuesta, porque ha existido una sensibilidad en las administraciones. (...) Yo diría que en Gipuzkoa se ha equilibrado, razonablemente bien”. C2:33

“No creo que haya afectado, yo creo que la crisis lo que sí ha hecho ha sido interrumpir un proceso que había de desarrollo del modelo; la crisis yo creo que en este ámbito lo que ha hecho ha sido hacer un efecto parón en todo ese proceso de organización, reestructuración de los servicios gestionados por las entidades del TS, en el ámbito de la acción social”. S2:49

En cualquier caso, la disminución de la recaudación unida al aumento de la demanda han incidido negativamente en los ratios de atención, cuestión ésta puesta de manifiesto por el Libro Blanco (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 98) y coincidente con las aportaciones de las personas del TSS que han colaborado en la investigación, tal y como se observa en la siguiente cita:

“En el ámbito más estrecho y más cercano digamos más de gestión directa sí ha supuesto dificultades, ha supuesto dificultades porque hemos tenido más situaciones que atender con los mismos recursos entonces eso ha provocado tensiones en quien gestiona directamente el recurso con los técnicos bien de municipales o bien de diputación que son los encargados un poco de elaborar derivaciones, o de hacer seguimiento a esas situaciones, sí ha provocado ese tipo de tensión”. S2:51

Por otra parte, de acuerdo con el diagnóstico efectuado en el citado documento se ha podido comprobar cómo la crisis ha afectado considerablemente a aquellas organizaciones que prestan servicios de interés general pero son ajenas a la responsabilidad pública (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 98). Tal y como señalan nuestros expertos consultados:

“Han padecido más lo que serían entidades del TS del segundo piso, lo que serían entidades de asesoramiento, consultoría, formación, eso sí ha resentido”. C1:39

No obstante, no podemos olvidar que esta crisis es recurrente, su impacto se yuxtapone a otra de mayor calado, anterior y de más a largo plazo en la que está sumido el modelo de EB. Esta cuestión no es nueva, ya ha sido destacada por diversos analistas del EB (Rodríguez Cabrero, 2004), (Moreno, 2012), (Del Pino & Rubio Lara, 2013), (Rodríguez Cabrero, G. (Coord), 2014). En nuestro caso vuelve a resurgir con fuerza, tal y como señalan los expertos consultados:

“Considero que la verdadera crisis en la que estamos sumidos, no es, no se deriva de que al haber una crisis económico-financiera a partir del 2008 la gente tiene menos dinero y cae más en la exclusión y tenemos menos presupuesto público y les podemos atender menos, eso claro que afecta, evidentemente, claro que afecta. Yo entiendo que los cambios, vamos a decir, demográficos, familiares, laborales, tecnológicos, de la propia concepción un derecho social, de la exigencia de la gente, o sea, los cambios estos, como más macro son de suficiente envergadura como para realmente ser los que explican la crisis en la que está sumida nuestro EB”. C1:41

9.3 Bases para un nuevo modo de relación

Una vez mostradas las características de la relación entre la administración pública y las EIS, identificadas las distintas estructuras jurídicas, esbozados algunos valores que la debieran sustentar y señaladas las dificultades, hemos intentado detallar los factores que en opinión de las y los interlocutores, han condicionado el tipo de relación establecido. A partir de estas dos consideraciones necesariamente previas a cualquier análisis posterior, hemos considerado de interés abordar cuáles son las bases sobre las que debiera fundamentarse un nuevo modo de relación.

Como decíamos al principio toda relación es un proceso de influencia mutua, que requiere en opinión de las personas consultadas: compromiso, conocimiento, respeto, tiempo y alguna estructura que le dé estabilidad. Una relación que se base en estos rasgos para que la atención al colectivo en situación de exclusión en Gipuzkoa sea responsabilidad de todas y todos. De modo que se parta de la consideración de la persona en situación de exclusión como una ciudadana más, con sus derechos reconocidos pero que posee tal conjunto de carencias (y de potencialidades añadiríamos) que le sitúan en la órbita de los servicios sociales:

“Al final es un itinerario que es el de las personas, en el que intervienen en este caso dos agentes distintos, cada uno con su función, con su objetivo, pero evidentemente al unísono porque el objetivo central es el del itinerario de la persona. Eso es. Al final todos compartimos el mismo objetivo que es que la persona salga adelante en ese itinerario que sea un itinerario con éxito, con el mayor éxito posible”. T5:6

Esto exige, como es de suponer, superar individualismos y particularismos con el objetivo de realizar apuestas políticas e institucionales claras a favor de un modelo relacional capaz de generar itinerarios exitosos. Tal y como destacan los expertos consultados:

“Depende mucho de con quién trabajas. No tanto con la institución sino con las personas con las que trabajas”. S7:28

Consecuentemente, la materialización de la relación administración-ciudadano sólo se puede realizar sobre la profundización y consolidación de un compromiso que esté basado en el conocimiento mutuo y que permita entender y asumir las distintas perspectivas que tienen tanto las administraciones como las EIS. Este conocimiento ayudará a ir clarificando y acordando el papel de cada uno de los agentes en el sistema (Fantova, 2014), de manera colaborativa (Santos Martí, 2012). Tal y como destacan los técnicos entrevistados:

“Tenemos que ser capaces de, por las dos partes, de ver al otro y sus diferentes funciones y ser capaces de discriminar, unas de otras”. T1:70

Un conocimiento que debe darse desde el respeto: a la historia de cada cual, a los logros de cada cual, a la legitimidad de cada cual:

“Cuántos objetos han sido descubiertos, analizados, teorizados desde la dimensión social y luego el ámbito público puede tener una tendencia colonizadora a querer quedarse con todo. Y eso no me parece bien. De la misma forma que tampoco me parece bien que la gente piense que porque ellos se dedican a unas supuestas bondades sociales, tengan, sean más virtuosos”. P1:24

Todo ello en el marco de una estructura participativa acorde con los nuevos tiempos que entienden que:

“la sociedad del bienestar no es aquella en la que la sociedad debe encargarse de proveer los servicios de bienestar, sino aquella que debe encargarse de articular la participación ciudadana como esencia misma del sistema democrático” (Santos Martí, 2012, pág. 141).

Una participación que se reclama tanto desde el sector social como desde la propia administración foral. Procesos participativos estables en el tiempo que requieren de una definición de lo que se entiende por participar: porque no es lo mismo considerar la participación como una consulta, donde no hay toma de decisiones compartida; o entenderla como consenso, donde se da un acuerdo por consentimiento entre las partes; o considerar la participación como colaboración asociada, donde la relación es de igual a igual hacia un fin común, y la responsabilidad es mutua (ECODE, 2011):

“Yo creo que ha habido también oscilaciones en la relación. Ha habido desde reuniones que se llamaban grupos de mejora que yo todavía los hecho mucho en falta, hasta periodos en los que nos veíamos mensualmente; momentos en los que había un número manejable de personas (12) en el que todo el mundo puede hablar, luego se pasó a otro modelo de relaciones en el que igual hay 30 personas que no es adecuado; desde reuniones cada tres meses a reuniones cada mes también con una frecuencia excesiva, a veces para temas, para soltar nosotros el speech, no eran grupos de trabajo como más ricos como eran al principio. Entonces ha habido diferentes, y luego yo que sé, se cortan y ya no hay relación durante meses, durante un año se han perdido los canales, entonces ha empezado como una oscilación”. T6:40

Y una determinación de los límites del propio proceso para evitar falsas expectativas:

“Existen cauces de participación pero habría que ver hasta qué punto son más formales que reales, es decir, sí se cuenta con las entidades, es cierto, se cuenta con las entidades sociales, se cuenta con las plataformas y con las asociaciones desde un punto de vista formal: se han estructurado espacios de participación, hay consejos y tal, hay distintos espacios en los que podemos participar. Pero luego la realidad es que las decisiones se adoptan en ámbitos, más informales, más técnicos y prevalece la decisión o la orientación de la administración”. S2:16

Todo ello para buscar las sinergias necesarias que ayuden a superar los factores exclusógenos, sinergias que superen la visión de competencia o subsidiariedad entre

esferas y potenciar la complementariedad entre las mismas a partir del mantenimiento de las diversas lógicas y bienes aportados (Fantova, 2014):

“Frente a formas clientelares o formas de suma negativa y tal, hay que ver como se construyen esas sinergias”. C1:58

Porque, para eso estamos aquí, para generar un nuevo modelo de sociedad, para impulsar nuevas estrategias que aborden de manera eficaz y eficiente el objetivo de la inclusión social.

10 LA LEGITIMIDAD DE LAS EIS

En los apartados anteriores hemos dibujado un mapa en el que hemos puesto de manifiesto el claro y evidente compromiso de nuestro territorio para atender a las personas más vulnerables desde parámetros de solidaridad y justicia social. Un compromiso, primero social y luego político, que se ha ido articulando en la creación de recursos y de servicios de atención al colectivo.

Es por ello que hemos estudiado cómo se aplica el principio de responsabilidad pública en la atención al colectivo en situación o riesgo de exclusión en Gipuzkoa, centrando nuestro análisis principalmente en los servicios destinados a aquellas personas que requieren de un alojamiento especializado para poder desarrollar sus propios procesos de inclusión.

Además, hemos visto cómo los recursos de alojamiento están gestionados por EIS con una dilatada experiencia y una aportación singular y relevante al conjunto de la red de atención, basada entre otras cuestiones: en su implicación con las personas y colectivos a quienes todavía no se les aplica el derecho subjetivo a los servicios sociales *porque no cumplen requisitos*, poniendo en valor su cercanía a los excluidos desde el momento que poseen una larga y dilatada trayectoria con las problemáticas sociales más acuciantes. Asimismo, las EIS muestran una gran capacidad de tracción e innovación derivada, entre otras características, de su flexibilidad y de su compromiso en la construcción de relatos integradores a partir de la generación de procesos de articulación social, en un intento constante de avanzar hacia sociedades más cohesionadas.

A partir de la constatación de la relevancia de las EIS como actores en el sistema, hemos considerado importante analizar cuáles son los factores que hacen que éstas en su conjunto y como sector, tengan legitimidad para presentarse ante la sociedad y desde ahí encontrar instrumentos de colaboración estables.

La crisis de 2008 y su gestión puso de manifiesto con toda su crudeza la crisis de legitimidad de las instituciones tradicionales que venían actuando en este campo. Hasta tal punto esto fue así que, como algunos autores afirman: *“hemos dejado de creer en ellas”*, dado que, siguiendo a Weber, tras el concepto de legitimidad más que

condiciones de legitimidad existen creencias (Montero Romero, 1985). En este mismo sentido se expresan algunas de las y los entrevistados participantes en esta investigación:

“Durante mucho tiempo nos hemos estado cargando instituciones, la familia, el estado y tal ¿no? la tradición de la que venimos. Y ahora por ejemplo, yo donde veo una ausencia ideológica, o una ausencia eh religiosa, como remotivador, re-moralizador, de todo el complejo institucional social. Y ahora mismo ahí es donde veo una cierta carencia”. P1:14

Esta idea coincide con lo recogido por Zubero (Zubero, I. (coord), 2014) en el marco del VII Informe Foessa, cuando traen a colación una cita de Michel J. Sandel (2012):

“Nuestra renuncia a emplear argumentos morales y espirituales, junto con nuestra aceptación de los mercados, nos ha hecho pagar un alto precio: ha drenado el discurso público de toda energía moral y cívica, y ha contribuido a la política tecnocrática, de mera gestión, que hoy aqueja a muchas sociedades” (leído en (Zubero, I. (coord), 2014, pág. 397).

Las EIS no han escapado a esta cuestión, fundamentalmente desde la aparición de los llamados nuevos movimientos sociales que han congregado en torno a sí una de las funciones clave de las EIS, la de la denuncia y la incidencia política (Zubero, 2015).

En cualquier caso, la aparición de los nuevos movimientos sociales y el impacto de la crisis económica en el TSS, no hace más que poner en evidencia una cuestión que venía de antes, a saber, el desequilibrio evidente entre las funciones de prestación de servicios por un lado y las de cohesión social, simbólica y de incidencia por otro. Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015b) consideran que la dependencia económica a la que les ha llevado la vinculación con la administración pública en el ejercicio de la función de prestación de servicios ha impedido realizar la denuncia y acción política propia de las TSS.

Tras el análisis bibliográfico efectuado en relación al tema que nos ocupa, podemos decir que esta cuestión se ha abordado muy tímidamente en el sector, apenas hay estudios que analicen los factores que otorgan legitimidad a las EIS o sobre las creencias que las sustentan. A este respecto consideramos que en la actualidad son dos

las cuestiones que preocupan: a) la referencia a la base social como fuente de legitimidad, y b) la creencia de que la transparencia y la rendición de cuentas son la clave para mantener, aumentar e incluso recuperar esa legitimidad.

- a) En relación a la primera cuestión, constatamos que las organizaciones fundamentan sus discursos en relación a la legitimidad en el hecho de tener una base social amplia y sólida. Encontramos esta idea en el análisis realizado por Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015b), en el Libro Blanco del TSS de Euskadi (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015), en la publicación de la Fundación Esplai (Fundación Esplai, 2013), en el Anuario del TSAS (Edis, 2012), o en los resultados del VI Foro del Tercer Sector (Homs, O. (coord), 2009).

Como expresión de esta idea compartida hemos querido traer a colación el tercer reto que recoge el Libro Blanco del TSS de Euskadi: *“incrementar la conexión con la ciudadanía y reforzar la base social”* (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 95).

Sin embargo, también queremos hacernos eco de la idea que Peru Sasía comparte en el marco del VI Foro del TS, al analizar los principales problemas de financiación de las entidades sociales y su alerta sobre la necesidad de redefinir el foco de las preocupaciones hacia la consecución de densas redes de capital social ciudadano, y no exclusivamente hacia la sostenibilidad económica:

“Al hilo de estas cuestiones, merece la pena apuntar (ya que parece que tendemos a olvidarlo), que la cuestión de la sostenibilidad económica del TS afronta no solo problemas técnicos, ni siquiera de relación con las AA.PP. y las empresas mercantiles sino, sobre todo, un problema de fondo relacionado con su condición de redes densas de capital social ciudadano. Es esa condición la que debe ser la base de la estabilidad del sector a todos los niveles, pero, muy especialmente, como un núcleo social comprometido en la primera línea de la intervención en favor de los desfavorecidos” (Homs, O. (coord), 2009, pág. 53).

- b) La otra cuestión considerada al efecto ha sido la relativa a la necesidad de transparencia y de rendición de cuentas como criterios de legitimidad. A juicio de la mayoría de los autores son los factores clave para adquirir legitimidad social. Es por

ello que se trata de una dimensión y de un reto ampliamente abordado en todos los tratamientos sectoriales sobre el problema de la legitimidad de las EIS y de su papel. Para muestra sirve un botón: veamos por ejemplo cómo se señala la importancia del logro de esta dimensión en dos documentos claves, nos referimos al reciente II Plan Estratégico del TSAS y al idénticamente reciente Libro Blanco del TSS de Esukadi elaborado por el Observatorio del TS de Bizkaia y publicado el pasado año. Así se refieren respecto a esta cuestión ambos documentos: el II Plan Estratégico del TSAS señala que es necesario “*garantizar la transparencia en la gestión de recursos, en las metodologías y en los procesos de intervención*” (Folia Consultores, 2013, pág. 78); mientras que el Libro Blanco refiere la necesidad de “*aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la comunicación con los grupos de interés*” (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 151).

10.1 Tipos de legitimidad y factores que la sustentan

Según Díez, Blanco y Prado se considera que una organización es legítima “*cuando es deseable y aceptada por su entorno porque se encuentra en consonancia con las normas, valores, creencias y principios del sistema al que pertenece*” (Díez Martín, Blanco González, & Prado Román, 2010, pág. 127). Como señalamos en la introducción de esta tesis, estos autores distinguen, siguiendo a Suchman, tres tipos de legitimidad: pragmática, moral y cognitiva.

10.1.1 Legitimidad pragmática

En este apartado recogemos aquellos factores que sustentan la convicción de que las EIS atienden a personas en situaciones de vulnerabilidad, son eficaces y eficientes. Es un tipo de legitimidad funcional, dado que son elementos que nos permiten valorar que estamos ante entidades que son adecuadas al fin que proponen y cumplen una función social. En este sentido, encontramos consenso por parte de las personas consultadas, independientemente del ámbito al que pertenezcan, al considerar que el hecho de que las organizaciones atiendan a las necesidades existentes es uno de los factores que les otorga legitimidad. Esta idea coincide también con la consideración de que la legitimidad se construye desde el reconocimiento por hacer lo que están haciendo (Vidal, Guixé, & Sureda, 2005):

“Una entidad de iniciativa social que atiende a personas se legitima en una parte porque las atiende”. C1:70

La referencia a la eficacia y eficiencia del sector también es una constante en todos los ámbitos coincidiendo con lo que señalaban en el VI Foro del Tercer Sector. Como apuntará Francisco Salinas en el citado Foro, ser eficaces y eficientes es la única manera de equilibrar la balanza entre las necesidades ilimitadas y los recursos escasos (Homs, O. (coord), 2009). Sin embargo en las aportaciones recogidas falta detalle para concretar por qué son eficaces y eficientes:

“Y yo creo que ahí están los resultados”. S7:30

“Pero, luego, evidentemente, en los resultados tiene que haber una especie de, una permanente evaluación de que aparte de que te adaptas a lo que estás haciendo, lo estés haciendo cada vez mejor y lo estés haciendo además de una forma eficiente”. P1:33

“Una cosa que legitima al sector es que son más baratos”. C3:108

Por último, también se constata como valor la profesionalización del sector. Cuestión que aparece en boca tanto de la administración pública como de las EIS, como un elemento que otorga legitimidad a la hora de atender a las personas en situaciones de vulnerabilidad:

“La gran mayoría comparten el objetivo de que hay que tender a la profesionalización. Y quieren hacerlo. Evidentemente pues acompañados económicamente, por ver lo que supone, y tal. Pero que están de acuerdo con ese objetivo”. P4:53

“Realmente que las estés gestionando con profesionalidad, con transparencia, al servicio de las red, siendo capaces de trabajar en red y siendo capaces de participar incluso de aportar a la red el valor añadido que cada organización tiene”. L2:62

Precisamente el reto de la profesionalidad es un reto todavía presente en el sector (Edis, 2012). Sin embargo, es un reto que parece se va especializando hacia la profesionalización de los órganos de gobierno y equipos de gestión (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) superada quizá la fase de profesionalización de la intervención social.

10.1.2 Legitimidad moral

Se entiende por legitimidad moral, aquel conjunto de elementos que sustentan la creencia de que las EIS “hacen lo que tienen que hacer”: *“El hecho de que la mayoría de las organizaciones tengan como misión la construcción de una sociedad más justa y solidaria, donde predomine una serie de valores, hace que el componente moral adquiera mayor relevancia”* (Vidal, Guixé, & Sureda, 2005, pág. 5).

Por tanto, estamos ante cuestiones que son fundamentales para otorgar legitimidad a alguien y que ésta se mantenga. Así lo expresaba uno de los participantes en esta investigación:

“Los procesos de legitimación tienen que ver con dos cosas: uno es atención a las necesidades existentes y por tanto a los niveles de eficacia, dar satisfacción a esas necesidades y en segundo lugar una conexión de valores, si no se produce las dos cosas a la vez no hay legitimidad”. C4:44

El primero de los aspectos de esta legitimidad moral está asociado a la trayectoria histórica. De hecho, esta es la fuente de legitimidad que la mayoría de los participantes han mencionado en primer lugar, y que ha sido reconocida por la práctica totalidad de los actores entrevistados: tanto de la administración, como de las entidades y del ámbito del conocimiento.

De hecho, todas las opiniones aluden a la fidelidad histórica de las EIS con los colectivos que atienden, a su recorrido, al hecho de haber sido las pioneras en la atención, a la trayectoria, al liderazgo del sector... Todo ello cuando ni siquiera la administración estaba. Podemos ver estas consideraciones en las citas que ponemos como ejemplo:

“Ahora si tienes legitimidad funcional, ya como mínimo tienes legitimidad suficiente para estar en el sector. Y luego, yo creo que es muy importante la legitimidad histórica”. P1:34

“El tiempo te da una experiencia y se supone que alguien que ha hecho sostenible en el tiempo una función es porque lo han hecho bien y porque ha tenido un apoyo porque sino no estaría tanto tiempo” C4:45

“La legitimidad que te otorga haber estado interviniendo, dando respuesta cuando la administración no está”. P4:51

Una trayectoria que está sustentada en la fuerza de la misión. Según los trabajos analizados, otro de los factores considerados clave al abordar la legitimidad moral de las EIS es el relativo a la naturaleza y significado de la propia misión, esto es, el trabajo que éstas realizan en favor del bien público y de la defensa de los derechos y garantía de su ejercicio (Rodríguez, Marbán, 2015b). Así lo considera también uno de los expertos consultados:

“Tienen una legitimidad desde el momento en que abordan el bien común, es decir, algo que es de justicia, entonces alguien que quiere hacer el bien tiene toda la legitimidad de la sociedad que establece que el bien común es un valor supremo”. C4:34

Una misión que se hace efectiva en la consideración del colectivo al que atienden:

“Porque atienden a todos los colgados que nosotros son somos capaces de atender”. T1:75

Y desde parámetros diferenciales, definidos entre otros por su *no lucratividad*, elemento clave en la identidad del sector, tal como ya vimos al analizar la delimitación conceptual:

“La administración pública asume la responsabilidad de los servicios sociales, en la fase en la que va asumiendo su responsabilidad, que al fin y al cabo la responsabilidad es suya, sin embargo tiene ahí una red creada desde el asociacionismo y sin ánimo de lucro. Y eso, en definitiva, garantiza que ese servicio no se va a implementar en contra de los intereses de los usuarios”. C5:12

Algunas de las voces opinan además que la capacidad de representatividad que tiene el sector también es un factor legitimador, coincidiendo así con lo que señalaba el Anuario del TSAS, (Edis, 2012), al referirse a la importancia que tienen bienes intangibles de esta naturaleza y que deben tenerse en cuenta a la hora de plantear las relaciones con la administración:

“La capacidad de denuncia o de generar red en la comunidad, ¿eso es un valor añadido, no? Es un valor añadido”. T1:68

“Las entidades sociales siguen vinculando base social, siguen vinculando ciudadanía: mira detrás de esta entidad hay un grupo de personas voluntarias, hay una base social, hay una ciudadanía que sostiene económicamente, esa ciudadanía: comunidades cristianas, entidades religiosas, entidades sociales, personas anónimas, socios de la organización”. L2:58

“En relación a la legitimidad, en mi opinión el trabajo voluntario es una de las principales fuentes de legitimidad”. C5:60

Una legitimidad basada en la *coherencia*. Son pocas las opiniones que se recogen en este punto pero consideramos relevante incidir sobre ella porque aluden a una cuestión apuntada con anterioridad, la legitimidad es una asociación entre una acción concreta y un valor y los valores se demuestran actuando:

“Ese reconocimiento se gana también por una transparencia en los éxitos y en los fracasos que se consiguen. Porque estamos para dar una respuesta ante situaciones que la propia comunidad entiende pero no para hacer milagros, entiéndeme, es decir, yo creo que la transparencia, por supuesto en el rendimiento de cuentas económico, eso por supuestísimo y no insisto más, es decir, pero también decir: hasta aquí llegamos y hasta aquí no llegamos”. L4:34

En resumen, como ya se apuntó en el VI Foro del Tercer Sector:

“El TS sabe cómo gestionar los problemas sociales utilizando mecanismos de mercado pero orientados por los valores de la solidaridad y la justicia, constituyendo un referente sobre cómo se puede gestionar con eficacia y eficiencia y sin ánimo de lucro. Esa especificidad constituye hoy un gran valor como alternativa a una organización económica supeditada a la especulación y al ánimo de lucro sin control” (Homs, O. (coord), 2009, pág. 93).

Valga esta opinión como resumen de este apartado, en consonancia con lo apuntado:

“Hoy por ejemplo, hay una irrupción en este ámbito de las entidades mercantiles, también lo pueden hacer y también lo pueden desarrollar e igual o mejor que las entidades sin ánimo de lucro. Pero un elemento que yo hoy destacaría es el objetivo

fundacional, o sea así como cualquier entidad sin ánimo de lucro lo que les ha movido a llevar a cabo esa asociación es responder a una situación de necesidad detectada ante un vacío o una dejación o no atención suficiente por parte de la administración y además a promover recursos propios para poder hacerlo, desde el voluntariado normalmente, desde movilización ciudadana, participación en barrios, en pueblos, captación de socios, cuotas, donantes (...) Creo que hay todo un elemento, muchas de esas cosas que se movilizan y que se mueven para poder prestar ese servicio que se ha considerado que es de interés y que no se está prestando, eso yo creo le da mucha fuerza ya a esa acción. En cambio una actividad mercantil puede prestar ese servicio de la misma forma, no va a movilizar ni a capitalizar todo ese movimiento que hemos comentado y a demás es que su interés, su último interés y su primero, es la obtención de un beneficio.”. S2:57

10.1.3 Legitimidad cognitiva

Cuando Díez, Blanco y Prado (Díez Martín, Blanco González, & Prado Román, 2010) identifican este tipo de legitimidad aluden a la valoración que los profesionales y teóricos del sector realizan sobre el conocimiento y los métodos que desarrollan. Igualmente destacan la dificultad de distinguir este tipo de legitimidad del analizado anteriormente. En cualquier caso, en nuestra investigación sí hay aportaciones que valoran ambas cuestiones, pero ciertamente son pocas.

En cuanto al conocimiento sobre la realidad, es un elemento puesto en valor tanto desde la administración pública, pero sobre todo desde el propio sector, que lo considera fuente de legitimidad. Todas las referencias teóricas que analizan las aportaciones de valor aluden a la cuestión del alto grado de conocimiento que el sector posee en torno a la realidad de la exclusión e inclusión de la que se ocupa.

Disponer de información de primera mano y objetiva, y saberla utilizar les proporciona legitimidad para desarrollar una acción política y seguir aglutinando sobre sí el simbolismo que les caracteriza, además de continuar con su faceta de prestadores de servicios (Fundación Esplai, 2013). Veamos dos citas que nos ayudarán a visualizarlo:

“El propio conocimiento [de la realidad] le legitima a esa entidad del TS y el propio desconocimiento de la administración también le legitima cosa que muchas veces la

gente de la administración no se da cuenta, porque piensa que somos lo que más sabemos”. T1:60

“Tienen una experiencia de acompañamiento y una expertís muy importante que hoy por hoy la administración pública ha perdido”. L2:55

Por último y en relación a la legitimidad lograda a partir de la implementación de métodos, son las personas que hacen intervención directa, sobre todos las que pertenecen al TS, pero también las trabajadoras sociales de base que se relacionan con ellas, quienes reconocen que los modos de hacer son los que también dan legitimidad:

“Creo que es la intervención la que gana a la autoridad entonces yo creo que es lo que te legitima como TS o como..., tenemos un marco legal de cumplimiento etc. etc. y después yo creo que esa autoridad te la ganas en la intervención, te la ganas en cómo es tu labor, yo creo que eso es lo que te legitima o no te legitima”. T2:55

10.1.4 La cuestión de la confianza como fundamento de la legitimidad

Un elemento clave que queremos rescatar de las conversaciones mantenidas en torno a la cuestión de cuáles son los factores que otorgan legitimidad a las EIS para ser agentes del sistema de servicios sociales es la referencia a la confianza como variable que operacionaliza la misma. Precisamente en los estudios que analizan la percepción de la población hacia las entidades del TS es esta variable la que sitúa a las entidades por encima del resto de agentes sociales hasta el punto de considerar que *“la confianza sostiene la legitimidad de las organizaciones y les permite operar, ampliar su base social y sus recurso”* (Canto, Cabezas, Romeo, & López-Aróstegui, 2012).

“Cuando se habla de la legitimidad la palabra confianza es un elemento absolutamente sustancial porque ¿cómo se operativiza la legitimidad? A través de la confianza, usted confía en..., esa es la pregunta”. C4:52

La legitimidad no es otra cosa más que la construcción constante y continua de la confianza para lo cual hay que según Mora Ticó: *“explicar a todas las personas e instituciones que apoyan a la entidad y a la sociedad en general, de todas las actividades y procesos que se han realizado a lo largo de un período de tiempo determinado”* (Mora Ticó, 2012, pág. 18).

El Libro blanco del TSS de Euskadi utiliza la palabra credibilidad, y entiende que “*la credibilidad de la organización es el resultado de la confianza en sus resultados y en las políticas y prácticas utilizadas para obtenerlos*” (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 151).

10.2 Agentes que otorgan legitimidad

En el trabajo de campo desarrollado en su día por Vidal, Guixé, y Sureda (Vidal, Guixé, & Sureda, 2005), en el que se cuestiona sobre los factores y agentes que generaban la legitimidad de las EIS, se consideraba que los actores que otorgaban legitimidad eran los siguientes, ordenados según el grado de importancia otorgada⁶⁵: en primer lugar, se hacía referencia a las y los usuarios; a continuación estaban las y los socios; tras ellos en orden, la sociedad en general, las administraciones, los medios de comunicación, las organizaciones de segundo orden y otras organizaciones del sector, para concluir con las empresas privadas.

En la investigación que hemos realizado, no hemos tratado de identificar el grado de importancia que las y los participantes otorgan a cada actor sino los argumentos que sostienen para señalarlos. Así, en una disposición que pone en el centro de la acción a las personas usuarias de los servicios y avanza hasta encontrarnos con la sociedad en general, los agentes identificados son los siguientes:

Personas usuarias

Son muchas las opiniones que señalan a que las personas usuarias son quienes otorgan en primer lugar la legitimidad de actuar de una EIS. Esta idea es clave y clara entre las personas de las entidades del TS consultadas:

“Muy claramente las personas protagonistas de ese proceso. LE está convocada y sostenida la comunidad de vida y el proyecto de intervención está convocado y sostenido por las personas protagonistas de esos procesos”. L2:64

⁶⁵ El estudio clasificaba cada agente en función de la consideración de la importancia otorgada por los participantes en la encuesta a cada uno de ellos.

Sin embargo, desde otros ámbitos, principalmente desde la administración, se cuestiona su capacidad legitimadora haciendo alusión a la exclusión que estas personas sufren, para argumentar la dificultad de que sea reconocida:

“Uno de los elementos, una de las dimensiones de la exclusión es precisamente la falta de participación social. Entonces, pueden hacerlo ¿eh? pero es mucho más complicado que la legitimación vaya y venga de ahí. Es mucho más complicado. Que luego conoces y es verdad que sí. Pero cuesta mucho más que aflore”. P4:65

Igualmente, desde ámbitos del conocimiento, cuando se compara con la capacidad legitimadora que tienen usuarios (o sus familias) de otros ámbitos como son la discapacidad o la dependencia, se pone en cuestión para el ámbito de la inclusión:

“[La capacidad de legitimación que tienen] las personas usuarias en otros sistemas es muy grande, lo que ocurre en éste es que la capacidad de presión y legitimación de los propios usuarios yo creo que es muy pequeña por no decir que nula”. C2:46

Está claro que ambas visiones, las que otorgan capacidad de legitimar y las que lo ponen en cuestión, se sitúan en perspectivas diferentes. Las primeras analizan su quehacer y su legitimidad desde aquellas personas que son eje de su misión y las segundas lo ven desde una visión externa, desde la capacidad que estas personas tienen de alzar su voz en la sociedad.

Socios y socias

En esta investigación apenas hay referencias en relación a la capacidad legitimadora de las socias, socios y voluntarios de las organizaciones. Fundamentalmente son las personas de Loiolaetxea quienes hacen referencia a ellas, conectando su aportación con la idea de ciudadanía y base social que abordamos en anteriores apartados:

“De ese círculo de ciudadanía de personas que como voluntarias, como donantes, también otorgan legitimidad”. L2:65

Administración pública

Sin embargo, gran parte de las personas consultadas hacen mención, con mayor o menor insistencia, al hecho de que la propia administración cuando convenia, concierta o

contrata está otorgando, *de facto* una legitimidad a las organizaciones. Son fundamentalmente las propias organizaciones quienes insisten en esta cuestión:

“Pues la administración pública, nos da legitimidad ¿no? El haber accedido y habernos hecho con muchos programas que son a través de concursos, pues es también legitimador”. S4:26

En cambio, también hay quien, desde la propia administración pública, cuestiona que esta sea *per sé* un agente legitimador, y que el hecho de acceder a los contratos no tiene por qué suponer una legitimidad mayor:

“Cuando buscas la legitimidad de las entidades sociales, yo creo que tiene difícil engarce en lo que pueda ser la legitimidad que te da un contrato administrativo”. T4:71

Otras entidades

Apenas hay voces que señalen que la legitimidad también se otorga desde otras entidades y profesionales. Principalmente, son voces que provienen del TSS y de los expertos quienes refieren siquiera vagamente, a otros agentes. En primer lugar, se hace referencia a las entidades que conforman el sector y a los profesionales con los que se interactúa. También se alude a la universidad, los sindicatos y los medios de comunicación. Estos últimos son muy minoritarios ya que apenas recogen una referencia cada uno de ellos, mostrando más las inquietudes personales de los participantes que argumentos sólidos que justifiquen su valoración.

La sociedad en general

Es junto con la referencia a los usuarios y a la administración, la figura que suscita mayor acuerdo entre las personas consultadas. Son muchas las que consideran que la sociedad genera legitimidad. Es más, alguna de ellas considera que sin esta legitimidad social no habría ninguna otra:

“Siempre es la sociedad, no hay legitimidad fuera de la sociedad. Una legitimidad que no pasa por la sociedad no es una legitimidad democrática, podrá ser una legitimidad teocrática, podrá ser una legitimidad autoritaria, fascista o lo que sea, pero la legitimidad siempre pasa por la sociedad”. C4:39

Evidentemente esta visión de la sociedad como agente legitimador coincide plenamente con la definición dada, aquella que considera que una organización es legítima cuando es deseable y aceptada por su entorno.

En este caso son las EIS quienes ponen en duda esta cuestión, argumentando con una idea que ya ha sido expuesta pero que vuelve, como un boomerang, en este punto: siendo cierto que es la sociedad quien legitima a las entidades, sin embargo, no son conocidas por lo que se duda de que en la práctica la legitimidad otorgada directamente desde la sociedad (no a través de grupos o entes sociales como pueden ser la administración o la base social de las entidades) sea algo relevante para ellas.

“Y la sociedad misma también ¿no? al final debería de legitimar. Pero yo creo que es tan desconocido este mundo, que creo que también es otra de las carencias de todo esto. Trabajamos con un colectivo invisible y nosotros somos invisibles”. S7:36

En definitiva, para que la legitimidad de las EIS como actores en el marco del EB mixto se mantenga y aumente, éstas deben tener claras sus prioridades y deben de afrontar retos que les sitúen en el espacio social y en el imaginario colectivo que permita que su trabajo por garantizar el bienestar desde parámetros de justicia social sea escuchado, entendido y atendido.

11 HACIA DÓNDE VAMOS: LOS RETOS

En la actual coyuntura, compleja por definición (García Roca, 2007), el TSS está involucrado en empeños de calado, profundos y de difícil resolución que le sitúan mirando hacia el horizonte y que constituyen desafíos que deberá afrontar en un futuro más o menos inmediato, si quiere continuar siendo un agente en la lucha por la superación de la desigualdad (Casado, 2003), en la atención del sufrimiento que ésta genera (Wilkinson & Pickett, 2009) y en la consecución de la justicia social. Porque como nos recuerda Imanol Zubero, “*los tiempos están cambiando... para todos*” (Zubero, 2015, pág. 66).

En el capítulo quinto de esta obra, tras la revisión bibliográfica de las fuentes que abordan la cuestión de los retos del TSS en el Estado español, identificamos cinco retos clave: a) replanteamiento de su modelo organizativo; b) superación de la dependencia económica y mantenimiento de un cierto grado de autonomía; c) establecimiento de nuevas relaciones con el resto de agentes que intervienen en la respuesta a las necesidades básicas; d) medición del impacto que tienen las organizaciones del TSAS y la evidencia de su valor añadido; y d) recuperación de la función cívica y reivindicativa.

Tal y como hemos ido planteando durante este capítulo, partimos de la hipótesis general de que la política social guipuzcoana se enmarca en el modelo mixto de EB, un modelo de clara responsabilidad pública donde se combinan la gestión directa de los servicios con la gestión privada de iniciativa social. Por ello, tras analizar las características de las entidades que actúan en el ámbito de la inclusión en Gipuzkoa, su aportación al SVSS y su legitimidad para ser parte de la red, es necesario identificar los retos que se plantean y asumen como propios para poder determinar hacia dónde están orientado su mirada.

Las aportaciones recogidas son muchas y variadas. Como hemos mantenido a lo largo del análisis efectuado de las percepciones y opiniones compartidas por las personas participantes, nos interesa identificar los discursos para comprender las actuaciones, más que la densidad o grado de unanimidad ante cada una de ellas. Queremos, además, vincular los retos que aquí se han planteado con los que recientemente se han presentado tanto en el II Plan Estratégico del TSAS (Folia Consultores, 2013), como en el Libro Blanco del TSS de Euskadi (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) y

en la exhaustiva investigación realizada por Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015). Sin embargo, no nos resulta fácil clasificar los retos en función de su relación con los dos elementos constitutivos de la misión de las entidades del TSAS, como son la prestación de servicios y la defensa de los derechos sociales, tal y como propone Imanol Zubero cuando avisa de que esa mirada interiorista del TSAS hace que corra el riesgo de que se convierta en una corporación (Zubero, 2015).

Entendemos que hay cuestiones que se encuentran en la frontera de ambas funciones, dado que éstas no son ámbitos complementarios como el *ying* y *el yang*, sino que están entrelazados y entretejidos a modo de red, formando un todo más o menos consistente en función del peso, la dimensión y la fuerza que cada función tiene en cada momento histórico y contexto social concreto: ¿acaso el reto de tener unas condiciones de trabajo dignas en el sector no redundaba también en la defensa de los derechos sociales? ¿O cuando nos planteamos el reto de afianzar, cuidar, mantener o ampliar la base social no lo hacemos para fortalecerlos para atender mejor además de incidir más?

Por ello, y aunque seguramente nosotras mismas hayamos caído en contradicción, la creencia de que clasificar los conceptos ayuda a tener una mejor visión nos ha llevado a agrupar los retos que las y los participantes en esta investigación han identificado en tres apartados: aquéllos referidos al nuevo contexto, los vinculados a la mejora del servicio, y aquéllos otros, quizás más utópicos pero no por ello menos importantes, que hemos catalogado de orientados a la construcción de un mundo posible. Vayamos a continuación a analizar lo expuesto.

11.1 Retos para un nuevo contexto

Desde la promulgación de la Ley 12/2008 y su concreción con los decretos correspondientes, la administración pública asume, con mayor o menor grado, la responsabilidad de la atención a las personas en situación o riesgo de exclusión, con lo que el principio de derecho a la atención empieza a tomar carta de ciudadanía.

11.1.1 Necesidad de reubicación en otro escenario

Todas las personas del ámbito del TSS consultadas son conscientes del cambio en el papel que la administración desempeña y así ha quedado recogido a lo largo de esta

investigación en referencias a la necesidad de *ceder* el liderazgo que las entidades han asumido históricamente *porque estaban cuando la administración no estaba*, a partir del convencimiento claro de que *no podemos dar marcha atrás*, y de que el hecho de que la administración asuma esa responsabilidad *es bueno para el ciudadano aunque no tanto para las organizaciones*.

Se trata de aportaciones que vienen fundamentalmente del ámbito del conocimiento aunque también desde el propio sector y que señalan la necesidad que tienen las entidades de reubicarse en un nuevo escenario, de superar inercias y tensiones que esta situación pueda originar:

“Ese cambio de Cartera, de responsabilidad pública yo creo que al TS le cambia mucho porque el papel ya no es como ha sido hasta ahora en el ámbito de inclusión donde la línea es otra (...). Ahora es la administración la que decide el mapa, la que decide los requisitos, las orientaciones y compra esos servicios. Ahora la ley de servicios nos lleva a una lógica distinta ¿no? Ahí sí que cambian las reglas del juego”.
C3:100

Una administración consciente de su responsabilidad que empieza a asumir sus funciones y que genera un cambio de paradigma obliga al TSS a resituarse y a repensarse. Es una oportunidad para valorar la senda transitada y decidir cuál es la que se quiere transitar en este nuevo tiempo.

11.1.2 Buscar nuevas formas de interlocución

Como ya vimos en el apartado teórico, tanto los agentes del TS como los investigadores que analizan el EB y su desarrollo plantean la necesidad de que el TSAS identifique y proponga nuevas formas de interlocución con todos los agentes sociales. Como nos recuerdan Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015b) la relación con la administración pública es la relación por excelencia en el sector, habiendo un consenso claro de que es necesario mantenerla pero mejorándola, fundamentalmente dándole estabilidad. Igualmente también señalan el convencimiento de que la relación entre ambas debe superar el factor económico para aspirar a una relación de complementariedad también en el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas públicas.

El Libro Blanco (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015), siguiendo la estela de García Roca (García Roca, 2006), entiende que es necesaria la aportación de todos los agentes involucrados en el abordaje de los retos actuales, siendo conscientes además de que en una sociedad relacional como la que vivimos, cualquier agente puede construir y actualizar su identidad desde el diálogo y la colaboración con otros. En este sentido, plantea una colaboración con las administraciones públicas con el objetivo de fortalecer el EB, no sólo desde su faceta como una entidad prestadora de servicios sino en clave de gobernanza, evitando que la relación se establezca desde parámetros de cliente-proveedor.

A propósito de esta cuestión, en esta investigación se identifica la necesidad de establecer nuevas formas de interlocución. Como manifestamos cuando analizamos las características de la relación entre las EIS y la administración pública, existe un cierto desajuste entre el ser y el deber ser. En este sentido, las entidades realizan aportaciones considerando que es necesario establecer nuevas formas de interrelación que tengan sentido en el nuevo escenario, siempre en el marco del respeto a la misión de cada una de las partes. Sirva esta cita como ejemplo:

“La complementaria es tener una interlocución con la administración pública de calidad”. L2:97

11.1.3 Asumir intervenciones no recogidas en Cartera

En tercer lugar encontramos propuestas derivadas de las cuestiones anteriormente referidas (la necesidad de adecuarse a un nuevo escenario que requiere de nuevas formas de interlocución), que redundan en algo que es básico y fundamental de las entidades sociales en relación a aquello que las conforma, que las sostiene como tales: *la atención a las situaciones no atendidas o no suficientemente atendidas desde el ámbito público*. Se trata de un tipo de intervención surgida desde la práctica concreta estrechamente relacionada con el deterioro de las condiciones de vida y que, en cualesquiera de los casos, es previa a la propia codificación de la Cartera de servicios en la medida que se localiza en el segmento más tangencial de la política de bienestar social. Esto se debe a que la afirmación de esa opción preferencial de las entidades de

atender a los desatendidos, por su propia naturaleza resulta ser un oxímoron respecto a las finalidades de la política de bienestar social convencional.

“Otro reto grande tanto del TS como de las administraciones es todo lo que no son intervenciones de la Cartera; pero alguien tiene que hacerlas porque son igual de importantes que la Cartera, que tiene que ver con otro tipo de, a veces muy fronterizos pero alguien tiene que hacer algunas cosas que no son responsabilidad pública porque no están en la Cartera”. C3:41

“Puede que uno de los papeles de las entidades del TS, de las entidades sociales, sea transitar con esas personas desde esa zona de sombra a la zona de derechos”. L2:85

En este sentido, la red guipuzcoana de atención a la inclusión es consciente de esta cuestión. Así está recogida en el diagnóstico efectuado por el SIIS (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015) que vincula el papel de la iniciativa social sin fin de lucro y la cobertura de las prestaciones o programas no recogidos en la Cartera, aunque en el informe también se plantea que la cobertura de dichas necesidades no debe ser exclusiva del TS.

11.2 Retos para un mejor servicio

A lo largo de esta investigación hemos mantenido la tesis de que el TSS es un socio estratégico del estado a fin de garantizar el bienestar de las y los ciudadanos. Históricamente, el TSS ha sido el protagonista en el desarrollo de programas, servicios y prestaciones que buscaban la inclusión social de las personas excluidas. Un servicio que es piedra angular de su misión en tanto que su finalidad principal es *“promover la inclusión social y el ejercicio efectivo de los derechos de las personas, familias, colectivos y comunidades que afrontan situaciones de vulnerabilidad o exclusión, desprotección, discapacidad y/o dependencia”* (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 15).

Las opiniones referidas a esta cuestión nos hablan de retos que tienen que ver con generar una red más cohesionada entre las EIS, cuidar a los profesionales que trabajan en ellas, avanzar en la diversificación de las fuentes de financiación, mejorar en ámbitos

clave como la gestión del conocimiento y seguir innovando. Vayamos a analizar cada una de ellas.

11.2.1 Articulación interna

Una de las características más relevantes del sector, aquélla que le confiere riqueza pero en determinados momentos le genera cierta debilidad es, su diversidad: estamos ante un sector en el que

“conviven entidades grandes y pequeñas, entidades formadas sólo por voluntariado y entidades con un número importante de personas remuneradas, organizaciones orientadas principalmente a la incidencia y organizaciones muy centradas en la provisión de servicios...” (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 63).

Una diversidad que no tiene por qué suponer atomización (aunque ésta sea también una característica del sector). De hecho, el primer reto identificado por el Libro Blanco hace referencia a la necesidad de preservar esa diversidad, en tanto se considera riqueza y aporte del sector.

Sin embargo, en cuanto consideramos la diversidad como debilidad, encontramos el reto recogido también en el citado documento de avanzar en la estructuración del sector. Se considera crucial porque permitirá fortalecer su posición como actor por medio del mantenimiento de un discurso común.

En el PETSAS se señalan acciones que ayudarán en la articulación y que pretenden estimular las relaciones de complementariedad y enriquecimiento mutuo entre entidades. Según esta fuente, la articulación del sector ayudaría a superar uno de los problemas identificados, concretamente el que hace mención a que el TSAS no es un actor social y político con la incidencia necesaria sobre la garantía de los derechos sociales.

En Gipuzkoa existen dos plataformas de entidades del TSS: Sargi y Hedatzen. La primera es la voz de las entidades, el espacio para compartir preocupaciones y hacer incidencia. La segunda es la *patronal*, se constituyó cuando se inició la negociación colectiva del convenio de Intervención Social de Gipuzkoa. Recogemos esta cita en relación a la constitución de Sargi:

“Había un momento en el cual, es verdad, siempre nos juntábamos y nos veíamos cuando las administraciones nos llamaban a reunión y nos veíamos y esto. Pero no trabajábamos conjuntamente para poner voz a los colectivos con los que trabajábamos ¿no? Entonces, dijimos, por qué nos juntamos cuando estamos con la administración. Vamos a juntarnos para trabajar conjuntamente para cuando nos llamen podamos, entre todos, ya aportar algo; un trabajo conjunto”. S3:22

A propósito de esta cuestión, recogemos dos aspectos complementarios:

En primer lugar señalamos una idea identificada entre las personas que pertenecen al ámbito público que refieren la falta de acuerdo y trabajo en común del TS:

“Cada uno se ocupa de los suyos y ya está. Y su convenio, que no le bajen la aportación de este año”. T1:42

Una realidad que completa también la visión que algunas personas de las EIS tienen cuando señalan que sienten que *están compitiendo entre ellas*.

En segundo lugar, encontramos las aportaciones de las personas del ámbito del TSS que señalan que es necesario mantener y sostener esa visión compartida, ese discurso común, por lo que se menciona la necesidad de diseñar procesos de co-construcción:

“La necesidad [del sector] de parar, de pensar tanto en el ámbito micro que son los programas y servicios como en el ámbito macro de incidencia política. Tenemos que reparar así con tranquilidad, nuestras prácticas, entender cuál es nuestra función ahora, entender que este reto que tenemos es un reto compartido con lo cual no es que perdamos protagonismo o no es que tenemos un papel diferente”. S1:108

Ambas visiones nos presentan, por un lado, la debilidad constatada y manifestada también por el TSS y por otro, la necesidad de superarla. Sin embargo, estamos ante una necesidad que no es fácil de encarar, como ponen de relieve tanto el Libro Blanco como el PETSAS y que ejemplificamos con esta aportación:

“Nos ha costado mucho, porque al final, vamos lentos, somos una asociación [Sargi] que los que participamos lo hacemos de forma voluntaria, dejando lo que hacemos en nuestras casas día a día ¿no? No tenemos a nadie que esté liberado para poderlo gestionar, con lo cual nos está costando. En Bizkaia hay más asociaciones que tienen

mucho más tiempo, mucho más fuertes, que trabajan muchas más cosas. Nosotros tenemos nuestro ritmo, es el que tenemos, nos hubiese gustado más el poder destinar un trabajo más pues cuando lo de la Cartera, poder participar, juntarnos en grupo del TS y hacer, pero bueno, pues eso. Damos lo que damos, pero es fundamental. Yo creo que trabajar en redes es primordial". S3:21

Como cualquier proceso participativo, la articulación del sector requiere intención, recursos (personas y tiempos) y espacios.

11.2.2 Condiciones laborales

Desde que el Ararteko elaborara en 2008 un informe extraordinario dirigido al Parlamento Vasco en el que se analizaban las condiciones de trabajo en el Tercer Sector de Intervención Social, este tema se fue incorporando a las agendas de trabajo tanto en el sector como en la administración. Podemos establecer como hito significativo del mismo la firma del convenio colectivo del sector de intervención social en Gipuzkoa en 2011.

En la actualidad encontramos que el Libro Blanco sigue recogiendo un reto específicamente para esta cuestión: *“reforzar el vínculo entre la organización y quienes la integran y mejorar las condiciones laborales”* (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 97). En este sentido, en el citado trabajo se constata que, más allá del salario, preocupan en el sector las posibilidades de conciliación, el estrés laboral, y el desarrollo y reconocimiento profesional.

Por otro lado, en el PETSAS se define como uno de los principios clave la *“creación de empleo digno e inclusivo”* (Folia Consultores, 2013, pág. 36), que favorezca la participación de los trabajadores en la toma de decisión interna y establezca un modelo de relaciones que garantice la conciliación y la igualdad de género.

En la investigación que hemos realizado aparecen algunas referencias a la cuestión. Son voces del ámbito del conocimiento y de las EIS las que señalan el reto de avanzar y mejorar en las condiciones laborales del sector, haciendo especial hincapié en dos cuestiones: en la diferenciación con respecto a otro tipo de empresas multiservicio que están empezando a incorporarse al sector, y en la consideración del desgaste emocional

que sufren las y los trabajadores del sector; cuestión que se pone de relieve también por autores como Raya y Caparrós (Raya Díez & Caparrós Civera, 2014) y por innumerables trabajos referidos al *burnout* de las y los profesionales del ámbito social, como aspecto a tener en cuenta.

“Yo otro reto que veo es el desgaste de las personas, o sea a nivel personal claro las situaciones con las que se convive, las situaciones personales y con frecuencia las tensiones propias de los procesos”. LA:27

Seguramente la firma del convenio colectivo ha dado cierta estabilidad al sector en relación a su profesionalización y ha servido, en cierta medida, para articular un poco más la red de las entidades. Aunque hay voces que reconocen que la promulgación del convenio ha podido generar en determinadas organizaciones (las más pequeñas y las que están financiadas principalmente vía subvenciones) muchas tensiones, es un elemento que les ha dado cierta consistencia como sector y les puede *proteger* en cierta medida, de la *competencia desleal* de empresas multiservicio.

11.2.3 Sostenibilidad económica

Si algún reto ha dejado de manifiesto el impacto de la crisis en el TSS es el que tiene que ver con garantizar su sostenibilidad económica. Las formulaciones que se realizan ante esta cuestión en los diversos estudios analizados van desde ampliar las fuentes de financiación, realizar campañas de captación de socios, experimentar nuevos modelos como el micromecenazgo o *crowdfunding*, trabajar por crear nuevas formas estables de acceso al crédito, relacionarse con la empresa privada a través de la generación de espacios de responsabilidad social empresarial... En definitiva, se habla de diversificar para superar la dependencia económica ante la administración que ahoga y afecta a la autonomía.

Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015b), analizan las condiciones que posibilitan la sostenibilidad del sector y proponen medidas que pudieran formar parte de una agenda de sostenibilidad. Idénticamente, el Libro Blanco destaca también el reto de *“avanzar en la sostenibilidad económica de las organizaciones”* (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 120) y de compartir la preocupación por la sostenibilidad de los programas y servicios de

responsabilidad pública que garanticen su viabilidad y unas mejores condiciones laborales. A este respecto, llama la atención expresamente el problema de la sostenibilidad financiera de todas esas funciones y programas que están llevando a cabo las organizaciones y que, siendo de interés general, son distintas a la provisión de servicios de responsabilidad pública, quedando normalmente fuera de los convenios de colaboración y de los contratos públicos.

En relación a todo ello, constatamos que es un reto que aparece profusamente en nuestra investigación, y en el que coexisten dos tipos de discursos: el que mira a la administración como financiador principal en tanto garante del derecho de las personas a ser atendidas; y el que siendo consciente de lo anterior y sin renunciar a él, considera que hay que diversificar.

En primer lugar constatamos que la mayor parte de las opiniones recogidas desde el ámbito de las EIS hacen referencia a que la administración debe revisar los ratios y la financiación de los servicios y programas que son parte de la red y que están recogidas en la Cartera:

“Hay que revisar los ratios, hay que revisar los convenios, o sea si esto es de responsabilidad pública y las plazas están convenidas y son públicas como decís tiene que tener coste para la entidad cero, tiene que ser 100% financiado por la administración, todavía estamos en eso”. S2:79

En segundo lugar, recogemos las voces de quienes consideran que hay que analizar la cuestión de la sostenibilidad desde parámetros más estratégicos, teniendo presentes todas las facetas de las EIS:

“Hay un tema de sostenibilidad económica, que yo creo que ahí también tenemos que garantizar que aunque no nos vayamos a lucrar, tenemos que garantizar una sostenibilidad económica: o sea decir que no seamos entidades que nos caigamos a la primera de cambio porque claro estamos hablando de que estamos acompañando personas que están en situaciones de riesgo que requieren de tiempo, entonces tenemos que garantizar también una sostenibilidad económica”. L3:45

11.2.4 Generación de conocimiento, sistematización, evaluación

El PETSAS señala que para poder garantizar una prestación de bienes y servicios con calidad, es necesario propiciar procesos participativos de investigación, evaluación y sistematización de metodologías. Curiosamente, en el Libro Blanco apenas hay referencias sobre la necesidad de sistematizar las experiencias o sobre la forma de generar buenas prácticas. En contraposición, las múltiples referencias a la evaluación dibujan un escenario en el que las entidades evalúan la satisfacción, los procesos, los proyectos, las cuentas... en un ejercicio de responsabilidad que va más allá, según consideran, de los requerimientos normativos y del control externo, conscientes de que gestionan dinero público. Se trata de un elemento clave en el contexto social actual que quizás tenga que ver con que la función de generación de conocimiento está delegada en las redes⁶⁶.

En la investigación que nos ocupa existen muchas aportaciones que señalan aspectos como: la necesidad de sistematización de las experiencias, de evaluación de los resultados obtenidos, y otras relativas a la gestión del conocimiento como retos del sector.

En este sentido, queremos destacar la coincidencia entre las opiniones formuladas desde distintos ámbitos en torno a la consideración de la poca capacidad para gestionar el conocimiento que tienen las EIS en su conjunto. Así, algunas personas del ámbito público consideran que el sector en Gipuzkoa no se caracteriza por la sistematización ni la gestión del conocimiento:

“Yo creo que el TS, primero que ha tenido una falta de conocimiento importantísima, verdaderamente aquí tenemos un problema grave de falta de conocimiento y luego yo creo que las entidades pues están a lo que están, al cortoplacismo, a sus cositas”.
T1:39

Igualmente, las voces que llegan desde el ámbito del conocimiento hacen referencia a la necesidad de sistematizar experiencias como medio para fortalecer el sector. Opinan que

⁶⁶ Según el citado informe, una amplia mayoría de las redes o asociaciones de 2º y 3º nivel desempeñan funciones de prestación de servicios a las entidades miembro (el 90,11%), interlocución con otros agentes (el 84,88%) y generación de conocimiento (el 83,22%) (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 164).

muchas de las entidades no dedican esfuerzos a la formación ni a la generación de conocimiento, ubicándose en exceso en el terreno de lo operativo. Esta opción (quizá derivada no tanto de una *opción* sino más bien de una *palpable realidad* relacionada con la escasez de recursos) hace que se considere que estamos ante un conjunto de entidades muy de *andar por casa* que no tienen o apenas tienen incidencia en la creación de conocimiento:

“El tema por ejemplo de la gestión del conocimiento, O sea en la sociedad del conocimiento tú no puedes seguir siendo una, dijéramos, un tipo de entidades cuyo valor diferencial tiene que ver con elementos más morales por decirlo así, que obviamente no se deben perder, pero es que tú tienes que pelear en la liga de la tecnología, de la innovación tecnológica y social y del conocimiento”. C1:68

Por último, también hay voces que llegan desde el ámbito de las EIS y apuntan en la misma dirección, aunque refieren directamente a la escasez de recursos para argumentar la dificultad de generar procesos de conocimiento:

“Creo que hay grandes carencias, y que tampoco hay ningún tipo de apoyo que se pueda dar ¿no? Yo creo que al final estamos constantemente en el día a día apagando fuegos que no trabajamos todas estas cosas (...) Si no tenemos una valoración de resultados cómo hacemos (ese también sería un reto para la administración). Creo que habría que hacer un gran análisis del trabajo que se está haciendo, qué resultado hay y qué resultados no hay” S7:33

Por lo tanto, no se trata de negar los conocimientos de las EIS, todo lo contrario, como ya señalábamos a la hora de hablar sobre su aportaciones al SVSS, el conocimiento del colectivo y todo lo que de ahí deriva, es uno de sus valores añadidos. Lo que se pone en cuestión es la gestión de ese conocimiento, la sistematización del mismo. Quizá sea éste el lugar desde donde la universidad pueda plantear las *conversaciones reflexivas con la situación* que nos propone Schön (1998), para poder investigar *en la acción* y de esta manera tejer una colaboración duradera entre investigadores y profesionales como mecanismo que actúa *desde la acción* y *sobre la acción*.

11.2.5 Innovación

Como acabamos de mencionar, el conocimiento de la realidad *in situ* que se otorga a las EIS por el mero hecho, entre otros, de trabajar a “pie de obra” y, por otra parte, el compromiso social que tienen, les permite afrontar procesos innovadores y desarrollar iniciativas pioneras que pueden testar, analizar e implementar.

La innovación social es un reto que atañe a todas y a todos. En este sentido, Fantova (Fantova F. , 2015) entiende que el TSAS debe adoptar y aplicar planteamientos de innovación social en un marco de gestión en red de conocimientos híbridos, como uno de los ejes estratégicos para la recuperación o potenciación de su papel solidario y transformador. Considera que el TSAS ha hecho suyo el discurso de la innovación social, pero su desarrollo es aún insuficiente y de limitado impacto.

Por su parte, el Libro Blanco constata que el TSS considera “*insuficiente el reconocimiento que la administración hace a su inversión en innovación*” (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 121). Entiende que buena parte de los servicios sociales que actualmente se implementan y cuya responsabilidad asume hoy la propia administración pública son fruto de un trabajo previo de detección de necesidades y de diseño de programas adaptados a las mismas, llevado a cabo por las organizaciones sociales. Este documento afirma que los procesos innovadores desarrollados desde el TSS no siempre se apoyan lo suficiente ni se reconocen de manera práctica.

Sin embargo, en esta investigación las referencias al reto de la innovación no vienen desde las EIS, ni desde las administraciones, son los expertos quienes reclaman mayor aportación de las EIS en innovación. Consideran que han dejado de ser pioneras en la identificación y en el desarrollo de nuevas formas de actuación, entendiendo que, no obstante, tienen un gran potencial para la innovación. En este sentido algunos consideran que las EIS no están en esa clave, que su mirada es demasiado cotidiana, operativa y cortoplacista. Así, por ejemplo:

“Hay como una tensión entre la necesidad histórica que yo podría sugerir que existe de una iniciativa social capaz de hacer una propuesta de innovación social, propuesta

social, en clave civilizatoria y una realidad mucho más clientelar, asistencialista, vinculada a nichos muy vinculados a colectivos”. C1:28

“Si les falta una cosa a las entidades es la capacidad de pararse a pensar para innovar”. C3:61

La presión por atender una demanda cada vez más intensa y extensa, la escasa articulación de las entidades, la necesidad de adaptarse a los nuevos escenarios y de diversificar sus fuentes de financiación ubica la mirada de las EIS en el aquí y ahora y en el nivel micro, dejando para otra ocasión la visión estratégica y el nivel macro.

11.3 Retos para otro mundo posible

Ciertamente, los retos recogidos en el apartado anterior aquéllos que ayudarían a dar un mejor servicio a las personas y colectivos con los que las EIS interactúan, son retos que ayudarán a construir otro mundo posible, desde el momento que ponen en el centro de su acción, en el eje de su misión, a las personas vulnerables de esta sociedad.

Hace ya años, al inicio de este siglo, cuando los movimientos antiglobalización iniciaron la andadura de los foros sociales, allá en Porto Alegre, en Brasil, se extendió el slogan de “otro mundo es posible”. Un slogan que tuvo la virtualidad de poner en pocas palabras: sentimientos, convencimientos, compromisos y acciones que sirvieron de catalizador para cohesionar a personas, entidades, movimientos... que buscaban la transformación, ayudando a crear nuevos imaginarios, escenarios de *inéditos viables* que decía Paulo Freire, que superaran esa idea de que *esto es lo que hay*.

El análisis del impacto de la crisis en las EIS puso de manifiesto que éstas tienen dos retos de gran calado: por una parte, la recuperación de la función cívica; y por la otra, la recuperación de la función reivindicativa de las sociedades (Rodríguez Cabrero, 2013). En cualquier caso, se trata de retos que vinculan a las EIS con su capacidad transformadora, con su capacidad para generar espacios de *inéditos viables* y así, seguir avanzando en *otro mundo posible*.

11.3.1 Recuperar la función cívica buscando sostenibilidad social

La base social es un elemento nuclear de las EIS, es uno de los elementos que les otorga identidad, tal y como señala el Libro Blanco: “*se trata de entidades de naturaleza y origen privado, que han surgido de la libre iniciativa de personas, familias, grupos y comunidades que buscan ofrecer respuestas a la sociedad de la que emergen*” (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 17).

El citado Libro Blanco recoge como reto la necesidad que tienen las entidades del TSS de incrementar la conexión con la ciudadanía y de reforzar su base social, entendiendo que disponer de una base social amplia y activa constituye una fuente primordial de riqueza, vitalidad, conexión con la sociedad y legitimidad para las organizaciones.

Marbán y Gallego (Marbán Gallego & Rodríguez Cabrero, 2015) reflexionan sobre la misma cuestión cuando señalan la necesidad que las organizaciones tienen de establecer vínculos más profundos y estables con la sociedad civil y con las personas. Según los propios autores, para ello el TSAS debe:

“Reequilibrar lo prestacional-gerencial con lo relacional lo que implica rearticular la organización y fortalecer la misión. Ello supone a su vez legitimarse ante la sociedad no solo desde la profesionalización, la transparencia y la eficiencia sino sobre todo desde su legitimidad moral como garante del cumplimiento de derechos sociales y como soporte de la participación ciudadana en conexión con los demás actores sociales” (Marbán Gallego & Rodríguez Cabrero, 2015, pág. 102).

En la investigación que hemos realizado apenas sale mencionado este reto, de hecho, la única consideración clara que se realiza al respecto es para señalar que uno de los efectos de la crisis ha sido el aumento de socios y voluntarios que se ha prestado a participar en las entidades.

“En algunas cosas hemos tenido, hemos crecido, o hemos invertido: en la atención a otros colectivos, y la atención de cara al tema de los socios. En un primer momento cuando piensas dices, qué va a ser de nosotros cuando tengamos más necesidades porque la gente viene de las instituciones, eh, igual tenemos recortes, igual tenemos que con la misma plantilla atender casos más complicados, más difíciles. Eso sí que he notado. Que hay más socios también”. S3:9

No es una realidad particular de Gipuzkoa ni de las entidades que aquí actúan. Esta cuestión ya ha sido recogida en el Libro Blanco que constata que el 53,96% de las entidades vascas ha crecido en voluntariado; un 27,45% de las entidades ha conseguido aumentar el número de personas donantes regulares en los últimos tres años y un 35,92% lo ha mantenido desde que comenzara la crisis (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015, pág. 86).

En cualquier caso, en el análisis de las entrevistas realizadas se constata la percepción de que en nuestro territorio hay signos evidentes de solidaridad que las entidades pueden movilizar, como de hecho lo hacen. Referencias que vienen del ámbito público reconocen la labor que realizan las entidades y la existencia de una base social y solidaria que se articula a través de ellas y que es preciso rescatar y poner en valor:

“Creo que hay una solidaridad latente que muchas veces no se sabe explotar, o no sabemos cómo llegar. Y para mí, síntomas como el banco de alimentos, el dinero que la gente aporta a Cáritas, a mí me parece que son elementos que desde un punto de vista, muchas veces progresista ideológico, no se terminan de valorar y además no se terminan de hacer emerger”. P1:6

“Simplemente las entidades también yo siempre les digo, y les seguiré diciendo, que tienen que tener y mantener su propia luz ¿no? y su propia vida”. P3:62

11.3.2 Recuperar la función reivindicativa

Como ya se ha señalado profusamente, ésta es una cuestión clave que preocupa al conjunto de las entidades. Tanto en el PETSAS como en el Libro Blanco se recogen retos específicos en relación a este ámbito. Por un lado, desde el PETSAS se señala la necesidad de aumentar la incidencia política y social del TSAS a partir de su consolidación como actor social; por el otro, en el Libro Blanco se recoge la necesidad de impulsar el equilibrio de funciones y la orientación transformadora. En cualquier caso, se trata de un reto que está presente en las entrevistas efectuadas, y que aunque no está enfatizado, no obstante, constituye una reivindicación fundamental que se hace presente con fuerza y que, en el caso que nos ocupa, es puesta de manifiesto desde el ámbito del conocimiento y de la administración pública. Así se expresan algunos entrevistados al respecto:

“El tercer reto. pero ese es más viejo, es que además de prestar servicios tienen otro papel de reivindicación. Pero bueno eso es como más antiguo, siempre ha estado ese problema desde hace tiempo [las entidades] han tenido que ver cuánto hacen de ‘advocacy’ como dicen los ingleses, y cuánto hacen de prestaciones de servicios, entonces esa duda, pues al final cada uno sabrá cuánta independencia mantiene, cuánto puede hacer, pero bueno, ese debate es viejo”. C3:43

“Sería importante que las entidades no perdieran el espacio de incidencia y de reivindicación (...) Si estamos hablando de unas instituciones democráticas pues en principio no debería de haber riesgo de que sucediese nada así, entonces no perder eso que es lo distintivo, no perder el contacto con la comunidad (...) impulsar para que la administración fuera la máxima responsabilizándose de esa labor”. P2:102

“Creo que hay un reto que no es para ahora, estamos hablando de años, que es el tema de la responsabilidad de todos y de todas, voy por ahí, el reto de la responsabilidad social, ciudadana que tenemos todos y todas, porque ni es casualidad que unos estén en situación de exclusión y no solamente tiene que ver con ellos o con lo que les ha tocado vivir, ni es casualidad que otros estemos en un espacio social que no nos queremos enterar de nada”. L3:67

En cualquier caso, y aunque las entidades no refieran la necesidad de abordar esta cuestión, el análisis del conjunto de las entrevistas nos permite afirmar que la importancia de la función reivindicativa está presente en las EIS guipuzcoanas y que es clave para su propia comprensión. Veamos la siguiente aportación como resumen:

“Son entidades que han ayudado a visibilizar muchos elementos que sino quedarían ocultos y todavía quedan para mucha gente, porque es muy fácil mirar para otro lado. Quiero decir, todo el ámbito de la pobreza que ahora está muy presente en la agenda pública pero no lo estaba hace muchos años y yo creo que ahí las entidades han tenido un papel fundamental (...) Primero empezaron a trabajar antes, dos ayudan a visibilizar y tres ayudan también a sensibilizar y que la institución en este momento tenga discurso y tenga recorrido. Yo creo que la institución no tendría hoy en día ni las herramientas ni las capacidades que tiene sino fuera porque tiene un TS potente detrás con el nivel de exigencia que eso supone y con el nivel de desarrollo que eso supone”. C1:26

12 LOIOLAETXEA: RESPUESTA A LA EXCLUSIÓN DESDE LA SOLIDARIDAD

Tras haber analizado la percepción de los agentes consultados en esta investigación sobre la aplicación del principio de responsabilidad pública en la atención al colectivo en riesgo o situación de exclusión y una vez identificadas las características fundamentales de las EIS que actúan en el ámbito de inclusión, pudimos encarar la tarea de establecer los factores que les otorgan legitimidad para ser considerados actores relevantes en la constitución de la red de atención en Gipuzkoa. Es momento ahora de analizar el lugar que ocupa Loiolaetxea en esta *malla de seguridad* (Moreno, 2012).

Como señalábamos en la introducción de este trabajo, la tesis ha querido entablar una conversación reflexiva con una situación concreta, la de Loiolaetxea. Una conversación que inició ella misma con la Universidad de Deusto, intentando buscar argumentos que contextualizaran y consolidaran su opción por pertenecer a la red de recursos y servicios de la política social guipuzcoana. Una conversación pausada y profunda que hemos intentado contextualizar en un marco general que le diera sentido y que permitiera *ver el bosque* evitando caer en la miopía del caso particular.

Este último punto del análisis recoge la experiencia de Loiolaetxea, desde las percepciones y opiniones de las personas que constituyen sus grupos de interés: la administración guipuzcoana, Instituciones Penitenciarias, las entidades que conforman junto a ella la red de atención, la Compañía de Jesús, en tanto titular del servicio; y por supuesto con algunos miembros del equipo de Loiolaetxea.

Queremos hacer una mención especial al colectivo de personas residentes de Loiolaetxea (actuales y pasados) que se han ofrecido a participar en esta investigación. Su aportación es clave para valorar el conjunto porque, siguiendo con el símil del bosque, esta investigación quiere valorar *un árbol concreto* en el conjunto del bosque y para ello, sus voces son indispensables dado que en palabras de Loiolaetxea, ellas y ellos son los que convocan a las diferentes personas (comunidad de jesuitas, profesionales y voluntarias) a hacer realidad el valor de la solidaridad y la justicia.

12.1 Loiolaetxea: una opción por trabajar los mecanismos de arraigo con las personas más vulnerables.

12.1.1 El perfil de las personas residentes y su importancia en la red

Si partimos de la premisa de que las personas que sufren situaciones de riesgo o exclusión son aquéllas que movilizan y justifican el porqué de la existencia y de la creación de Loiolaetxea, es evidente y lógico que debamos empezar el análisis por ellas, por ver cuál es la valoración que los distintos grupos de interés realizan sobre esta cuestión.

Tal y como se ha dicho, Loiolaetxea es un recurso de la red guipuzcoana de inserción social, preferentemente para personas que tienen experiencia penitenciaria. Junto con Cruz Roja y Arrats es la entidad que dirige su mirada a este colectivo en Gipuzkoa. Una mirada que está perfectamente identificada por todas las personas consultadas y que es muy bien valorada por toda la red y también por los propios internos del CP de Martutene. Tanto unos como otros consideran que es el único centro para determinados perfiles:

“Desde mi posición de prisión creo que es un recurso necesario, porque cubre un espacio que no se cubre de otra manera para este perfil del que te hablo. Creo que tiene que haber un recurso para estas personas que han tenido una ruptura y que han ingresado en prisión y que necesitan reconstruir toda su red”. S5:9

“Porque LE es la única opción que hay que busca para que personas extranjeras, como yo y mujer, pueda ir a ser insertada o tener un espacio que pueda estar planteando [la inserción]”. R5:1

Es más, el hecho de que en Gipuzkoa existan este tipo de servicios como los ofrecidos por Loiolaetxea, Arrats y Cruz Roja es una significación de nuestra red, tal y como señala una persona de la DFG:

“Y una de las características que define Gipuzkoa, es que las personas que están en la prisión de Martutene tienen acceso con mayor facilidad para 3º grado, y por lo tanto a una, voy a decir, inserción aunque ya sabemos que la cárcel menos eso hace cualquier

cosa, es gracias a esas entidades que han estado colaborando con la prisión, y eso sí que es un rasgo muy distintivo de Gipuzkoa frente a otras provincias”. P2:96

Esta opción preferencial para el colectivo con causas penales abiertas no ha impedido que, tras una valoración de cuáles son las necesidades no cubiertas, se abran también a otras experiencias y a la atención a otros perfiles:

“Lo que sí nos dimos cuenta era que había más gente que quedaba en calle y empezamos nosotros también a acoger a personas que venían de calle”. L1:51

“Les apetecía mezclar desde el principio y nosotros empezamos a derivar casos que ya no tenían experiencia penitenciaria, que tenían otro tipo de problemáticas, les metimos jóvenes, en algún momento se cogió una familia, (...) Fuimos probando”. T6:20

En cualquier caso, esta opción preferencial por el colectivo se constituye en una clara señal de identidad de Loiolaetxea por dos cuestiones: en primer lugar, porque es su primera aportación de valor reconocida por la red, tal y como recogemos en esta cita:

“Sabes que es muy interesante el trabajo que hacen con la gente con experiencia penitenciaria. Porque ahí hay un agujero, y sobre todo hay un estigma social... Que haya habido ejemplos como LE y Arrats, que hayan conseguido dar respuesta a un colectivo. Que además socialmente es del colectivo de pobres no merecedores”. P4:67

Y, en segundo lugar, porque ha optado por acoger a una tipología de personas que tienen una gran carencia afectivo/relacional y una necesidad de generar vínculos:

“Hay perfiles que necesitan control, supervisión. O perfiles que necesitan, que tienen muchas carencias afectivas. Y necesitan tejer una vinculación muy sólida o muy constante. Esas personas, es mejor que vayan a LE, donde el apoyo, no ya tanto sólo por la supervisión, que también, sino por el acompañamiento afectivo, es mayor. La gente que arrastra una soledad muy fuerte, pues igual necesita un recurso más del estilo de LE”. S5:1

Incluso aquellas personas que están en situación administrativa irregular (los que *no tienen papeles*), personas pendientes siempre de las órdenes de expulsión que pueden cortar en seco los procesos de inclusión, ellas y ellos también tienen sitio en Loiolaetxea:

“Hubo una época hace años que LE acogía personas, no solo en situación irregular: ¡estando en prisión en situación irregular! Con lo que eso conlleva a la hora de hacer un proceso de inserción: es muy complejo”. S5:12

En este sentido hay que mencionar que, en este momento, la red también atiende a este colectivo porque hay entidades que acogen a personas en situación administrativa irregular y porque la DFG asume su atención.

Estamos, pues, ante un servicio que opta claramente por un colectivo de personas con una problemática concreta: la necesidad de trabajar los vínculos relacionales en situaciones claras de ruptura como la que provoca la prisión. Evidentemente esta opción de Loiolaetxea por acoger a personas con necesidades relacionales hace que aborde los mecanismos de arraigo, aquéllos que tienen que ver con la existencia de vínculos sociales, comunitarios y familiares (Renes, Fuentes, Ruiz, & Jaraíz, 2007). Todo ello aporta un específico valor al sistema otorgándole legitimidad moral para ser agente de la red.

12.1.2 Características estructurales de Loiolaetxea

Los elementos estructurales característicos de Loiolaetxea ayudan a trabajar el arraigo. Se trata de una casa, tal y como podemos ver en la Ilustración 6, con 13 plazas disponibles donde además, vive y convive una comunidad de jesuitas (en este momento la comunidad de jesuitas está compuesta por cuatro personas).

Ilustración 6: Fotografía de Loiolaetxea



Fuente: obtenida de Google Maps

Una casa que no es un piso ni un centro y que le otorga una singularidad propia en la red. Es una casa que está situada en el centro de Donostia⁶⁷, en el barrio de Gros, en las faldas del Monte Ulía, en una calle discreta donde también se ubican dos colegios, una residencia de personas mayores y la sede central de *Proyecto Hombre* en Gipuzkoa.

Tanto la propia edificación así como el número de las plazas son elementos muy bien valorados, tanto por los profesionales de la red como por los propios residentes: una casa que, por su tamaño, permite cercanía y calidez y que está bien situada en la ciudad:

“El sitio es que es tan, es tan bonito y privilegiado, está todo a mano”. R2:18

“La casa, el tamaño de la casa, dónde está ubicada, este tipo de elementos también favorecen que sea así. El número, claro, indudablemente ¿no? a mayor número de personas pues más difícil es poder generar esto. El número, la localización también, la casa, también efectivamente [favorecen] la ‘goxotasuna’, la calidez”. S4:40

Sin embargo también hay voces que cuestionan que una casa de este tipo pueda ser considerada un centro y de si cumpliría con los estándares de calidad que, aun no existiendo todavía en el sector, sí se dan en otros ámbitos. Igualmente, desde la DFG se plantea esta cuestión para señalar que no son ejemplos que pueden replicarse:

“Luego la dimensión, tiene una dimensión que no es piso pero tampoco es centro, ya de 20 plazas, 25, y tampoco es el piso que puede quedar en 6. Entonces estos centros (...) pues han resbalado (...) porque tiene una dimensión que no encaja ni en uno ni en otro, supera lo que es el piso y tampoco es el centro, en el centro ya tienes una estructura de 365 días, 24h..., Ya se piensa de otra manera”. T6:19

Estamos ante el argumento de que el protocolo, la norma, los estándares se sitúan por encima de las personas y los servicios. Habría que valorar con más detenimiento si la estructura actual de Loiolaetxea dificulta los procesos de intervención que ahí se realizan, o son mayores los beneficios que otorga.

⁶⁷ En el Anexo 2 (página 417) se presentan los mapas que permiten entender su ubicación.

12.2 Acompañando procesos integrales de desarrollo personalizado

Cuando abordamos el capítulo referido a la inclusión recogimos entre otras, la aportación de Renes, Fuentes, Ruiz, y Jaraíz, quienes, siguiendo a Castel, consideran que la exclusión está provocada por la ruptura de dos mecanismos clave en la vida de las personas: los relativos al acceso a los derechos básicos; y los relacionados con la necesidad de arraigo (Renes, Fuentes, Ruiz, & Jaraíz, 2007). Estos mismos autores señalan que los recursos necesarios para superar una u otra ruptura no son idénticos y que, concretamente en los casos en los que se trate de restaurar el arraigo, hay que apoyarse en aspectos no convencionales. En este sentido, consideran que para superar esta ruptura hay que diseñar procesos de reconstrucción y de empoderamiento, desde un abordaje que genere y fortalezca espacios de apoyo, enmarcados en procesos colectivos y en iniciativas singulares, donde la presencia del técnico debe darse desde el acompañamiento y que su rol fundamental es el de acompañante, mientras que la persona, el residente, es el participante y protagonista (Renes, Fuentes, Ruiz, & Jaraíz, 2007, pág. 20). En definitiva y en palabras de Cáritas Española, se trata de acompañar procesos integrales de desarrollo personalizado (Cáritas Española, 2009).

Por otra parte y si, como se afirma desde la Federación Sartu (Federación Sartu, 2010), existen cuatro elementos clave⁶⁸ que garantizan que los procesos de inclusión puedan tener éxito, conviene consecuentemente analizar cómo se estructuran en el proceso concreto de Loiolaetxea para ver sus resultados.

12.2.1 Procesos personalizados de atención

El primero de los elementos que menciona la Federación Sartu señala que los procesos de inserción deben ser personalizados dado que es la propia persona excluida la protagonista y actora del proceso de cambio. Para ello se abordan un conjunto de etapas todas ellas relacionadas con el itinerario vital de la persona excluida que tienen por objetivo generar unas condiciones de acceso adecuadas que permitan que la persona vaya integrándose en la red y vaya iniciando un camino que posibilitará elaborar los

⁶⁸ Los analizamos cuando abordamos la cuestión de los procesos de inserción, en el punto 2.3 de esta obra (ver página 103 y siguientes).

planes de atención individualizada (PIAs), claves para desplegar los recursos endógenos e ir adquiriendo pautas de normalidad. Vamos a verlo con un cierto detalle.

Cómo llegan. Las vías de acceso

Como quedó de manifiesto cuando abordamos los procesos de acceso al SVSS, son dos las vías de acceso a Loiolaetxea. La primera vía está en manos de la DFG, que es la institución que formalmente deriva al centro a personas en riesgo o situación de exclusión y que han sido identificadas desde el SVSS. Se accede desde Portuenea, el servicio de apoyo a la valoración de la exclusión que gestiona la Fundación Emaus. Portuenea (ubicado en el pueblo de Pasaia), es un servicio residencial de corta estancia (dos o tres meses, que son prorrogables) donde, a partir de la observación de las personas acogidas, se determinan cuáles son sus necesidades de apoyo, sus capacidades y limitaciones y se vinculan con los servicios y programas existentes en la red de atención secundaria, en un intento de adecuar los recursos a las personas. El centro propone al Servicio de Valoración de la Exclusión de la DFG, competente en la materia, el recurso al que destinaría a la persona en cuestión; además del establecimiento del marco concreto que va a definir la naturaleza de la intervención a realizar. Así por ejemplo, establece la duración y la intensidad de la intervención que consideran necesaria para que pueda avanzar en su proceso de inclusión de forma más autónoma. Los residentes que acuden a Loiolaetxea derivados desde Portuenea relatan lo siguiente:

“Me mandaron ahí a Pasajes, eso es, y ahí estuve ahí por tres meses haciendo, estudiando castellano en la EPA y me están también valorando si seguir yendo, también mirando la situación, también hasta que mi toca la salida ir. Y ven que yo hago las cosas muy bien sin ningún problema porque había ahí varios centros después cuando cumpla los tres meses ahí ellos mirarán los centros donde puedo corresponder para estar ahí. Entonces sí, Itziar de LE un día estuvo ahí, hacerme una entrevista, también preguntar la situación, y eso, luego después ellos dicen que bueno que me meterán en el destino de LE”. R1:1

La segunda vía de acceso, la que hace referencia a la acogida de las personas que están en prisión, se da desde el propio proceso de trabajo que Loiolaetxea tiene en el CP de Martutene, aunque también es consecuencia de las acciones llevadas a cabo por otros profesionales externos que trabajan dentro de la prisión y, por supuesto, a instancias de

Instituciones Penitenciarias que es, en definitiva, quien firma los permisos penitenciarios necesarios para que las personas puedan salir del centro. Nos lo cuenta una de las residentes:

“Entonces los miércoles a la tarde hacíamos como convivencia, era como una sala parecida a esta y entonces ellos iban ahí y nos proponían actividades, pues por ejemplo hablábamos de temas de actualidad o cómo te ha ido la semana, o cómo te ha ido el día, hacíamos un poquito en coloquio, terapias de relajación, jo la verdad que se agradecía mucho porque era como aire fresco ¿no? (...) Luego los jueves a la mañana también va el equipo técnico a Martutene y hace entrevistas individuales, en las que te pregunta, bueno pues qué expectativas, por qué quieres salir, qué vas a hacer cuando salgas de la cárcel, tu familia, tus estudios, qué idea, o sea un poco para ir haciendo tu perfil, para que ellos sepan qué es lo que tú quieres hacer cuando salgas, qué es lo prioritario para ti”. R2:4

Ésta es una de las claves de Loiolaetxea, el proceso de acompañamiento empieza antes de llegar al centro, constituye la propia fase de valoración. En el caso de las personas derivadas de Portuenea, sirve para trabajar las expectativas y de termómetro social que permite evaluar si Loiolaetxea es o no un servicio adecuado. De hecho, esta labor es profundamente reconocida tanto por las y los residentes como por las y los profesionales del sector. Curiosamente, los residentes que han pasado por Portuenea utilizan las mismas palabras para referirse al centro, lo autodenominan: *“el primer peldaño”*, el lugar donde *“nos entrenan”* para poder responder bien, así lo expresa uno de ellos:

“Portuenea para mí sí, es parte de la base donde te vuelven otra vez a ordenar, a tener unos horarios, a tener un orden, a hacer tu habitación, a tener tu colada, a comer con personas, te lo vuelvo a decir, distintas, a poder aceptar a personas totalmente de distinta condición”. R4:9

Por otra parte, en el caso de las personas derivadas desde la prisión este primer contacto que Loilaetxea establece con todas aquéllas que así lo desean, es imprescindible y se vive como una buena práctica. Esta es la opinión del técnico de una entidad que trabaja dentro de la prisión:

“El modelo de LE de trabajar con ellos desde que están dentro, creo que de alguna manera yo estoy por incorporar parte de sus buenas prácticas”. S5:20

Es imprescindible porque sirve para trabajar las expectativas y para considerar si Loiolaetxea es un servicio adecuado, una cuestión que es clave también para los futuros residentes, tal y como demuestra esta opinión:

“Ellos nos conocían a nosotros y nosotros entre nosotros mismos nos conocíamos también, entre los compañeros y compañeras nos hacíamos piña”. R2:5

Las expectativas de las y los residentes

Todos los residentes consultados coinciden al señalar que Loiolaetxea supera las expectativas que tenían antes de ingresar: hablan de que no esperaban encontrar tanto respeto, autonomía, no sentirse juzgados, tanto apoyo...

“Bueno no esperaba, no esperaba lo que hay ahora en LE, pues yo he estado en muchos centros también aquí, fuera de aquí, pero LE es un poco diferente sí”. R3:1

También es cierto que una de las opiniones recogidas destaca la idea de que lo importante es poder salir de prisión y que todo es mejor que la prisión. Lo cual no quiere decir que todo valga:

“Es que cuando tú sales de la cárcel y cualquier cosa que te encuentres es mejor, entonces tú no haces ejercicio de que, no te creas expectativas porque todo es mejor de lo que tú vas a pasar ahí. [En cualquier caso] para nada esperaba que fueran a respetar y tampoco esperaba encontrar la diversidad de personas”. R5:3

Desde el sector se considera que este trabajo por analizar las expectativas y trabajarlas previamente con las personas es crucial para poder ubicar en un contexto real lo que Loiolaetxea puede ofrecer y lo que no puede ofrecer. Lo vemos recogido, entre otros, en la siguiente opinión que nos sirve de ejemplo:

“Normalmente solíamos ir acompañándoles a esa primera cita donde ellos un poco explicaban lo que era todo su proyecto donde contaban un poco lo que eran los objetivos de la casa, (...) cómo era el funcionamiento, lo que ellos valoraban, lo que no, lo que ofrecían y también lo que no, para no crear falsas expectativas. Cómo iba a ser

el acceso a la casa, cómo de progresivo, cómo les pedían pues eso, que se acercaran por allí. Que me parecía algo muy interesante porque normalmente no se suele hacer. Se valora desde fuera que para una persona es el centro más idóneo, dentro de los recursos que hay posibles para uno, y a veces sin ponerle ni siquiera la idea física ¿no? de cómo es. Pues bueno, les ubicaban allí con lo que conlleva gente que pudiera cumplir sus expectativas y gente que de repente se encontraba con algo que no”. S6:9

Precisamente este es un punto que puede generar fricciones en la red. Hay opiniones que cuestionan este modo de proceder de Loiolaetxea, en tanto consideran que los centros, aun teniendo opinión y criterio para argumentar la idoneidad o no del servicio para la persona concreta, o la idoneidad o no del momento vital del grupo que convive en el servicio, no pueden tener la capacidad de decisión para aceptar o no a las personas que han sido previamente valoradas por la DFG. Se trata de opiniones de personas de las entidades que argumentan cuestiones relacionadas con la posibilidad de que se rompa el principio de justicia y de equidad.

Personalización del plan. Principio de individualidad

La consideración de las expectativas de las y los residentes sirve como primer hilo para la elaboración de los Planes Individualizados de Atención (PIA) que empiezan con una pregunta:

“Entonces he llegado a LE y yo no me lo esperaba era, era tanta, estaba todo emocionada, sí, sí, estaba ¡uf! Es que yo me acuerdo en el camino que me ha ido a recoger Manu y yo camino desde ahora que he salido hasta llegar a LE venía llorando. Pero desconsoladamente, tenía tanta cosa guardada estaba llorando y llorando. Y Manu me dijo: qué quieres hacer, cuál es lo primero que quieres hacer, yo he dicho que quería ver mar y andar un poco y sentir aire en la cara”. R5:4

Los PIAs son documentos que recogen los objetivos socioeducativos acordados entre la persona residente y el equipo técnico; documento que está definido en el Decreto Foral 5/2014 como herramienta que garantiza el principio de atención personalizada propio del SVSS. Los residentes son muy conscientes de esta herramienta y saben de su valor:

“Y cada uno tiene un PIA diferente y eso para mí me parece muy importante también”. R2:36

“LE es un espacio para ti en el que pones encima de la mesa tu vida y vas diciendo bueno pues por aquí tengo que ver cómo me lleva el tema del trabajo, cómo me lleva el tema de la salud, cómo me lleva el tema de mi carácter o la posibilidad de estar con más gente, cómo me lleva el tema de la relación con mi hija. LE te va dando hilos que tú necesitas para poder ir tirando de ellos”. R4:5

Todas las personas consultadas que conocen la acción de Loiolaetxea destacan este elemento. Es otra de sus buenas prácticas o propuestas de valor:

“El trabajo es super super personalizado, muy muy ajustado desde mi punto de vista a las necesidades. Se toman mucho tiempo en el conocimiento de la persona, se consensua mucho con las personas que están ahí, los objetivos de trabajo”. T3:40

Un trabajo personalizado en el contexto de una intervención intensiva y generadora de vínculos que entiende que los fracasos son parte sustancial del proceso, que son conscientes de que trabajar las recaídas es una de cuestiones claves del programa de Loiolaetxea, y que entiende los retrocesos como parte del proceso. Se trata, en definitiva, de un proceso que se inspira en propuestas provenientes de entidades como Cáritas Española quien ya hace algunos años apuntaba a la idea de procesos como fundamento de la intervención con este sector de población frente a otras surgidas en ese momento bajo la calificación genérica de itinerarios (Cáritas Española, 2009):

“Es el trabajar la recaída como parte del proceso. Y no como un motivo de castigo ni de expulsión. En LE sí que entendían estas recaídas, como parte del proceso. Y lo que se hacía era intensificar el trabajo, ver un poco lo que había pasado”. S6:16

Estamos por lo tanto, ante una entidad que asume la necesidad de elaborar planes individualizados antes incluso de que el propio sistema regulara esta cuestión con la referencia explícita a los PIAs que se recoge en la legislación. Ya hace algunos años que Loiolaetxea tenía sus propios Planes Educativo-Terapéuticos Individualizados (PETIs), que consistían en un documento que recogía los acuerdos consensuados con las personas residentes y que servía de base tanto en lo que se denominaba la fase de diagnóstico social como en el establecimiento de los objetivos de intervención planteados y que iban a servir de guía de todo el proceso durante su estancia en la casa.

12.2.2 Procesos graduales e integrales para generar vínculos

El segundo aspecto que la Federación Sartu (Federación Sartu, 2010) destaca para posibilitar el éxito de los procesos de inserción se refiere a su integralidad y gradualidad. El proceso de trabajo en Loiolaetxea es gradual. Como hemos visto, empieza en la fase de valoración o diagnóstico (anterior a la fase de residencia que es la que estamos abordando en profundidad). Se basa en encuentros esporádicos que van aumentando en intensidad y tiempo: primero a comer para conocernos y conocer la casa; luego algún fin de semana para profundizar y ayudar a decidir conscientemente que se desea estar en Loiolaetxea.

Además de gradual, es integral. Como apuntaban diversos autores (Renes, Fuentes, Ruiz, & Jaraíz, 2007), las lógicas del acceso y del arraigo constituyen un *sistema dialógico* por lo que es necesario combinarlas para ponerlas a dialogar. En Loiolaetxea se estructura la intervención desde el vínculo, elemento imprescindible para trabajar el arraigo, pero, con una mirada integral de la inclusión. Esta mirada integral es señalada y destacada por las personas del sector que tienen relación con Loiolaetxea entendiéndola que es una de sus aportaciones de valor y que tiene como eje principal la generación, construcción y mantenimiento de los vínculos.

“Bueno nosotros siempre de LE el elemento que hemos destacado es la forma integral de trabajar los procesos”. S6:14

Eso es lo propio y fundamental en Loiolaetxea, aquello que la identifica y lo que aporta de valor al sistema. De hecho, corroborando esta misma idea, las aportaciones de las y los profesionales de la red que colaboran con Loiolaetxea, no dejan lugar a dudas al respecto: *“sigue siendo un punto de referencia”, “la persona se siente acogida y siente pertenencia”, “cuando salen de LE, salen con una referencia casi para toda la vida”* son algunas de las frases que lo atestiguan. Tampoco dejan lugar a dudas las voces de los residentes, veamos ésta como ejemplo:

“No se me cerró la puerta de LE que siempre está abierta, si necesito algo o me pasa algo puedo llamar: mira Marta me pasa esto, tengo dificultades de hacer esto, me puedes echar un cable en esto”. R5:38

12.2.3 Coordinados con el resto de profesionales de la red

El tercer elemento necesario para que los procesos de inclusión se desarrollen adecuadamente hace referencia a la coordinación con el resto de los agentes que intervienen. Todas las personas transitamos por la vida. En este tránsito, en determinados momentos, por circunstancias diversas hay personas que llegan a Loiolaetxea, a un lugar donde poder *afrentar las heridas*. Quizá antes ya estuvieran en otros lugares y con otras personas, y seguramente después tengan que seguir en otros lugares y con otras personas. Ese es el fundamento y la clave de un proyecto que entiende que es un *lugar en contacto con otros lugares*.

El objetivo de la coordinación no es sólo evitar duplicidades e incompatibilidades como nos propone la Federación Sartu (Federación Sartu, 2010), aunque esto sea importante, tiene por finalidad fundamental garantizar un tipo de intervención respetuosa con la idea de totalidad del individuo. Así lo expresa una trabajadora social de base:

“En el tema de exclusiones es que mi responsabilidad es Pepe ¿no? Entonces Pepe es mi responsabilidad, pero es que Pepe vive en Trincherpe, y sus padres viven en Trincherpe, y sus padres están comunicados a esta comunidad y cuando salga del centro va a volver a Trincherpe y su red, hay que crearla en Trincherpe”. T3:32

Consecuentemente, la coordinación permite facilitar una intervención integral con el sujeto de forma tal que éste se sienta inmerso en una red de relaciones respetuosa con su proyecto vital. Para Loiolaetxea esta idea constituye un prerrequisito de su actuación, por eso entiende que el o la responsable de caso es preferentemente, el o la trabajadora social de base, sobre todo si estamos hablando de una residente que opta, en el marco de su proyecto vital (el que está recogido en su PIA), por encontrar su lugar en nuestro territorio:

“Los responsables de los casos, quienes deberían de ser, son las trabajadoras de atención primaria”. L3:72

Loiolaetxea, a través de la vinculación que establece con las y los residentes asume la referencialidad (que no la responsabilidad) del caso, desde luego durante el periodo en el que la persona convive en Loiolaetxea. Además, también considera que la

referencialidad puede ser asumida más allá del tiempo de duración de la estancia, siempre que las personas así lo expresen, lo consideren o lo sientan. Pues bien, entre las opiniones analizadas encontramos que, tanto los profesionales de atención primaria como los residentes, perciben esta coordinación y la valoran muy positivamente:

“Luego a nivel de coordinación para mí sí será una de las entidades que mientras están en el centro mejor se coordinan o son más accesible, quiero decir que yo he ido ahí, he visto el centro, ellos vienen. (...) Luego la relación con los servicios sociales también es cercana, hay un feedback desde mi punto de vista positivo (...) Se negociaron los objetivos del trabajo a la salida tanto por la persona, como desde el centro, como desde servicios sociales”. T3:43

“N. juega después un papel de seguimiento, hasta que estoy porque claro cuando pasas de Portuenea a LE no es pasar y ya está ¿no? Sí, N. tiene un seguimiento de cómo está siendo ese mes o mes y medio de J. en LE, cómo se ha adaptado, hay reuniones entre Marta, N. y yo, o sea nos reunimos para hacer trasvases de cosas y para comentar, pues como está siendo la adaptación de J. en su nuevo hábitat, sí, sí no hay un corte, N. sigue implicada, de hecho yo con N. tengo conexión con ellas, y ella es mi asistente nuevamente puesto que estoy viviendo otra vez [en mi pueblo]”⁶⁹. R4:21

Además de la coordinación de caso, Loiolaetxea pertenece a varias redes, entre ellas: Sargi, donde actualmente asume una de las vocalías; Hedatzen; la Red ESEM, de entidades del tercer sector que operan en prisión; la Red Harresiak Apurtuz, la coordinadora de ONGs de Euskadi de apoyo a Inmigrantes; así como a la propia red de centros del sector social de la Compañía.

12.2.4 Utilizando los recursos normalizados existentes en el entorno

Es evidente que cualquier proceso de inclusión debe atender dialógicamente tanto a los mecanismos de arraigo como a los de acceso. Estos últimos tienen que ver con la incorporación a la actividad económica y social, es decir, con el acceso al trabajo, con la estabilidad en los ingresos y con la protección, el acceso a la vivienda, la educación y la salud (Renes, Fuentes, Ruiz, & Jaraíz, 2007).

⁶⁹ Queremos hacer notar que nuestro interlocutor (J) habla sobre sí misma en tercera persona.

Como estamos viendo, Loiolaetxea trabaja los mecanismos de arraigo a partir de la generación de vínculos y de relaciones interpersonales que ayudan a superar las situaciones de soledad y falta de arraigo de quienes llegan a la casa. ¿Y todo lo demás? ¿Qué hacen las y los residentes? ¿A qué se dedican?

En los objetivos que se recogen en el PIA hay cuestiones que tienen que ver con la regulación administrativa, con las causas penales pendientes, con la formación, con la ocupación y el empleo, con el ocio, o con el tiempo libre, la salud y la espiritualidad. Pues bien, en Loiolaetxea tratan de dar respuesta a estas cuestiones utilizando los recursos existentes en el entorno, aplicando así el principio de la normalización que recogía la Federación Sartu (Federación Sartu, 2010).

Estudiar en el EPA, hacer un máster en Deusto, sacar el carnet de conducir, acudir a un programa de desintoxicación, hacer la valoración de dependencia y empezar a trabajar en Gureak⁷⁰, ir a los talleres de Sartu⁷¹, sacar la tarjeta Kirolgi que permite entrar en los polideportivos donostiarras, darse de alta en Lanbide, hacer el camino ignaciano con compañeros y compañeras de otras obras jesuitas, ser voluntario en Solidaritza, el grupo de profesoras y profesores del Colegio San Ignacio preocupados por temas de cooperación internacional, ir de cocinero a la ruta del camino de Santiago... son las cosas que las y los residentes consultados han compartido de sus proyectos individualizados. Veámoslo con un ejemplo:

“He tenido oportunidades de venir y estudiar y hacer un master aquí, (...) a través de LE que me facilitaron todo para estudiar, ahí te facilitan, te facilitan las cosas, si tú quieres hacer pero desde que tú quieras ¿no? Porque hay gente que no quiere, no quiere hacer. Yo creo que mayoría sí quiere y además tú tienes un periodo que tu económicamente tú estás garantizado con cosas que tú no te tienes que preocupar, tú tienes dónde dormir y tal, entonces preocúpate en salir adelante y vinculando de ahí pero sé autónomo, en ese sentido y creo que las áreas que se trabaja está muy bien en

⁷⁰ Gureak es grupo empresarial vasco que genera y gestiona oportunidades laborales estables y convenientemente adaptadas a las personas con discapacidad. Su origen está vinculada a Atzegi, Asociación Guipuzcoana en favor de las personas con discapacidad intelectual.

⁷¹ La Federación Sartu está compuesta por cuatro entidades privadas sin ánimo de lucro que actúan en el sector de los servicios sociales de la CAPV, concretamente en la atención y acompañamiento social y laboral.

un sentido de que hace que tú cojas confianza de nuevo en ti, que puedas realmente hacer cosas que tú has pedido”. R5:16

La utilización de los recursos normalizados, los que existen en el entorno, suponen una manera de hacer efectivo el principio de ciudadanía, dado que la exclusión es, en parte, la imposibilidad de acceder a los espacios y recursos mejor valorados (Subirats, 2010).

En definitiva, y a modo de resumen de este epígrafe en el que hemos analizado los aspectos fundamentales que según la Federación Sartu (Federación Sartu, 2010) garantizan que los procesos de inclusión puedan tener éxito, nos encontramos ante una entidad que tiene elementos valiosos en cuanto al método de intervención que desarrolla, que le otorgan legitimidad cognitiva: un trabajo personalizado, ajustado a las necesidades de cada residente y centrado en la generación de vínculos, coordinado con el resto de profesionales de la red y normalizado.

12.3 A partir de un modelo de trabajo, el modelo hogar

Respecto a los mecanismos y formas de intervención, los teóricos de la exclusión nos recuerdan que estamos ante un fenómeno complejo y multidimensional (Laparra Navarro, M.; Pérez Eransus, B. (coords), 2008) y que es necesario diseñar procesos de cambio que permitan a las personas pensarse de otro modo, imaginar su vida de otro modo (Federación Sartu, 2011). Asimismo, nos recuerdan que una mala intervención lo que puede hacer es pervertir la relación con el otro (Vidal Fernández, 2009). El problema no obstante, suele consistir en el cómo, en la naturaleza de la intervención a desarrollar. Es fácil, o al menos apenas hay discrepancias entre los autores a la hora de hacer afirmaciones doctrinales respecto al carácter global, unitario e integral de las intervenciones a realizar con las personas excluidas pero, como sostenemos, el problema se produce en la práctica, a la hora de articular los mecanismos, recursos y procesos concretos para dar a todo el sistema el nivel de coherencia y de unitariedad necesario para hacer frente al problema. Que el logro de la autonomía personal es un desiderátum querido por la práctica totalidad de agentes que intervienen en la política social, no hay ninguna duda sobre ello; el problema radica cuando las posibilidades reales de vivir una vida autónoma no son tan asequibles como quisiéramos. Seguramente una de las problemáticas más acuciantes derivadas de la crisis es la

imposibilidad del mercado laboral para garantizar una vida digna (Laparra Navarro, M. (coord), 2014). Este es el meollo de la cuestión. Intuimos que tras esta cita, hay algo de eso:

“Porque en eso sí que inciden mucho y yo me parece que es una cosa también muy buena que tiene, el empoderamiento, o sea que tú seas consciente como persona que tienes que tender hacia tu autonomía, o sea no abandonarte ahí, sino que sabes que tienes que tirar para adelante, ellos trabajan para que seas una persona autónoma y te empoderes como tal, a todos los niveles, y tan importante es la esfera económica, como la personal, porque claro tienes un trabajo y te independizas económicamente, pero si debajo no tienes un equilibrio personal hay muchas veces que eso luego fracasa”.
R2:34

Si, como nos decían Renes, Fuentes, Ruiz, y Jaráiz (Renes, Fuentes, Ruiz, & Jaráiz, 2007), para poder articular los procesos de reconstrucción y empoderamiento que requiere superar la ruptura del mecanismo del arraigo, hay que generar y fortalecer espacios de apoyo enmarcados en procesos colectivos y en iniciativas singulares y donde la presencia del técnico se entiende desde su rol de acompañante, es preciso establecer un marco donde ese acompañamiento tome cuerpo. En Loiolaetxea, ese marco es la vida cotidiana.

Modelo hogar

Etimológicamente, la palabra hogar viene de hoguera, por tanto, produce sensaciones de calidez y calor. Adela Cortina nos recuerda que los seres humanos somos seres sociales y que nos reunimos con los demás, y que reforzar los vínculos familiares, la casa, la comunidad doméstica, *“es central para cualquier ser humano y sobre todo para los jóvenes y los mayores, que son los grupos más débiles y vulnerables. La familia responsable sigue siendo una auténtica red de protección”* (Cortina, 2007, pág. 38). La palabra que más veces han repetido todas las personas residentes consultadas es *familia*: Loiolaetxea es *mi familia*, es *mi casa*, o mejor, *es la casa de todos*:

“Es mi familia, yo tengo una familia entonces de decir no estoy sola, si me pasa algo, si viene la policía y viene a por mí, yo tengo un montón de gente que está atrás y va a

ayudarme, y mira: esta persona vive aquí, tengo una dirección, tengo un sitio, tengo comida, vivo aquí entonces no da esa sensación de desarraigo total”. R5:44

Y esa es la imagen que como organización, proyectan. Alguna de las personas consultadas que no conocían expresamente el proyecto lo definió de la siguiente manera:

“Si identifico algo es gente que vive en una casa, que está en un sito y que viven ahí”. C3:77

La calidez que se percibe, por los gestos, los símbolos, los cuidados que Loiolaetxea entrega no solo a los residentes, sino a todas las personas que tienen relación con ellos es uno de los elementos más destacados por las personas de las entidades que interactúan con ella:

“Las personas necesitamos sentirnos respetadas, sentirnos escuchadas, recogidas, qué importante, qué importante es ahí la atención de calidez ¿no? del afecto y demás. Y en esto LE, pues son pioneros. Ese momento almuerzo, a las 11, el parón el juntar al grupo. La percepción que uno tiene sobre cuál es el clima ahí ¿no? el clima de unión, de recogimiento, de sentirse en familia”. S4:36

Un modelo que también tiene sus riesgos; riesgos que se ven desde el exterior, que aportan las voces de las personas de las entidades que se preguntan si una intensidad de relación tan grande no puede generar dependencia. Son aportaciones que se dejan sin concretar y que se hacen desde un punto de vista más teórico o de posibilidad que práctico y de realidad. En este sentido, las y los residentes hablan de valores como *“respetar y ser respetado, acompañar al compañero, fomentar la autonomía y el empoderamiento, convivencia, no juzgar, apoyo incondicional, libertad y seguridad”*. Refieren la dificultad de tener que marcharse, pero entienden que la marcha es un paso más en su proceso de avanzar hacia mayores cotas de autonomía. Esta aportación nos sitúa en el momento de la salida de Loiolaetxea:

“Ya te lo comentan, te comentan que bueno que han decido, que el equipo lo ha estudiado y que creen que lo mejor para ti es que vivas en Pasaia⁷², y eso te lo

⁷² Esta alusión a Pasaia hace referencia a un piso de transición que Loiolaetxea gestiona en la última fase de su proceso de inclusión, el acompañamiento especializado con personas que ya no viven en

comunican tres semanas o un mes antes, y en ese mes o tres semanas vas preparando tu despedida, tu año y medio de tu experiencia ahí lo tienes, ¿no?, pues redactar o esa vivencia de un año la tienes que plasmar en una despedida, en una cena que es de despedida y sí el cambio es aun sabiéndolo, dónde vas a ir, el cambio es muy grande. Aunque luego, interiormente hay unos lazos que nos unen muchísimo, o sea, en ese sentido no hay ruptura”. R4:20

Modelo comunitario

El modelo hogar del que hemos hablado en el apartado anterior tiene su razón de ser en una de las características singulares de Loiolaetxea: *la presencia de una comunidad de vida compuesta por jesuitas que conviven en la misma casa*. Así se expresa una de las participantes:

“Un hecho diferencial para mí que es positivo y que yo lo veo en otros proyectos similares que nosotros podemos tener es por ejemplo, bueno pues que haya en la casa siempre una presencia permanente de una comunidad religiosa”. S1:66

El Proyecto de Loiolaetxea nació a partir de la imbricación de dos ideas: la primera tiene que ver con la creación de *experiencias de vida en común*, comunidades de vida en las que viven y conviven (algunos habitando en la casa y otros sin que convivan bajo el mismo techo) jesuitas, laicos y laicas, religiosos y religiosas de otras órdenes, junto a personas con experiencia penitenciaria o en exclusión social; y la segunda hace referencia a la opción de Loiolaetxea de ser ante todo una *comunidad de solidaridad inclusiva*, una comunidad de vida que permita el crecimiento y desarrollo personal de todas aquellas personas que vivan en ella.

Obviamente, no se puede ocultar en ambas ideas la fundamentación religiosa que las sustenta, (no podemos olvidar que el proyecto está inspirado en un modelo de vida ignaciano) no obstante, lo determinante es que se trata de una cosmovisión religiosa que es al mismo tiempo afirmadora de un desarrollo individual perfectamente coherente con los objetivos de una política social integradora. Dicho de otro modo, la opción religiosa que sustenta Loiolaetxea no vulnera para nada, ni en el orden doctrinal ni en el

Loiolaetxea pero requieren de cierto acompañamiento durante un tiempo. Un acompañamiento mucho menos intenso pero clave para garantizar el éxito de los procesos.

relacional, una opción amplia, abierta, integradora y técnica del problema. Un reflejo de este modo de ver lo podemos comprobar en la cita siguiente:

“La comunidad quiere decir que compartan la casa. Sí; comparten la casa y esta persona viene a vivir aquí, somos, pues, de la familia” L1:34

Sin embargo, la presencia de la comunidad da consistencia al proyecto, le otorga *familiaridad*, dado que siempre hay alguien dispuesto a escuchar, a conversar, a dialogar, a confrontar, consecuentemente, acentúa la dimensión relacional necesaria en individuos cuyo itinerario vital está lleno de desencuentros, desarraigos y rupturas. Dicho de otra forma, el afianzamiento de la dimensión relacional acentúa el grado de estabilidad y autoconfianza, tan necesarios para poder reiniciar y ganar autonomía:

“Jo aporta muchísimo porque estás acompañado durante todo el día, quieres hablar, quieres cualquier cosa, te puedes tomar un café, hay roce, hay cariño e yo creo que son, es esencia en esa casa el que estén ellos ahí es esencia porque estás impregnado, en un momento dado estás impregnado de ese espíritu que ellos llevan y esas cosas”. R4:11

No debemos olvidar que las personas que acuden a Loiolaetxea conocen esta circunstancia, dado que hay un trabajo previo de conocimiento mutuo. Además no es el único centro que atiende a este colectivo, por lo que aquellas personas que no consideraran un valor su presencia, han podido ser derivadas a otros centros. Así lo expresa el técnico de una entidad que trabaja dentro de la prisión de Martutene:

“Entonces cuando al final va a LE, ya sabe a dónde va, ya se le ha explicado todo. Ahí puede haber personas, no es lo habitual, pero sí ha habido algún caso que yo he atendido, que al ver el grupo, el confrontar en grupo, el participar en grupo, pues no han querido. (...) Y acabó yendo a pisos de Cruz Roja. Pues porque bueno, era una persona que llevaba muchos años en prisión, muchos años institucionalizada y no aceptaba esa, esa convivencia grupal. Cosa que en una casa de Cruz Roja, claro que convives, pero el nivel de exigencia en la convivencia, o el nivel de implicación, de intensidad, es menor”. S5:6

Pero, no podemos obviar en este punto, entre otros, el conflicto derivado entre la visión institucional del problema, su necesidad de codificación y de regulación (la Cartera de servicios) con la peculiaridad, particularidad de experiencias tipo Loiolaetxea. Aquí

topamos con los límites del sistema, con el conflicto abierto entre la necesidad de sistematización y particularización de la oferta de servicios. En estos límites, *gaps*, orillas o como se quiera llamar surgen, a veces, desconfianzas, temores y por qué no decirlo, recelos institucionales derivados de la orientación ideológica de los diferentes proyectos. De este modo el binomio universalidad-particularismo adscrito a determinadas opciones ideológicas suele aparecer con gran fuerza. En el caso que nos ocupa, las reticencias se derivan de la vinculación del servicio de Loiolaetxea con la Cartera, es decir, hay personas tanto del entorno del conocimiento como de las entidades que entienden que la aportación de valor que presenta la comunidad de vida de Loiolaetxea es algo que no puede estar recogido en la Cartera y que por tanto, hay que identificar claramente para evitar confusiones. Para muestra de lo que decimos, la siguiente cita:

“En la Cartera no puede estar que seas una comunidad y que tú vivas y que el valor añadido de LE si es ese, si yo tengo razón y es ese, eso en la Cartera no está. (...) ese servicio residencial va a tener todos esos servicios los preste quien los preste, va a tener X características del servicio, de copago, de perfiles, de ratios, de reglamentos, si tú ahora además a eso, prestando eso le das un valor añadido más, pues tiene sentido”.
C3:81

En cualquier caso, la apuesta jesuita por una comunidad de vida quiere destacar para negar, una de las claves de la exclusión: el pensamiento de que no es posible vivir con personas en situación de exclusión:

“La dimensión simbólica creo que ha sido siempre la gran aportación de LE a los modelos de la red. Esa dimensión simbólica tiene que ver con que es mentira que no se puede vivir con las personas en procesos de exclusión y por eso están excluidas, eso es mentira, es falso, llevamos 15 años viviendo juntas y bueno pues podremos decir si es fácil o difícil, si es complejo pero la afirmación que podemos hacer después de 15 años es que la exclusión no responde a un patrón de personas que quieren vivir aisladas o que no pueden vivir en comunidad o en sociedad”. L2:23

De cualquier manera, es precisamente la importancia que adquiere la legitimidad pragmática o funcional, es decir, aquella derivada de un desempeño absolutamente necesario para la sociedad y que se escapa a las funciones codificadas desde el ámbito

institucional, es la que sostiene actuaciones tipo Loiolaetxea, no tanto el reconocimiento a partir de una legitimidad simbólica o derivada de su definición doctrinal. El hecho de reconocer que se está desarrollando un servicio al cual la política oficial no alcanza, suele ser determinante a la hora de la obtención del reconocimiento necesario de experiencias de este tipo. Diríamos que desde determinadas instancias sociales se trata de una “legitimidad consentida por incapacidad del sistema” (el énfasis es nuestro).

Abierto

El modelo comunitario de solidaridad inclusiva parte de la idea de que para la inclusión no es suficiente con que las personas que están en riesgo o situación de exclusión quieran salir de esa situación, sino que es imprescindible que la sociedad de un paso al frente y asuma también su compromiso de *hacer sitio*. Cabe recordar que, precisamente esta idea de movimiento bidireccional es lo que se argumenta para diferenciar conceptualmente términos como inserción o inclusión (Aguilar, Gaviria, & Laparra, 1995), (SIIS, 2012). Para ello es indispensable dar a conocer la realidad de las personas concretas a la ciudadanía, para que ésta se sensibilice. Y por tanto hay que tener una casa abierta, acogedora:

“Cómo podemos incidir en esa ciudadanía, que nos conozca, que nos conozcamos a través de algún proyecto pequeñito que genere sensibilización y bueno pues que nos quite esas imágenes peyorativas que a veces tenemos de algunas personas. Pues por ejemplo con el proyecto de la huerta⁷³”. L3:63

Loiolaetxea es una casa abierta. Cualquier día puede aparecer algún acompañante de cualquiera de las personas que conviven en ella a comer. Y esto es agradable y positivo para casi todas las residentes consultadas cuando se les pregunta por la cuestión:

“Pues a mí, a mí me encanta eso. Porque yo primero con los niños, yo he estado con los niños en la huerta y sí desde primero y me encantó la actividad, con los niños me encantó, y también la gente que viene de fuera”. R3:27

⁷³ Loiolaetxea tiene un jardín con una pequeña huerta. Actualmente tienen un proyecto de colaboración con alumnos de primero y segundo de primaria en la que, por grupos, vienen a cuidarla junto con un monitor y residentes voluntarios.

Sólo una persona señala que el hecho de que sea tan abierta y de que pase mucha gente en cualquier momento le provoca cierta dificultad. La justifica aludiendo a cuestiones relacionadas con la salvaguarda de la intimidad y el sentimiento de posesión:

“[Y eso de que la casa sea tan abierta] a veces me molestaba, porque a veces sentía necesidad de tener un poco más de privacidad. Entiendo también, por otro lado, que tiene que ser así, pero sí me molestaba. También el concepto ese, es mío, mi espacio, mi casa, es mío no quiero compartir...” R5:28

Donde hay profesionales y voluntarios

Uno de los factores que otorgan legitimidad al sistema es su opción por la profesionalización, una profesionalización que, quizá ha llegado más tarde que a otros ámbitos como infancia, mayores o discapacidad. Así lo expresaba una persona del ámbito público:

“Los servicios vinculados a exclusión no se han atendido tanto, no se han visto tanto vinculados a la profesionalización de los servicios sociales. Parece que en exclusión, con todo el respeto del mundo, puede trabajar cualquiera y se pueden nutrir de voluntarios”. P4:5

La profesionalización de Loiolaetxea genera en el resto de la red gran confianza, sobre todo en aquéllos que asumen la responsabilidad del servicio como puede ser la DFG o Instituciones Penitenciarias en tanto consideran que el centro sirve como referente para poder otorgar permisos penitenciarios a aquellos reclusos que habiendo cumplido los requisitos no tienen familia o lugar de residencia. Una confianza que se traduce en tener *un lenguaje común y espacios de coordinación* y que emana de la consideración muy positiva hacia los profesionales de Loiolaetxea. Una consideración positiva que comparten las personas residentes que califican a las y los profesionales como competentes y de una calidad humana significativa:

“Para mí LE es que tienes el equipo técnico ahí eso es un lujo, un equipo técnico como ese además con esa calidad humana y profesional de gente que bueno, que se les ve que les gusta, tienen unos valores que los transmiten, que se preocupan por ti, bueno para mí el equipo técnico que tienen es muy bueno, saben de dónde venimos, saben qué

tipo, qué habilidades tienen que utilizar y cómo tienen que tratarlas, tienen muchísima paciencia también”. R2:24

La opción por la profesionalización fue adoptada por la propia Loiolaetxea allá por 2004, porque le permitía escalar en el acompañamiento a las personas derivadas desde prisión, aumentando el número de personas atendidas. Además, supuso poner en relación las herramientas técnicas que aportaban los profesionales a las experiencias comunitarias de la comunidad de vida. Así lo cuenta una de las personas de Loiolaetxea, resumiendo lo que todos comparten:

“Porque sí que se ven limitaciones desde la parte exclusivamente comunitaria: no se podían acompañar, o sea solamente, digo con esa parte de vivir había algo más que en ese momento se dieron cuenta que necesitaban y a ese nivel es cuando se incorpora la parte más profesional, más de intervención”. L3:8

Profesionales que están acompañados por voluntarias y voluntarios que asumen tareas complementarias de acompañamiento y apoyo puntual. Un voluntariado que sigue teniendo su papel y que está reconocido desde cualquier esfera: el ámbito público, el del conocimiento y el de las entidades, además claro está de la propia Loiolaetxea y de las personas que residen allí.

Loiolaetxea opta por un modelo comunitario de solidaridad inclusiva donde también tienen cabida aquellas personas que desde su gratuidad, quieran acompañar y ser acompañadas:

“También entendemos que hay un espacio de gratuidad, de encuentro entre las personas de capacidad de las personas de conectar con la vida, con la pulsión de vida más que con la pulsión de muerte que somos hiper responsables profesional y comunitariamente pero también entender que hay un espacio de gratuidad que todos los planes de estrategia que no consiguen por ellos mismos garantizar. Hay un encuentro entre personas, hay un reconocimiento entre personas etc. Respecto de las personas que vienen a hacer proceso con nosotras y nosotros y respecto de las personas que vienen a hacer comunidad. El reto es sostener eso mediante nuevas fórmulas de participación, nuevos reconocimientos a nuevos agentes”. L2:93

Por otro lado, las personas residentes destacan su humanidad y cercanía, aunque también encontramos alguna opinión que, a modo de sugerencia, señala la importancia de que estas personas voluntarias estén formadas o se las instruya de alguna manera, para que puedan ejercer mejor su cometido:

“Yo creo que los voluntarios son estupendos, maravillosos, pero son algunas personas que no tiene que estar ahí, pienso yo o para estar ahí tendría que hacer algún otro trabajo previo a entrar ahí porque te vas a encontrar con personas que están muy dañadas, y si tú haces algún tipo de comentario te puede hundir más”. R5:32

La opción por un modelo comunitario y abierto donde quepan personas con distintas funciones y roles es fundamental para avanzar en la transformación social. En la sociedad relacional en la que estamos inmersos, posibilitar que personas distintas se conozcan, colaboren y se acompañen mutuamente es una de las estrategias que ayudarán a tejer otras relaciones consistentes que superen las relaciones *líquidas* que parecen caracterizar nuestro tiempo.

12.4 Desde una opción cristiana por vincular fe y justicia

En la literatura especializada encontramos innumerables estudios que refieren que la dimensión espiritual (que no religiosa) es una de las dimensiones constitutivas del ser humano, junto a las dimensiones biológica, social, cognitiva y psíquica emocional. Se le suele denominar dimensión espiritual o trascendental o de Sentido de la Vida. Buscar un sentido a la vida es fundamental para vivir una *“vida buena”* (Paul Ricoeur), sin embargo es clave en cualquier episodio o proceso de sufrimiento. Así lo expresó Viktor E. Frankl:

“Uno de los postulados, básicos de la logoterapia estriba en que el interés principal del hombre no es encontrar el placer, o evitar el dolor, sino encontrarle un sentido a la vida, razón por la cual el hombre está dispuesto incluso a sufrir a condición de que ese sufrimiento tenga un sentido” (Frankl, (1946) 1991, pág. 64).

El propio Maslow, en su conocidísima teoría de las necesidades humanas pone en último lugar, en el estadio más alto, la necesidad de autorrealización, con claras connotaciones espirituales. El abordaje de la dimensión espiritual es una de las

aportaciones singulares que hace Loiolaetxea a la red de atención en el ámbito de la inclusión social en Gipuzkoa.

Como sabemos, Loiolaetxea es una obra de la Compañía de Jesús de la que recibe Misión y con la que comparte carisma. La Compañía de Jesús tiene como Misión “*defender la fe y promocionar la justicia*” a la que están llamados todos los jesuitas y todas las obras. Esta Misión se concreta en acciones tendentes a la promoción de la justicia, el acompañamiento a personas y grupos en la búsqueda de sentido e interiorización; el anuncio y celebración de la fe; y el estar en las fronteras, desde el diálogo y la reconciliación.

Concretamente y en relación a la opción que hace referencia explícita al acompañamiento, servicio y defensa de los pobres y excluidos como exigencia de la fe, la Compañía, recogiendo lo que la Congregación General 35 anunciaba, formula la opción por los pobres de esta manera:

“Nuestro compromiso de ayudar a establecer relaciones justas nos invita a mirar el mundo desde la perspectiva de los pobres y marginados, aprendiendo de ellos, actuando con ellos y a su favor. [...] Con una llamada profética (el Santo Padre) nos invita a renovar nuestra misión “entre los pobres y con los pobres”. CG 35, D.3, n^o 27 (Jesuitak, Loiola Probintzia, 2010, pág. 19)

En Loiolaetxea esta opción se hace vida. La comunidad de jesuitas que viven ahí, abre su casa para acoger a personas en riesgo o situación de exclusión, para aprender de ellas y acompañarse mutuamente. Constituyen una comunidad única, en donde las personas que la integran asumen distintos roles, funciones, carismas y situaciones personales. Todas ellas comparten un mismo motivo, la experiencia de la inclusión, y un mismo presupuesto: todas y todos los que participan de esta experiencia pueden dar y recibir.

Aunque Loiolaetxea no es el único servicio de la red guipuzcoana cuya titularidad está en manos de una organización de la Iglesia Católica, sí es la única en la que un grupo de religiosos conviven en la casa asumiendo un papel en el proceso de inclusión de las personas.

Desde la administración pública se considera que la identidad religiosa de Loiolaetxea no es un factor que invalide ni dificulte su presencia en la red de atención. Se considera que la comunidad es “abierta en el terreno religioso”, “integradora”, “no proselitista”, “rica” y sobre todo “muy respetuosa”. Valores que son compartidos por todas las personas consultadas independientemente de su adscripción política.

Somos conscientes de que en el momento actual, una ética cívica emergente está cuestionando sistemáticamente este tipo de iniciativas vinculadas a determinada adscripción religiosa. Nada de esto se ha visto reflejado en las entrevistas realizadas al hablar de Loiolaetxea. Su carácter abierto y de diversidad de prácticas religiosas, muy respetuoso con las personas independientemente de sus creencias, le otorga también una presencia y legitimidad clave en la red. Incluso, hay aportaciones de voces de la administración pública de diverso signo político, que destacan la importancia de que en la red existan centros que tengan en cuenta la dimensión espiritual para poder entender y atender mejor a ese grupo de creyentes de distintas confesiones, haciendo explícito el derecho de conciencia de las personas:

“Qué pasa con personas que acuden a centros que tienen creencias religiosas o culturales diversas y el respeto a esas creencias culturales o religiosas. Sí que creo que es importante ser escrupulosos ¿no? por el respeto a las diferentes ideologías y creencias de las personas, y por lo tanto, igual que LE pueda ser una organización de jesuitas, y fenomenal, que sean lo que quieran, pero de la misma manera, facilitar que las personas que acudan a este servicio que puedan ser de otras religiones o ateas como yo, pues que no se sientan presionadas de ninguna forma. Porque hay muchas cuestiones que parece que son culturales, pero que tienen un trasfondo religioso y que bueno, yo creo que hay que trabajar y pensar y reflexionar mucho”. P2:99

Loiolaetxea distingue claramente entre espiritualidad y confesionalidad y opta por trabajar la dimensión espiritual de las personas desde la óptica del diálogo interreligioso y la diversidad de espiritualidades. Esto es lo que constituye su activo máspreciado de cara a la obtención de la legitimidad pragmática que señalábamos antes:

“Promovemos una ciudadanía con espíritu, porque cuidar en la persona dimensiones como la de la espiritualidad más allá de la confesionalidad, es decir, de ámbitos donde se pueda expresar en su interioridad, con gente que no son cristianos o que algunos

claramente son musulmanes y llevan sus prácticas y vivirlo con una apertura y con normalidad, supone un planteárselo, renunciar también a algunas formas personales de expresión que me parece que es un elemento que falta en la sociedad y que va a ser muy necesario. Es decir al final hablamos mucho de, bueno hablamos o está todo el debate de la interculturalidad y del diálogo interreligioso. yo creo que vamos perdiendo un poco el miedo a hablar para decir bueno una espiritualidad laica aunque no se llame así, bueno cada uno tiene la que tiene y la pone sobre la mesa ¿no? Y yo creo que cultivar esas dimensiones es importante y más en procesos donde el fracaso están tan presente”. LA:43

Una opción que las personas del ámbito del TS consultadas consideran se plasma y se visualiza en el modelo de cuidados y en las opciones de Loiolaetxea. Una vez más encontramos voces que vuelven a cuestionar si un servicio que pertenece a la red pública puede tener una ideología tan concreta ya que entienden que la ideología siempre impregna la actuación de cada cual. Sin embargo, no se tiene en cuenta que toda persona e institución tiene *de facto* una ideología y que toda intervención responde a determinadas creencias y supuestos teóricos, por lo que habría que matizar esta cuestión e iniciar un diálogo en relación a cómo impactan las ideologías en los procesos de intervención.

En cualquier caso, las personas de las entidades señalan que no han coincidido con personas que, habiendo vivido en Loiolaetxea, hayan manifestado haberse sentido coaccionadas por la comunidad ni por las creencias ahí manifestadas. Aunque, ciertamente, en esa fase de conocimiento mutuo que se da antes de la entrada a la casa, es un elemento que se valora por lo que aquellas personas que pudieran sentirse incómodas con la opción de fe o la dimensión espiritual se derivan a otros centros.

Entre las personas residentes consultadas dos son musulmanas, una budista y dos católicas. Todas, sin excepción, valoran muy positivamente la experiencia de poder abordar la dimensión espiritual, dado que consideran que es un elemento valioso de su identidad.

Las personas que profesan religiones distintas a la católica no se esperaban encontrar el grado de respeto, apertura y diálogo con el que se trata la cuestión de la espiritualidad. Incluso alguna manifiesta la preocupación que le suscitó antes de entrar a Loiolaetxea:

“Al principio no, pensaba que era un poco secta y ¡yo me voy a meter aquí con todos estos católicos! Yo tenía mucha mala experiencia en Brasil con el tema de la religión, porque antes de ser budista, de considerarme budista, he pasado por todas las religiones que te puedes imaginar, y claro yo pensaba que esto iba a ser un lavado de cerebro. Pero bueno esto es mejor que la cárcel, así que me voy, aquí no me quedo. No, para nada esperaba que fueran a respetar y tampoco esperaba encontrar la diversidad de personas que hay participando en proyectos, te sientes acogida también porque aunque no compartan tu fe ellos valoran que tú tengas una y entienden que tú tienes que tener tu espacio para trabajar eso. Sí además Manu muchas veces participa, me decía, ¿Puedo ir? ¿Vamos juntos? ¿Puedo hacer?”. R5:21

Las entrevistas a los residentes se efectuaron durante la celebración del Ramadán. El hecho de poder celebrarlo, de poder hacer las prácticas religiosas asociadas al Ramadán tal y como las habían aprendido, de que eso no supusiera ningún problema (aun siendo conscientes del trastorno que las prácticas del Ramadán suponen para la vida de la casa), y de que incluso el responsable jesuita del proyecto lo realizara también con ellos es uno de los elementos más valorados de la estancia en Loiolaetxea:

“Esa experiencia la verdad la he vivido muy bien por lo cual lo que esperaba no era así, porque yo pensaba que iba a ser un poco difícil para mí, que lo que pensaba que iba a ser más difícil para poder cumplir mi religión o cumplir este tipo de cosas, ahí cuando llega el Ramadán por ejemplo. Esto la verdad me acordaba si fuera también si estoy en mi familia, porque no notaba nada de cómo hay separación”. R1:18

“Ese apartado también es muy importante porque, yo soy musulmán por eso te digo, soy musulmán pero no se nota, no hay ese apunte de que dices que se nota aquí de que soy musulmán y me hacen un algún gesto o algo malo que no me gusta”. R3:13

Esta es la opción de la Compañía, una opción constitutiva y primigenia: estar en la “realidad real”:

“Al final es estar en un sitio donde sentimos que hay una llamada por situaciones de injusticia, marginación, y la Compañía tiene esa sensibilidad de decir: tenéis que estar ahí donde se dan problemas y dramas humanos hoy, y hay que estar, como comunidad, ciertamente, estar con una espiritualidad”. L4:39

12.5 En constante transformación

Loiolaetxea es un proyecto abierto y en movimiento: aprende de sus prácticas, del trabajo conjunto en la red, de su coordinación con otras entidades de la compañía, ejemplo de ello puede ser esta tesis.

Es un proyecto necesario, tanto desde el punto de vista de los residentes que señalan la importancia de que existan centros y servicios que ayuden a realizar el tránsito desde la prisión a la sociedad, como desde los agentes que conforman la red:

“Pienso además que asociaciones como LE son necesarias, es que si no te das un tortazo cuando sales de ahí, porque es que incluso aunque tengas familia fijate”. R2:43

Un proyecto con un reto interno claro, que supera al propio proyecto porque deriva de la crisis de vocaciones que las entidades religiosas tienen:

“El único miedo que yo tengo es que no estemos, que no haya jesuitas”. L1:30

Un proyecto basado en la experiencia de vida comunitaria que entrelaza personas con un fin claro:

“Si no existiesen personas y un proyecto, que lo coloco en segundo plano, pero si no existiesen personas que trabajan por esto ¿no? O que creen en esto sería imposible la reinserción en la sociedad”. R5:43

Que cuida a las personas que tienen la responsabilidad de cuidar a otras: un elemento que apenas ha salido en las conversaciones mantenidas pero que sirve para ejemplificar la opción de Loiolaetxea por todas las personas:

“Hace una supervisión de equipo, también muy buena y yo creo que en algunos casos han empezado a ir por delante, por ejemplo la atención psicológica, y el concepto de desgaste emocional, o sea nosotros tenemos estrés, pero no tenemos desgaste emocional, pro que no estamos con la gente y claro ese es un concepto como que al principio se mezcla y yo creo que eso lo apporto LE”. T6:25

Un proyecto integrado en la red pública pero con apuestas claras de que la persona debe estar en el centro. Apuestas que se materializan en el compromiso de Loiolaetxea de

tener plazas vacantes, fuera del convenio de colaboración que tiene con la DFG para poder acompañar los ritmos y los tiempos de instituciones penitenciarias y de la DFG, reto que la propia DFG asume como propio:

“Yo creo que tenemos que adaptarnos a los permisos. Nosotros desde la administración nos rompen mucho, esa cosa que tenemos plazas libres, solo para un fin de semana, la administración trabaja con la previsibilidad, en un mundo tan imprevisible como este intenta dar previsibilidad a lo imprevisible. Luego ya lo que es absolutamente imprevisible nos rompe, nos funde los cables, por ejemplo un reto es llegar bien a los permisos, a la flexibilidad de los permisos”. T6:27

12.6 Con retos particulares derivados de su propia singularidad

En tanto entidad de iniciativa social, a Loiolaetxea le afectan los retos abordados en el capítulo anterior: la necesidad de ubicarse en un nuevo contexto social; la importancia de mejorar el servicio; y la exigencia moral de seguir demostrando que *otro mundo es posible* a partir de fundamentos como la solidaridad inclusiva, la hospitalidad y la interculturalidad y el diálogo interreligioso son también sus retos.

Sin embargo, su propia singularidad, su especificidad le generan retos particulares, cuestiones que quizá no están suficientemente bien contempladas o sea necesario tenerlas presente para reflexionar sobre ellas y valorar si es preciso adoptar decisiones que mejoren el servicio.

En relación las condiciones estructurales de Loiolaetxea

Como señalábamos al inicio de este capítulo, el proyecto está ubicado en una villa de tres plantas con escaleras interiores. Las habitaciones son individuales y el baño se comparte ¿cómo afectaría una hipotética regulación de los espacios como la que hay en otros sectores (en menores por ejemplo)? La incorporación de medidas derivadas de las normativas de accesibilidad arquitectónica, por ejemplo, podrían suponer la necesidad de revisar y repensar su disposición. En este sentido, reiteramos nuestra opinión en relación a la necesidad de valorar *in situ* las condiciones estructurales de Loiolaetxea y considerar los beneficios que ésta ofrece.

En relación a la opción por atender las situaciones no contempladas en la Cartera

Una de las singularidades de las EIS, aquello que además, le ha otorgado identidad y legitimidad, es haber atendido a personas en situaciones no asumidas por la propia administración. Es desde esta clave desde donde Loiolaetxea opta por asumir con sus propios fondos un número de plazas (concretamente tres), para poder tener sitio disponible ante cualquier eventualidad derivada de la propia idiosincrasia del funcionamiento de Instituciones Penitenciarias.

Los permisos solicitados por las personas presas para acudir a Loiolaetxea pueden concederse de la noche a la mañana, impidiendo o dificultando la entrada por los canales habituales. A veces, son permisos muy cortos en el tiempo (un fin de semana), que “rompen” con el itinerario de acceso diseñado desde la DFG. Como apuntábamos al final del punto anterior, la propia Diputación considera esta cuestión como uno de los retos en el abordaje de la atención al colectivo preso, siendo además, uno de los elementos de fricción entre Loiolaetxea y la DFG.

En este sentido, consideramos que Loiolaetxea debe seguir asumiendo la función de mediación entre la DFG e Instituciones Penitenciarias, ayudando a allanar el camino entre estas dos administraciones (foral y estatal), distintas y ciertamente poco conectadas en la actualidad.

En relación a su modelo de intervención

Como suele ocurrir en la vida, a veces las fortalezas de una entidad pueden convertirse en su propia debilidad.

En primer lugar, Loiolaetxea trabaja el arraigo a partir de un modelo de intervención sustentado en la generación de vínculos estrechos con las y los residentes, lo que hace que la propuesta de acompañamiento que les presentan sea envolvente y muy intensa. Este es un factor conocido y muy valorado por la red de forma que las personas que tienen responsabilidades en la derivación saben que Loiolaetxea tiene unas condiciones determinadas y que no sirve para todas las personas: hay quien no quiere o no necesita ser acompañado tan estrechamente, que no quiere o no puede con un plan de seguimiento y acompañamiento de corte grupal y comunitarios.

A veces, las y los residentes perciben esa dificultad cuando ya están en el proyecto. Otras veces, viven la estancia en el proyecto como la única alternativa para salir de prisión por lo que esta circunstancia puede surgir en la propia dinámica cotidiana. Sea como fuere, todas y todos deberían ser conscientes de esta situación: la red cuando deriva y el equipo de Loiolaetxea cuando se generan los conflictos relacionados en la vida cotidiana.

Y esta consideración no puede afectar al principio de equidad. Hemos escuchado voces que cuestionan que las entidades puedan tener cierto grado de decisión al aceptar o no a las personas derivadas, en razón de la dinámica concreta y particular del grupo que convive en ese momento en el proyecto. Ubicamos la aportación anterior en el marco del principio general de adecuar el recurso a la persona y no viceversa. Somos conscientes de que este principio está aceptado unánimemente por la red, sin embargo, dado que las particularidades de las personas son muchas y los servicios de la red limitados, no siempre es posible su aplicación.

Por otro lado, Loiolaetxea trabaja el arraigo desde la implicación personal de una comunidad de vida y un equipo de profesionales que se *contagian* de ella. La conjunción de estas dos propuestas u opciones vitales puede tener también varias sombras que es preciso contemplar.

Loiolaetxea tiene que ser consciente (seguramente ya lo es, dada la poca rotación de profesionales que existe en ella) de que debe acompañar distintos grados de implicación en las personas de sus equipos. No es lo mismo la opción de vida de un jesuita que la de una profesional (de cualquier disciplina) que entiende su estancia y participación en el equipo desde un prisma profesional. Ambos son legítimos, complementarios y necesarios en Loiolaetxea, sin embargo consideramos que pudiera generar fricciones por lo que debiera ser tenida en cuenta y abordada. Ciertamente el hecho de que tenga espacios para la supervisión del equipo da cuenta del grado de conciencia que tiene en relación a la necesidad de articular espacios de comunicación y abordaje de conflictos entre profesionales.

Por último, quisiéramos añadir un apunte derivado de la presencia de la comunidad de vida en Loiolaetxea: la consideración de cómo afectan los cambios de responsables

tanto en el equipo como en la red. El responsable del proyecto es un jesuita destinado temporalmente a cumplir esa función. Los cambios de destino habituales en las congregaciones religiosas pueden afectar tanto a la red como al propio equipo. Esta cuestión (que no valoramos, dado que puede ser positiva o no) debiera ser tomada en cuenta, sobre todo en relación a los espacios de interlocución y coordinación inter-institucional en los que Loiolaetxea participa. El trabajo conjunto y la colaboración también tienen algo del *feeling personal* no solo de confianza institucional.

CONCLUSIONES

13 CONCLUSIONES: hilos para seguir dialogando. Se hace camino al andar

*El derecho que pides para ti, pídelo para los demás,
y nunca reclames un derecho en el que no estés dispuesto a asumir
tu cuota de responsabilidad*
Adela Cortina. 2007

Esta tesis nació en 2011 de la inquietud de Manu Arrue, Marta Silvano y todo el equipo de Loiolaetxea por pensar y reflexionar sobre su acción, una inquietud por querer atender mejor a las personas que se encuentran presas y no tienen apoyos suficientes; por ubicarse adecuadamente en un contexto socio-político determinado, el guipuzcoano; por anhelar un trabajo en red que ayude a realizar un movimiento bidireccional que entienden clave: desde las personas hacia la sociedad y desde la sociedad hacia las personas. Una inquietud enraizada en sus principios y valores sabiendo que con ello, les permitirá mejorar y hacer efectivo el lema ignaciano: *en todo amor y servir*. El camino recorrido desde 2011 ha sido largo. Ha llegado el momento de ver si además, ha sido fructífero.

La conciencia de vivir en un mundo injusto y desigual nos ha acompañado desde nuestra infancia. Nuestros padres nos han inculcado valores de responsabilidad personal y social, de altruismo y generosidad y de trabajo, lucha, tesón y empeño por la consecución de mayores cotas de igualdad y justicia social en cualquiera de los ámbitos en los que hayamos desarrollado nuestra vida. Y, conscientes de que la mirada del investigador es una mirada determinada, la suya, encaramos esta investigación desde presupuestos previos fijados en nuestra trayectoria vital, personal y profesional, que nos abocan a creer que la desigualdad es una opción estructural; la exclusión es una de las consecuencias palpables de esa desigualdad, por lo tanto, una situación sobrevenida, no una condición de las personas; y que es la comunidad el lugar idóneo desde donde podemos proponer alternativas posibles, creando espacios de *inéditos viables* que asuman la responsabilidad derivada de creer que las personas somos seres interdependientes, en constante interacción.

Esta investigación nos ha permitido realizar una *indagación reflexiva* del modelo económico-político imperante, de algunas de sus consecuencias y de las respuestas proporcionadas a partir del análisis de una situación concreta: el del TH de Gipuzkoa en relación a las personas que tienen necesidades de una atención permanente y de una asistencia integral.

Nuestra motivación por responder a la demanda de Loiolaetxea con rigor y solvencia, quiere mostrar argumentos que ayuden a comprender la situación de forma global a fin de poder encontrar respuestas que sirvan para mejorar la vida de las personas más vulnerables de nuestra sociedad, porque:

a) si entendemos que la desigualdad, como sentenció Barak Obama, es “*el mayor desafío de nuestro tiempo*”; y creemos que la exclusión supone, siguiendo a Fernando Vidal, el “*desempoderamiento de personas y comunidades*”;

b) si partimos de que las personas somos sujetos de derechos, entre ellos los derechos sociales, tal y como los define Mari Daly como “*aquellas provisiones necesarias para la promoción de la cohesión social y la solidaridad*”, y además consideramos que en su articulación, tal y como nos indica Adela Cortina, todas y todos tenemos que “*asumir nuestra cuota de responsabilidad*” tanto individual como social;

entonces, sólo teniendo en cuenta este tipo de consideraciones, estaremos en disposición de diseñar respuestas acordes con las preguntas formuladas, porque sólo desde ahí podremos poner en el centro de nuestros discursos a aquellas personas más vulnerables, conscientes de que la cuestión no es llegar primero a la meta, sino llegar juntos. No se trata de caminar rápido, sino de llegar lejos.

Partiendo de estos presupuestos previos, implícitos, y concluida la fase de estudio y análisis estamos en disposición de abordar el tramo final de este trayecto, que no es otro que el de comprobar si las intuiciones que teníamos formuladas como hipótesis de trabajo que guiaron la investigación eran ciertas y si las respuestas construidas ayudan a mejorar la vida de las personas.

Este trabajo se ha articulado a partir de tres objetivos específicos entendidos y diseñados de forma gradual, que van desde el marco general, es decir el EB, hasta el servicio

específico: Loiolaetxea. Los objetivos en una investigación señalan los cambios que con ella se pretenden conseguir, y como tales acotan la realidad pero sin pretender ahogarla dado que entienden que también aquí, de lo que se trata es de comprender las implicaciones que, en conjunto, todas ellas tienen. En cualquier caso, hay que ir poco a poco, así que vayamos analizando cada una de ellas desde las hipótesis identificadas.

13.1 Primer objetivo: Identificar las claves de la relación entre las EIS y la Administración

Nuestro primer objetivo ha tratado de identificar cuáles son las claves de la relación entre las EIS que actúan en el ámbito de la inclusión social y la administración pública guipuzcoana, en el contexto de un modelo mixto de EB, como es el vasco. En este sentido, analizamos la realidad objeto de estudio apoyándonos en tres hilos conductores, cada uno de ellos identificado por una hipótesis:

13.1.1 La responsabilidad pública en la atención a las personas en situación de exclusión

La primera hipótesis que nos ha ayudado a centrar la investigación versa sobre nuestra intuición de que el ámbito de la inclusión es el que más tardíamente ha sido asumido por la administración y que la ejecución del principio de responsabilidad pública está todavía en fase de articulación.

Pues bien, tal y como hemos estudiado en los capítulos 2 y 3 de la aproximación teórica y en los capítulos 6 y 7 donde hemos analizado los discursos de las personas entrevistadas en el marco de esta tesis, podemos afirmar que efectivamente, todos y todas coinciden en la opinión de que el ámbito de la inclusión es el que ha sido asumido más tardíamente por la administración afirmando, al mismo tiempo, que en Gipuzkoa todavía estamos en fase de articulación.

Las razones que se apuntan para sostener tal afirmación señalan en primer lugar a cuestiones relacionadas con la *identificación* del colectivo: las personas excluidas son invisibles, aquéllas a quienes no queremos ver, aquéllas con las que no queremos identificarnos..., por lo que son tapadas, obviadas y no consideradas. Esta invisibilización se traduce al fin y al cabo, en que en contextos de recursos escasos y de

necesidades crecientes, su voz, ya de por sí muy mitigada, tampoco llega a la administración. Además, dado que existe una cierta conciencia de que ya hay alguien que, con mayor o menor acierto, con motivaciones religiosas o laicas les atiende, la administración no siente urgencia para asumir su responsabilidad.

Una legislación garantista como la de la CAPV, que parte de la consideración genérica de que todas y todos los ciudadanos tienen derecho a los servicios sociales y que avanza en la concreción de ese derecho con la promulgación de un decreto de cartera que recoge los servicios, programas y prestaciones destinadas también a cubrir las necesidades que este colectivo tiene, hace que la administración vaya asumiendo poco a poco esa responsabilidad.

Es desde esta consideración compartida por todas y todos, en donde se fundamenta la conclusión de que estamos en fase de articulación de la responsabilidad pública en la atención a las personas en situación de exclusión.

Lo anterior no es óbice para reconocer al mismo tiempo que existen dificultades intrínsecas a la configuración del SVSS que dificultan tal menester. Así, el hecho de estar inmersos en un sistema de competencias compartimentalizado en tres niveles administrativos, a partir del principio de valoración del grado de dependencia o exclusión que tiene la persona, ello en sí mismo dificulta y mucho la asunción de esta responsabilidad, sobre todo cuando el ínterin, el paso de uno a otro nivel, no está suficientemente bien formulado y cuando las prestaciones identificadas en la ley no funcionan correctamente.

No podemos olvidar que la persona es una, que es ella misma y sus circunstancias, y que su itinerario vital (el ciclo vital) nos obliga a transitar desde momentos vitales de mayor dependencia hacia otros de mayor autonomía en un tránsito que no es lineal, sino recurrente, recursivo, en espiral podríamos decir. Entonces, ¿Cómo acompañar los ritmos vitales en el eje dependencia-autonomía, a los ritmos institucionales derivados de un reparto competencial siempre estático? Es aquí donde se ubica la figura del referente o responsable de caso, una figura clave para acompañar a las personas durante su paso o su estancia en el SVSS recogida tanto en la Ley 12/2008 como en la cartera de prestaciones y servicios.

Consideramos fundamental a este respecto, que se concrete y se acuerde en primer lugar, quién (o quiénes) deberían asumir la responsabilidad de caso, más si cabe en este ámbito donde la propia realidad de la exclusión presenta una situación compleja, rota, interconectada entre problemáticas y sistemas. Asimismo, es necesario determinar quién (o quiénes) asumirían la responsabilidad de cada persona en su integralidad, sobre todo teniendo en cuenta el entramado de sistemas, prestaciones, apoyos y agentes siempre parciales del SVSS. Igualmente y en segundo lugar, es imprescindible que se clarifique conceptual y terminológicamente esta figura y se determine claramente qué funciones son las que se asumen cuando hablamos de responsable y cuáles son las que se desarrollan cuando hablamos de referente.

La responsabilidad de caso debe estar, ordinariamente, en los servicios sociales de base

En relación a la primera cuestión, la determinación de quién debiera asumir la responsabilidad, la Ley señala que esta figura debe ser asumida principal y primeramente desde los servicios sociales de base, atendiendo a la consideración de que éstos son la puerta de entrada al sistema en el marco de un modelo comunitario de atención. Si la exclusión es la ruptura de mecanismos de acceso (empleo, ingresos, vivienda, salud, educación...) y arraigo (vínculos familiares, sociales y comunitarios) esta figura debiera ayudar a recuperar tanto unos como otros. Conviene recordar además, que las lógicas para abordar los mecanismos de acceso centrados en la prestación de recursos, en *cubrir carencias*, no están en manos de los ayuntamientos (no todos, por lo menos); pero, por el contrario, las lógicas para recomponer los mecanismos de arraigo, sí. Las personas vivimos en una comunidad, nuestras familias viven en ella, las amistades (muchas o pocas) están en el territorio, incluso, nosotras mismas, aun imbuidas en nuestra soledad también residimos en un territorio.

Si compartimos esta perspectiva, el o la responsable debe estar en el ámbito municipal y sólo subsidiariamente en el ámbito foral, tal y como entendemos el artículo 19 de la propia Ley que recoge la posibilidad de que desde el servicio social de base se valore la idoneidad de transferir esta responsabilidad en razón del grado de apoyo y de la intervención especializada que requiera la persona usuaria. En estos casos estaríamos hablando de una corresponsabilidad sobre todo cuando las personas siguen vinculadas a

su municipio, bien directamente o bien porque los servicios sociales de base siguen manteniendo contacto con la familia o la red de apoyo de la persona usuaria.

Ciertamente, puede haber situaciones en las que la opción de arraigar aquí o allí no esté decidida, la persona no quiera, sepa o pueda quedarse aquí: personas inmigrantes sin destino prefijado que no tienen regularizada su situación administrativa; personas encarceladas aquí que no son de aquí o no quieren quedarse aquí; o aquéllas que incluso han decidido no arraigarse en ningún sitio porque no han encontrado *su lugar en el mundo*... En estos casos podría contemplarse una responsabilidad de caso, de titularidad pública, que pudiera estar delegada en las entidades sociales que acogen a estas personas. Sólo desde aquí entendemos la consideración de la Ley del TSS de Euskadi que plantea la posibilidad de que esta función sea delegada en las EIS en determinadas situaciones y circunstancias.

Responsabilidad vs referencialidad: identificando dos funciones

En segundo lugar, consideramos necesario avanzar en la clarificación conceptual de cada función, que entendemos distinta y complementaria, y que pudieran ser asumidas por un mismo profesional o más. La Ley utiliza preferentemente la palabra *referente* aunque a veces la completa identificándola como *responsable de caso*, sin embargo, desde nuestro punto de vista consideramos que una cosa es asumir la responsabilidad del caso y otro la referencialidad del mismo.

En nuestra opinión, asumir la responsabilidad quiere decir que la administración pública se compromete a cumplir con su obligación de acompañar a la persona durante el proceso de cambio hacia cotas de mayor calidad de vida. Un compromiso adquirido desde el momento que la propia Ley considera que es un derecho de todas y todos los ciudadanos tener un profesional de referencia cuyo objetivo es procurar la coherencia, integridad y continuidad del proceso de intervención. Es en razón de ello que la administración debe asumir la coordinación del caso, elaborar (co-elaborar diríamos nosotras) el PIA y realizar el seguimiento de la intervención. Y, por todo ello, asumir también el compromiso de informar al resto de las o los profesionales que intervienen o han intervenido en el desarrollo de actuaciones tendentes a buscar una mejora en las condiciones de vida de la persona atendida.

Por otro lado la referencialidad alude, desde nuestro punto de vista, a un concepto más vinculante que está asociado a la generación de vínculos de ayuda que, en función del momento vital de cada persona e incluso, de la problemática que en cada caso hayan considerado abordar, pueden construirse con distintas personas de ámbitos diversos, en el marco de servicios y programas gestionados directamente por la administración o cuya gestión está en manos de las EIS u otros. La persona referente es esa que nos pone en relación con otros, que nos sirve de punto de referencia, incluso de anclaje, que está cerca y nos acompaña en el día a día. Esta referencialidad puede ser asumida por personas tanto del ámbito público como del privado no lucrativo u otros.

Evidentemente en muchas ocasiones, ambas funciones se desempeñarán desde la misma persona, la trabajadora o trabajador social de base; sobre todo en aquellas situaciones en las que la persona usuaria vive en el territorio y en su PIA se plantea una intervención ambulatoria. La cuestión se complejiza cuando la persona usuaria accede a recursos y servicios de atención secundaria, pisos o centros donde vive durante un tiempo y donde el acompañamiento se articula desde el equipo y desde las figuras profesionales del propio servicio.

Quizá lo mejor y lo más adecuado para las personas usuarias y para la organización del sistema consistiría en que ambas funciones fueran desempeñadas por la misma figura: el o la trabajadora social de base, porque simplificaría muchos procesos clave que tienen que ver con el seguimiento, la coordinación y la toma de decisiones. Sin embargo, como lo mejor suele ser enemigo de lo bueno y las circunstancias, situaciones y casuísticas son múltiples mientras que los recursos escasos, conviene dejar abierta la posibilidad de que estas funciones sean asumidas por personas distintas siempre que estén bien identificadas en toda la red.

13.1.2 Gipuzkoa es un territorio solidario que se ocupa de los demás

Para poder acometer la tarea de analizar cuáles son los modelos de gestión adecuados que nos permitan cumplir con el compromiso que como sociedad hemos adoptado de atender, desde la responsabilidad pública, a las personas en situación de necesidad, hemos querido enfocar la mirada hacia uno de los agentes involucrados: las EIS. A ello nos ayudó la hipótesis formulada que afirmaba que las EIS guipuzcoanas comparten las

características de heterogeneidad y compromiso firme con las personas asociadas al TSS, concentradas en el desarrollo de las funciones de cohesión social y de prestación de servicios.

El estudio del capítulo 5 nos ha permitido analizar el papel del TSS en el contexto actual, en el marco de la crisis que ha afectado profundamente a los modos y maneras de intervención y que, como es de sobra conocido, ha supuesto nuevos retos. Hemos tratado de contrastar esta intuición a través del análisis de las opiniones vertidas por las y los participantes en la investigación y que han sido recogidas en el capítulo 8. Todo ello nos ha permitido corroborar la intuición que recogíamos en nuestra hipótesis, según la cual afirmábamos que las EIS guipuzcoanas que actúan en el ámbito de la inclusión son heterogéneas en cuanto a tamaño, recorrido, motivaciones originarias, formas jurídicas, composición de equipos, grados de profesionalización, etc. Hemos tratado de mostrar cómo a pesar de esa aparente heterogeneidad, a todas ellas les une su firme compromiso por las personas, situándolas como actores clave en el fomento de la cohesión social y en la prestación de servicios en el marco de un EB mixto como el que tenemos en la CAPV.

Como es de sobra conocido Gipuzkoa es un territorio de pequeño tamaño: se trata de un T.H con una extensión de apenas 2.000 km², 714.000 habitantes y una densidad de 373 habitantes/km². En la actualidad sin embargo, este tamaño relativamente reducido se compensa con una gran densidad organizacional; de hecho, en el ámbito de la inclusión propiamente dicho y gestionando servicios de responsabilidad pública desarrollan su actuación un par de decenas de organizaciones; su naturaleza, carácter y tipos de funciones que desarrollan en la mayoría de los casos son previos a la creación del propio sistema de bienestar; consecuentemente son poseedores de un *know how*, de una experiencia nada desdeñables.

Se trata de entidades que aportan valor en los procesos de cohesión social, en tanto en cuanto articulan en torno a sí a parte de la ciudadanía y permiten poner rostro a la generalidad; gracias a ellas la individualización adquiere forma y visibilidad, "los inmigrantes" como término genérico se sustancia en Rahim o Inma constituyendo de esta manera el sustrato desde el que sustanciar la ciudadanía, en la medida que su individualidad constituye una fuente de derechos y obligaciones que, por así decirlo, les

saca del maremágnum del etiquetaje generalmente adscrito a connotaciones negativas como delincuente o magrebí. Por otra parte, se trata de entidades que aportan nuevos modelos económicos y sociales, fundamentales para presentar otras formas posibles de sociedad, fundamentados en valores *valiosos* para la comunidad como la solidaridad y la no lucratividad. Por último, se constata también que prestan servicios de gran calidad y calidez, asumiendo o canalizando la función de representatividad del colectivo con el que interactúan en el camino hacia la consecución real y efectiva de los derechos que les asisten.

Tercer sector vs sector terciario, la identificación de un riesgo

Suele ser habitual referirse al conjunto de entidades privadas que pululan en distintos estamentos del EB con el genérico nombre de tercer sector. Se trata, como es fácil suponer, de un término que engloba a un magma de entidades de muy diversa naturaleza, tanto por lo que afecta a su composición y naturaleza como por las funciones desarrolladas. Ciertamente en la literatura analizada referida al TSS se pone de manifiesto, aunque muy tímidamente, el riesgo de que las EIS surgidas desde la iniciativa social y ciudadana, alentadas por valores vinculados a la búsqueda de la justicia y del aumento de oportunidades, que normalmente se desenvuelven en un terreno de *necesidades no cubiertas* por el estado, y que han eclosionado recientemente, en consonancia con la consolidación del propio EB, se conviertan en meras proveedoras de servicios de responsabilidad pública y pierdan su dimensión política dejándola en manos de los nuevos movimientos sociales.

Evidentemente si esto ocurriera las EIS perderían una singularidad importante, a saber su capacidad de “triangular” la relación entre organizaciones diversas y la propia comunidad.

¿Es posible llegar a ese escenario en el que el tercer sector se convierta en sector terciario, únicamente considerado en clave productiva? Seguramente no como sector, pero sí podría darse en determinadas asociaciones o entidades que, rompiendo amarras con su base social sólo se dedican a gestionar servicios de responsabilidad pública. Utilizando la metáfora de Fernando Fantova de entidades *junco, zombie o brotes*, enmarcaríamos a éstas entre las *zombis* reconvertidas en empresas con mayor o menor

ánimo de lucro pero sin apenas base social, sin vinculación territorial y por supuesto, sin propuestas políticas a llevar a cabo. Se trataría posiblemente a algo parecido a una red de atención de corte meramente asistencialista, profesionalmente gestionada pero sin la trascendencia necesaria para incidir políticamente (en el mejor sentido de la palabra) en la planificación, complementación y mejora del EB siguiendo un planteamiento que tenga más que ver con la justicia y universalidad y menos con el mecenazgo y la filantropía, por muy necesarias que éstas sean. Quizá este riesgo no sea más que otra forma actualizada del sempiterno debate entre la asistencia y la promoción, entre la transformación y la revolución, entre la caña y el pez. Consideramos sin embargo, que el TSS debe estar alerta ante esta posible deriva. Una deriva puesta de manifiesto tanto desde dentro del propio sector como desde los analistas e investigadores que lo perciben en el cambio de discurso y en el cambio de tono de los estudios y propuestas del TSS. Así lo expresa el profesor Zubero cuando constata cómo la crisis ha mostrado la incapacidad de las herramientas de las que nos hemos dotado como sociedad para hacer frente al capitalismo y cuestionarse si esto también puede aplicarse al TSAS.

En este escenario nos parece importante avanzar en una idea que hemos recogido del Libro Blanco del TSS de Euskadi y que tiene que ver con cómo va a influir en el TSS el hecho de que haya un conjunto de entidades cada vez mayor ofreciendo servicios de responsabilidad pública. Nos referimos a la diferenciación entre las EIS que cumpliendo la función de prestación de servicios, éstos sean de responsabilidad pública o no. Consideramos que esta diferenciación puede tener consecuencias relevantes en la configuración del sector como tal. En investigaciones posteriores habrá que analizar si esta intuición que compartimos es real y relevante o no.

Compromiso con la transformación social

En cualquier caso y en consonancia con el punto anterior, si las EIS no quieren convertirse ni que les conviertan en meras agencias proveedoras de servicios, tienen que volver a asumir (si es que alguna vez dejaron de hacerlo) su compromiso por la transformación social, proponiendo nuevas formas de sociedad basadas en el valor añadido que aportan a la comunidad, en los bienes que les son propios: los bienes comunes.

La coincidencia de las reflexiones en torno a la existencia de cierta desafección entre las EIS y los nuevos movimientos sociales, la constatación de que los modos de participación van cambiando y de que las motivaciones de carácter instrumental asociadas a la realización personal van superando a las vinculadas a determinados compromisos sociales, o el hecho de que la irrupción de las redes virtuales y las nuevas formas de capital social, ahora digital, hayan emergido con mucha fuerza, todo ello sitúa a las EIS ante un escenario clave: necesitan re-centrarse, recuperar el eje de la incidencia política para que su experiencia sea considerada también un escenario de posibilidad, un ejercicio de otros modos posibles para vivir en clave de libertad, igualdad y justicia.

La capacidad de articular las cuatro funciones constitutivas del sector: *cohesión social, simbólicas, prestación de servicios y políticas* en un todo integrado a la búsqueda de sinergias, constituye, desde nuestro punto de vista, la fórmula mágica para evitar la deriva hacia una concreción excesivamente funcional de su papel y puede ser una herramienta clave para la transformación social.

Llegados aquí, parece oportuno presentar una muestra muy significativa y elocuente que expresa esta naturaleza política a la que nos referimos, en el mejor sentido de la palabra, y que condensa el significado de las EIS como instrumentos privilegiados al servicio de la transformación social. Nos referimos a su rol en el desgarrador conflicto actual generado en torno al drama de los refugiados sirios. A pesar de su aparente lejanía, el papel de las EIS como articuladoras de iniciativas impulsadas desde amplios sectores y movimientos sociales está poniendo de manifiesto la emergencia de los valores a los que nos referíamos cuando abordábamos el problema de la necesidad de encontrar su rol institucional en el marco del EB actual. Como puede comprobarse, toda la iniciativa de las EIS en el tema de los refugiados sirios arranca desde el profundo convencimiento del valor de la universalidad, expresado en la canalización de todo tipo de ayudas materiales independiente de la forma y condición de procedencia. Las EIS articulan un movimiento solidario sustanciado en:

- La fuerza que adquieren como visibilizadoras de un modo distinto de concebir la iniciativa política, expresado en el compromiso activo y en su papel como

portavoces del drama y de la denuncia necesaria ante los organismos internacionales correspondientes.

- La importancia que tiene la eficacia en la prestación de servicios. Los dramas han “forzado” a desarrollar actividades de organización, planificación y demás para hacer frente a las ingentes necesidades a fin de garantizar, cuanto menos, los mínimos necesarios para la supervivencia.
- Y, del valor de la cohesión social como factor dinamizador de ingentes cantidades de valor simbólico vinculado y fortalecido materialmente a través de la consolidación de redes de solidaridad que canalizan las ayudas recibidas y que despliegan un sinfín de energía positiva.

Hemos hecho alusión a este ejemplo porque entendemos que sintetiza los valores que venimos defendiendo a lo largo de este trabajo, aunque somos conscientes de las limitaciones derivadas de la aplicación mimética de este tipo de iniciativas por una razón fundamental: el esquema es totalmente distinto, dado que en el caso de los refugiados se trata de iniciativas que cubren carencias de lo Público; en el caso de Loiolaetxea e iniciativas parecidas, lo que se trata es de redefinir el rol institucional de las entidades privadas en un escenario en el que la presencia de la Administración es hegemónica.

13.1.3 La exclusión: un fenómeno complejo que requiere la participación de todos: hacia un modelo de EB relacional.

Una vez confirmado que la ejecución del principio de responsabilidad de la atención en el ámbito de la inclusión social en Gipuzkoa está en fase de articulación y constatado el hecho de que en nuestra provincia las EIS son organizaciones con una trayectoria histórica relevante, competentes y comprometidas en la atención a los colectivos más vulnerables, corresponde ahora identificar cuáles son los modelos de gestión adecuados para conseguir que los servicios sociales sean efectivamente un derecho ciudadano.

Traemos a colación esta cuestión que concuerda con la tercera hipótesis de nuestro trabajo, aquella que trataba de poner de manifiesto cómo la crisis y la gestión derivada de ella habían incidido en la existencia de un mayor grado de control público en las iniciativas sociales; además, en la misma hipótesis hacíamos mención a la consideración

de que la asunción de la responsabilidad pública haría transitar la relación administración – EIS, hacia modelos de gestión concertada frente a la actual basada en la firma de convenios de colaboración.

En los capítulos 3, 4 y 5 de esta tesis hemos analizado cuáles son los modelos de EB que se identifican a partir del estudio y análisis de los agentes que proveen el bienestar; además hemos visto cómo el SVSS se sitúa en el modelo mixto, aquél que articula la participación del estado, la iniciativa social y el mercado con un alto protagonismo de los dos primeros; por último hemos centrado el foco en el análisis de uno de los agentes participantes: el TSS. Por otro lado, en los capítulos 7 y 9 de la parte empírica hemos contrastado estas cuestiones con las opiniones, valoraciones y percepciones de las y los entrevistados ante las cuestiones planteadas.

Así, estamos en disposición de afirmar que la hipótesis presentada no ha sido del todo corroborada. Por un lado, porque la crisis no ha supuesto un factor relevante que haya afectado a la relación entre ambos agentes; aunque, ciertamente la asunción de la responsabilidad pública por parte de la administración posiblemente derive en la implantación de un modelo de gestión concertado.

La crisis como factor condicionante de la relación.

En cuanto a la primera parte de la hipótesis, la que considera que la crisis económica y su gestión ha sido el factor clave en la existencia de un mayor grado de control público, ha quedado manifiestamente desmentida: ninguna de las personas que han opinado al respecto consideran que la crisis y su gestión haya afectado a la relación. En su opinión, la gestión de la crisis ha motivado que la administración no haya podido ampliar las contrataciones en el Departamento de Política Social, debido a las medidas de racionalización para la reducción del déficit público impuesto por el Estado. Igualmente, ha supuesto menores ingresos para las entidades cuando la DFG, en los Presupuestos Generales para el 2013, aprobó la reducción del margen de beneficio del 5% al 3% en los contratos y convenios para la prestación de servicios, así como en las subvenciones⁷⁴. Por último, parece evidenciarse que la crisis sí ha afectado y mucho en

⁷⁴ Nótese que en el caso de las entidades sin ánimo de lucro este margen se emplea para sufragar otros gastos fundamentales para la gestión de las organizaciones que no son contemplados ni en los contratos ni

el aumento de la demanda así como en el cambio de perfiles de las personas atendidas, tanto en extensión como intensidad. Evidentemente si aumenta la demanda pero no aumenta el ratio... atendemos a más con lo mismo.

En cualquier caso, tras el análisis realizado consideramos que el grado de control que intuíamos estaba condicionando la relación tienen que ver con dos cuestiones: la primera hace referencia a la implantación de un modelo de gestión diferente al que históricamente se había desarrollado en Gipuzkoa durante la legislatura 2011-2015 en la que gobernó la coalición Bildu, y la segunda tiene que ver con el cambio de paradigma que supone la implementación completa de la Ley 12/2008 y la propia ordenación del ámbito de la inclusión social que se da a partir de ello.

En cuanto a la primera cuestión, como se recordará en las elecciones forales celebradas en mayo de 2011, la coalición Bildu accedió al poder en Gipuzkoa. En su plan de gobierno constaba la estrategia de identificar e implementar un modelo propio de creación, concertación y control de servicios prestados a través de terceros, como medio para conseguir el objetivo de consolidar y garantizar el compromiso de la administración, tanto en la oferta como en la gestión de los servicios. Entendemos que esta estrategia deriva de una opción ideológica clara a fin de implantar un modelo de gestión pública, de tal manera que la administración asuma no sólo la responsabilidad sobre el resultado sino también sobre la producción de los servicios necesarios para ello.

Esta opción se puso de manifiesto en la articulación de dos medidas: la *Ayuda para la Garantía de Ingresos* (AGI), implementada en el T.H de Gipuzkoa, y la creación de Kabia, organismo autónomo foral para la gestión, prestación y ejecución de servicios sociales. El hecho de que la coalición Bildu no consiguiera reeditar su mandato en la legislatura posterior (la actual) ha truncado la posibilidad de ahondar en cómo se ejecutaría esta opción y de valorar las consecuencias que ello acarrearía, tanto de cara a la atención a las personas como por lo que se refiere a la articulación del propio sistema.

En relación a la segunda cuestión, cabe decir que el cambio de paradigma que supone el hecho de que la administración vaya asumiendo cada vez mayores cotas de

en los convenios como una y otra vez señalaron las personas pertenecientes a las EIS consultadas y que ya recogimos en el análisis de contenidos del capítulo 9, página 257

responsabilidad derivadas de la implantación de la Ley, y del plazo de ocho años previsto para la completa universalización de las prestaciones que culmina en diciembre de este mismo año (sin que nada de ello suponga por defecto, un cambio de modelo), ello puede generar mayores cotas de control, más cuando el ámbito de la inclusión está en un momento de ordenación.

En este sentido, la promulgación del Decreto Foral de Accesos a la Red Secundaria aprobado en 2014, ha supuesto la instauración de lo que se ha denominado *ventanilla única*. Esto supone a su vez, que el trabajo por marcar un modelo de intervención que derive de la herramienta de valoración instaurada por el Gobierno Vasco, puede generar en las entidades una pérdida de autonomía con la consiguiente crisis e incomodidad.

En nuestra opinión es este último factor el que ha ocasionado en las entidades una cierta sensación de control, agudizada cuando con el cambio de gobierno derivado de las elecciones del 2015 se paralizaron los procesos de trabajo conjunto desarrollados hasta entonces entre el Departamento de Política Social y las entidades. Este *corte en la comunicación*, en un momento de cambio de paradigma, ha supuesto un cierto impasse e incertidumbre de cara al futuro, más si cabe en un momento en el que las entidades valoraban positivamente el trabajo realizado en la etapa anterior. En cualquier caso, este impasse (que entendemos lógico, más cuando hay un cambio en los equipos de gobierno) parece que ha concluido, y parece que los procesos de trabajo conjuntos van a ser retomados en el marco del nuevo Plan de Inclusión de la DFG, “ElkarEKIN”.

La concertación como modelo de gestión: “la tierra prometida”

Esta segunda parte de la hipótesis se ha visto confirmada. Efectivamente la concertación es el modelo de gestión (y por tanto de relación con las EIS) hacia el que se transita. El problema es que todavía nadie sabe lo que es... en la medida que el propio modelo mantiene muchas incertidumbres.

Establecer un modelo de gestión basado en la concertación supone diferenciar claramente dos conceptos clave en un sistema mixto de EB: responsabilidad y gestión. Como apuntan Xabier Etxeberria, Cristina de la Cruz y Peru Sasía, uno de los modos que tiene el Estado para cumplir con su deber de satisfacer las necesidades sociales

asumidas como derechos, es que asuma la responsabilidad del resultado de las intervenciones, aunque no necesariamente de su desarrollo, pudiendo éste estar en manos de otras entidades tanto privadas lucrativas como no lucrativas (Etxeberria Mauleón, De la Cruz Ayuso, & Sasia Santos, 2009).

En esta tesitura, consideramos necesario y fundamental avanzar en otras dos cuestiones planteadas en el marco de las conversaciones mantenidas con las y los expertos: en primer lugar, determinar cuáles son los servicios y prestaciones que deben ser gestionados directamente por la administración pública y por qué; y en segundo lugar, conocer cuál es el modelo de gobernanza que debe sustentar la relación entre la administración responsable de garantizar los derechos y las EIS como gestoras de su desarrollo. Veamos cada una de ellas:

En primer lugar, partiendo del principio recogido en nuestro ordenamiento jurídico de que la prestación de servicios puede ser realizada directamente por la administración competente o por entidades tanto empresariales como ONLs., la Ley concreta aquellos servicios cuya prestación son de naturaleza pública, como son: primera acogida, cuestiones relacionadas con la coordinación de los casos, en particular, con la valoración, el diagnóstico y la orientación.

Como pudimos ver al analizar la ejecución de la responsabilidad pública en la atención a la inclusión social en Gipuzkoa, la coincidencia de que las cuestiones antes referidas pertenecen al ámbito de gestión directa es unánime. Sin embargo, también vimos que hay opciones ideológicas (normalmente vinculadas a una visión de izquierdas) que consideran que, dado que la administración asume la responsabilidad del resultado, necesita gestionar directamente también otro tipo de servicios para conocer al colectivo, para revertir las lógicas de la exclusión contextualizadas en el territorio y para desarrollar los modelos de intervención más adecuados para superarlas. No se trata por tanto, de que existan o no servicios gestionados exclusivamente atendiendo a una u otra lógica, la estatal o la solidaria, sino de valorar y acordar cuáles son los servicios y prestaciones que, además de las señaladas por la Ley, puedan ser asumidas desde la gestión directa y por qué. En este sentido consideramos necesario realizar dos apuntes:

- Por un lado, en el marco de la investigación desarrollada, ninguno de los expertos consultados ha planteado siquiera la posibilidad de que tuvieran que ser las instituciones públicas quienes ofrecieran directamente las prestaciones necesarias para ello, respondiendo a la más pura tradición socialista. Sí existe el debate en relación a si la oferta de servicios debe estar regulada por los convenios de colaboración o por los contratos administrativos, pero no se ha planteado la asunción exclusiva de la gestión de los servicios desde el estado.
- Por otro, conviene decir algo en relación a la argumentación que justifica la necesidad de mantener un modelo mixto. En este sentido, son tres los argumentos utilizados: en primer lugar, el reconocimiento de que las EIS ya estaban aquí y tienen una experiencia acumulada que aporta valor añadido; en segundo lugar, la mera constatación de que los sistemas de gestión desarrollados son más eficientes, ágiles y flexibles; y, por último, el reconocimiento de que la responsabilidad del cuidado atañe a todos los agentes: estado, mercado (aunque en este punto y en el contexto de esta investigación nadie apuesta por él), y por supuesto la comunidad y las entidades.

Por tanto, nos parece que la cuestión está en ver qué diferencial aporta la gestión directa de servicios a las funciones propias de la administración (planificación, organización, valoración, coordinación, etc.) que no pueda ser aportado por un modelo de gobernanza basado en el principio de responsabilidad compartida y colaboración. Entendemos que la respuesta a esta cuestión (que no hemos sido capaces de encontrar), queda pendiente para otros momentos de conversación y otras investigaciones aunque corroboramos que la opción por articular el modelo mixto de EB, donde interactúan servicios gestionados directamente por la administración con otros gestionados por la iniciativa social es la opción asumida unánimemente por las y los participantes en esta investigación.

En segundo lugar, en relación al modelo de gobernanza y los elementos para construir una propuesta que estructure un modelo relacional cabe decir lo siguiente:

Si damos por buena la aportación de Joaquín García Roca de que para responder a la exclusión es necesaria la participación activa de todos, dado que tenemos responsabilidad ante ello; si al mismo tiempo entendemos el concepto de ciudadanía

como nos apuntaba Joaquín Santos Martí como un constructo que conjuga derechos y deberes y que nos convierte (o nos mantiene, diríamos nosotras) como protagonistas de la vida colectiva; y si por último, consideramos tal y como señala Imanol Zubero que es la sociedad por sí misma la que debe hacerse cargo de aquello que la constituye como tal, todo ello apunta claramente a que cualquier reflexión sobre el papel y significado del EB pasa por una estrecha colaboración entre la administración y la sociedad.

En las conversaciones mantenidas a lo largo de la elaboración de esta tesis y cuyo contenido ha sido analizado en el apartado anterior, han ido apareciendo ideas y reflexiones que entendemos pueden ser hilos para tejer nuevos discursos en el marco de investigaciones o de procesos de trabajo que quieran ahondar sobre el modelo de gobernanza del SVSS. En nuestra opinión hay que partir, en primer lugar, del principio de corresponsabilidad o responsabilidad compartida: nadie puede asumir en exclusividad la responsabilidad de todo el proceso. Estamos de acuerdo con Fernando Fantova cuando identifica distintos papeles que deben desarrollarse para la realización efectiva, eficiente y de calidad de cualquier servicio en el marco de la política social, así como en su afirmación de que esos papeles puedan repartirse de uno u otro modo entre los distintos agentes del agregado de bienestar. Pero, esto supone que desde el comienzo habrá que determinar en cada servicio o para cada necesidad cómo se reparten esos papeles y cómo se hace efectiva esa responsabilidad compartida.

Sin duda, cabe constatar además, que la asunción de la corresponsabilidad viene de la mano de la colaboración. Pero, ésta sólo puede ser posible si parte de lo que a cada esfera o agente le es propio (los bienes relacionales a la esfera comunitaria, los bienes públicos al estado, los bienes privados al mercado y los bienes comunes a la esfera solidaria). Sólo así puede producirse un justo reparto de papeles, pudiendo identificarse claramente qué corresponde hacer a cada cual. No es necesario decir a este respecto que esto supone un proceso de negociación importante al estilo del “pacto social” que dio origen al EB y que Stiglitz, entre otros, propone renovar.

Esta identificación y determinación de qué corresponde hacer a cada cual debe tener por objetivo evitar duplicidades y dejar ámbitos o necesidades básicas sin atender. En cualquier caso, en nuestra opinión, no se trata tanto de decidir quién hace qué (aunque

esto también sea importante) sino de implementar modos colaborativos de hacer, porque es tan sustancial el *cómo* como el *qué*.

Por último, como tercer hilo, consideramos que el liderazgo también puede ser compartido. Creemos que hay un liderazgo que debe ser asumido por la administración, y que tiene que ver con aquello que tiene por finalidad garantizar los principios de igualdad y equidad: acceso, valoración, planificación, coordinación y estructuración de la red, incluyendo lo que tiene que ver con la gestión de los recursos públicos y por tanto con la transparencia y el control. Sin embargo, entendemos que hay un liderazgo que debe ser asumido por las entidades, que afecta a cuestiones tales como: la detección, innovación, reivindicación, vigilancia, cohesión social o modelos de intervención en razón a su experiencia en la gestión de programas y servicios, al conocimiento particular de los colectivos, y a su firme compromiso por la atención de calidad de las personas con las que interactúan; y en razón del desarrollo de las funciones que son constitutivas del sector. Quizá sea esto a lo que se refiere Fernando Fantova cuando aboga por la construcción de una gobernanza mixta donde corresponda al estado *llevar el timón*.

Por todo ello, nos parece muy sugerente la propuesta que James Karlsen y Miren Larrea nos presentan con el objetivo de crear nuevos espacios de relación. Ambos autores propugnan la creación de *un ágora* (Karlsen & Larrea, 2015, pág. 31), entendido éste como espacio común en el que se reúnen diferentes actores para enmarcar y definir problemas sociales, siempre y cuando no se pierda de vista la perspectiva de totalidad (público-privado, político-técnico; científico-práctico...), y en el que se negocie lo que va a ser considerado como una solución probable. Desde nuestro punto de vista, merece intentarlo.

13.2 Segundo objetivo: identificando la legitimidad de las entidades

Que las EIS tienen un papel relevante en la configuración del EB vasco era evidente. Esta tesis ha querido incidir en un aspecto clave como es la relación con la administración, más si cabe en el contexto de la perpetua reestructuración de los EB, inmersos como estamos en la irrupción de nuevos riesgos sociales y sumidos en una gestión de la crisis de difícil concreción en el marco de las políticas de austeridad y recortes sociales que soportamos. Entendemos que no queda más remedio que abordar

esta cuestión de forma global, incidiendo en cuáles son los modelos de gestión más adecuados para responder a las necesidades que el ámbito de la exclusión pone encima de la mesa.

Consideramos que éste es el marco desde el que adquiere virtualidad y significación la experiencia de Loiolaetxea. Como recordarán Loiolaetxea quería demostrar su legitimidad como actor relevante en el escenario de la política social guipuzcoana, en el ámbito de la inclusión. Por tanto, para poder acometer este objetivo hemos tenido que dar un paso intermedio y estudiar cuáles son los factores y agentes que otorgan legitimidad a las EIS a fin de que puedan ser consideradas actores relevantes en este cambio de escenario.

En este sentido, dos han sido los puntos de vista que nos han llevado a acometer esta investigación y que hemos tratado de recoger a modo de hipótesis de trabajo: el primero está centrado sobre la cuestión de los *factores* que otorgan legitimidad a una actuación como la de Loiolaetxea. Así, creemos que hemos dejado claro que la legitimidad es un constructo que está asociado a diversas cuestiones por lo que hemos distinguido entre legitimidad pragmática, moral y cognitiva. El segundo punto de vista que está relacionado con lo anterior, pone el foco de atención en los *agentes* que otorgan legitimidad, y como venimos repitiendo a lo largo del trabajo destaca, entre todos ellos, la administración aunque, como hemos dejado claro también, no se circunscribe a ella.

13.2.1 Factores que otorgan legitimidad

Como decíamos, apenas hemos encontrado investigaciones en el contexto español que hayan analizado la cuestión de la legitimidad de las EIS y los estudios que de alguna manera abordan este problema, lo hacen desde el estudio de la percepción social de las entidades para señalar que las organizaciones del TS son las mejores valoradas en áreas como confianza, contribución social, transparencia y eficiencia. En nuestro caso, el problema de la legitimidad ocupa un espacio central de la reflexión, tal y como hemos visto anteriormente. Las personas consultadas, en relación a la situación y problemática de las EIS guipuzcoanas destacan lo siguiente:

En primer lugar, respecto a la legitimidad pragmática a la que nos hemos referido en el apartado teórico, y de acuerdo con las opiniones vertidas por los expertos cabe decir

que: cumplen su misión de atender las necesidades no cubiertas; lo hacen con criterios de profesionalidad lo cual garantiza en cierta medida, la calidad de la intervención; y son eficientes.

En algunos casos esta legitimidad pragmática se ha asociado con el concepto de “legitimidad funcional” queriendo expresar la idea de que cualquier organización en tanto que cumple con una función considerada socialmente como valiosa, está ya legitimada para seguir haciéndolo.

En segundo lugar y en relación a la legitimidad moral, cabe destacar que descansa en los siguientes aspectos:

- su trayectoria histórica tal y como ya avanzamos en el apartado del análisis de los discursos es el factor que todas y todos los participantes han expresado y que la mayoría de ellos ha puesto en primer lugar;
- en su finalidad, es decir en el hecho de estar orientadas a la atención de las personas más vulnerables de nuestra sociedad, aquéllas que no son atendidas por el estado, confiere a esta trayectoria un valor singular;
- en el hecho de que la legitimidad moral deriva de su carácter representativo de una sector sin visibilidad y como tal se le reconoce; y
- por último, en su no lucratividad y en el hecho de que descansan en la acción voluntaria de muchos de sus miembros, elementos ambos que claramente se refieren a la función simbólica de las entidades y confieren mayor legitimidad a estas organizaciones en comparación con otros agentes.

En tercer y último lugar, en relación a la legitimidad cognitiva, aquélla que otorgan principalmente los profesionales y teóricos del sector y que tiene que ver con la valoración de los métodos implementados, cabe señalar que las opiniones recogidas certifican que, efectivamente, se otorga mucha importancia en el reconocimiento de las EIS a la profesionalidad y naturaleza de los métodos de intervención implementados procedentes de teorías comprobadas y de modelos de intervención contrastados; asimismo, adquiere una relevancia especial en este tipo de legitimidad el conocimiento que se tiene, así como la capacidad para argumentar y para sostener como factor

idiosincrático de las EIS su preocupación por la cohesión social, así como el peso político que se les otorga dada la eficiencia mostrada en la prestación de servicios, lo que las otorga una legitimidad más allá de su propia definición ideológica.

En definitiva, y tal y como presuponíamos, las evidencias mostradas por parte de nuestros interlocutores otorgan a las EIS un papel destacado como agentes relevantes en el sistema de protección a la inclusión. Los matices a los que aludíamos al referirnos a la corroboración de la hipótesis devienen de la reflexión suscitada a posteriori.

Estamos de acuerdo con la mayor parte de los autores consultados y con la opinión que algunos de los expertos han emitido, cuando plantean que la legitimidad es un constructo complejo y multifactorial, y que por lo tanto, no es suficiente una trayectoria histórica para estar legitimado a actuar, sino que sobre esa legitimidad histórica debe superponerse una concepción de la misma sustentada en la eficiencia y en la profesionalidad. La legitimidad no es una especie de rasgo de carácter que una entidad tienen *per se* al margen del contexto, sino una condición de partida que exige una y otra vez ser validada en un proceso de retroalimentación constante.

Sin embargo, no podemos dejar de referirnos al problema de la legitimidad sin abordar una cuestión que nos parece muy importante, nos referimos a la *legitimidad consentida por incapacidad del sistema*, siempre eso sí, que exista una valoración de que lo que hacen las EIS es de interés general. Algo así como: “pero si hacen lo que nadie más hace ¿quién soy yo para decir algo?”. En este punto nos parece relevante apuntar dos cuestiones que habría que abordar con más detenimiento:

- La primera tiene que ver con una percepción no contrastada de que para la atención a este colectivo *cualquier cosa vale, total, siempre será mejor que la calle*. Conecta con argumentos que hemos aportado por boca de tantos autores que hacen referencia a cuestiones como *merecimiento* o con los discursos de café sobre en qué emplean los pobres las ayudas sociales que reciben. La legitimidad consentida no puede servir de argumento para justificar cualquier método de intervención. Si los derechos sociales son derechos ciudadanos y el proceso de la asunción efectiva de los mismos por parte de la administración tiene por finalidad que ésta garantice aquéllos, no podemos olvidar que la administración tiene la responsabilidad

ineludible de garantizar que la atención a las y los ciudadanos más vulnerables se realice de acuerdo con los principios y valores establecidos para todo el sistema; por eso entendemos que la función de inspección es clave en ello. Sabemos de la complejidad de ello y de la dificultad de materialización de este principio, por eso, sólo nos atrevemos a apuntarlo como una preocupación surgida en el marco de este apartado.

- La segunda tiene que ver con el riesgo (quizá no sea real) de que esta legitimidad consentida ahogue, mitigue o desactive el grado de incidencia de las organizaciones en la política de bienestar social. Es una preocupación que conecta también con el riesgo de la traslación de determinados tipos de entidades desde el tercer sector al sector terciario (que valoramos a la hora de caracterizar a las entidades) debido fundamentalmente a las oportunidades de negocio que para algunas organizaciones se abre en este sector. Se trata de una traslación de la que las entidades responsabilizan a la administración (*es ella quien nos quiere ver así*), pero que también intuimos, atrae a determinado tipo de entidades y empresas prestadoras de servicios. No ocultamos que éste es un tema que nos preocupa, porque la legitimidad para actuar se otorga, pero también se adquiere, y consecuentemente, asumir que la razón de ser de las entidades, eso que en palabras de María Gradillas hace de ellas deseables, adecuadas o apropiadas dentro de un sistema construido de normas y valores, sea que son las que actúan sólo cuando la administración no lo hace, puede calar en su identidad como efecto Pigmalión, haciendo que éstas se centren exclusivamente en el servicio.

Igual que la primera, esta segunda preocupación tampoco ha sido contrastada ni debatida, surge del análisis más o menos certero de quien ha estado dialogando con la realidad. En cualquier caso consideramos que ambos aspectos son relevantes en tanto en cuanto afectan tanto a las personas más vulnerables, como a la propia identidad de las EIS.

13.2.2 Agentes que otorgan legitimidad

Nuestra segunda hipótesis versaba sobre los agentes que otorgan la legitimidad a las EIS. En este sentido, podemos afirmar que la intuición de que la administración es el

actor más influyente a la hora de otorgar legitimidad queda corroborado por los entrevistados, aunque aquí también hay que apuntar varias consideraciones.

Como ya vimos en el capítulo 10 al analizar los discursos, los estudios que abordan la cuestión dicen que los usuarios, los socios y la sociedad son, en general, quienes otorgan la legitimidad. Pues bien, en el marco de esta investigación se han citado a todos los grupos de interés de las EIS como agentes que otorgan legitimidad. La cuestión está en la fuerza o consideración que tiene la legitimidad otorgada por cada uno de ellos.

En este sentido, en primer lugar, las y los participantes consideran que la sociedad es quien legitima desde su base social. Esta cuestión es coincidente con el reto que las EIS asumen de reforzar sus bases como estrategia de subsistencia de las organizaciones aumentando la sostenibilidad económica; lo que provoca a su vez, un aumento del grado de aceptación social, cuestión ésta absolutamente clave para entender la legitimidad social que tienen este tipo de organizaciones. Sin embargo, esta cuestión suscita cierta controversia, sobre todo en el ámbito del TS. Así, es habitual que los profesionales del TS pongan en cuestión este hecho preguntándose: *“¿cómo va a ser la sociedad quien nos legitima si no nos conoce? Nuestro colectivo es invisible y nosotros también lo somos”*. Seguramente este factor es clave a la hora de analizar la legitimidad del sector, a saber, la distinción de ser una entidad que trabaja en el ámbito de la dependencia, la discapacidad, los menores, las mujeres o la inserción.

En segundo lugar, se constata que la administración misma es un agente legitimador. Para algunos la administración recoge lo que la sociedad considera y le confiere determinada voz, es decir, la administración legitima lo que previamente ha valorado la sociedad. Los expertos consultados abogan por esta idea. Sin embargo, las personas pertenecientes al sector entienden que la administración legitima desde el momento que establece una relación de colaboración con las EIS y las considera socias colaboradoras necesarias. En este punto volvemos a hacer notar la importancia que esta cuestión tiene en el marco de una reflexión más amplia del papel que las EIS tienen como prestadoras de servicios de responsabilidad pública. Desde esta función es evidente que la legitimidad otorgada desde la administración es fundamental. Quizá no lo sea tanto (o sea contraproducente tenerlo) si lo que ponemos en el centro es su función política o de

incidencia. Quizá este elemento haya tenido que ver también en la desafección entre las EIS y los movimientos sociales que tanto los expertos investigadores como el propio sector refiere en sus estudios.

Por último, y en tercer lugar, queremos destacar la legitimidad otorgada por los usuarios de los servicios y programas. El debate aquí también está servido: su opinión es clave para las entidades, es por ellas que hacen lo que hacen y consideran su valoración fundamental. Sin embargo, ¿cómo hacer representativa su voz? Si una de las claves de la exclusión es la no participación y si es cierto que *no tienen voz* como dice el aforismo, ¿cómo puede llegar a la sociedad su capacidad legitimadora? ¿Qué valor tiene, o mejor, se le concede? En estas reflexiones encontramos trazas de lo que ya hemos apuntado a modo de preocupaciones no resueltas o emergentes: la invisibilidad del colectivo, la consideración de que cualquier cosa vale, la legitimidad consentida... Evidentemente, todo ello no hace más que ratificar, en nuestra opinión, lo que Fernando Vidal plantea con acierto pero con cierta crudeza: la exclusión es el desempoderamiento de la presencia de las personas.

En definitiva, a la hora de valorar quiénes son los agentes que otorgan legitimidad, encontramos dos puntos de vista diferentes, aunque complementarios: la visión que aportan las personas integrantes del TSS y la del resto de agentes.

Los primeros identifican como agentes que otorgan legitimidad a los grupos que están situados cerca de las entidades. Como sabemos, la planificación estratégica nos conmina a identificar no solo cuáles son los grupos de interés de cada entidad, sino a identificar sus requerimientos y jerarquizarlos en función del criterio de cercanía-lejanía con la misión de la misma.

Desde nuestro punto de vista, ésta es la clave que explica por qué para las EIS los actores legitimadores son los usuarios, la administración y su base social (ésta última como parte de la sociedad).

Sin embargo, la visión del resto de los agentes está situada en una atalaya complementaria más elevada. Se incide en el hecho de que es la propia sociedad quien

legítima a las entidades y en que la administración, en tanto receptora de ese sentir, también lo es.

En cualquier caso, si la legitimidad se construye y se otorga, las EIS deberán ser muy conscientes de cuáles son los factores que la sociedad valora para que estén alertas, reflexionando permanentemente sobre ello; porque lo que se construye también puede destruirse.

13.3 Tercer objetivo: Loiolaetxea, actor clave en la red

Vamos llegando al final de este camino al identificar los aspectos clave de la legitimidad de Loiolaetxea para ser considerado actor necesario en la red de recursos y programas de inserción social de Gipuzkoa. Cuando abordamos este objetivo lo hicimos desde la intuición de que la legitimidad de Loiolaetxea se basaba en su capacidad para articular una red de apoyo comunitario basada en el acompañamiento personalizado. Esta era nuestra sexta hipótesis.

Pues bien, tras el estudio de su historia, el análisis de su proyecto socio-educativo y el encuadre en el mapa de los servicios sociales de Gipuzkoa realizado en la introducción de este trabajo, complementado con la lectura e interpretación de las opiniones y percepciones de las y los participantes recogidas en el capítulo 12 de esta tesis, podemos afirmar con rotundidad que Loiolaetxea está considerada un actor necesario en la red. Sin embargo, los elementos que sustentan esta consideración se centran más allá de su capacidad para articular una red de apoyo comunitario. Se trata de un conjunto de elementos que tienen en consideración al colectivo al que atiende: las personas presas; el mecanismo de exclusión que aborda: el arraigo; la metodología de intervención que emplea: el acompañamiento vinculante; su singularidad por atender también la dimensión espiritual desde parámetros respetuosos y abiertos, en clave siempre de diálogo sereno con las diversas formas de espiritualidad. Loiolaetxea se concibe a sí misma como una pieza más del sistema de bienestar social guipuzcoano del que forma parte y que se encuentra inmerso en la red de recursos, en un sistema donde la coordinación inter-institucional, inter-profesional y la participación en redes son cuestiones relevantes a los que Loiolaetxea presta enorme atención.

13.3.1 La legitimidad de Loiolaetxea

Como ya vimos en el apartado correspondiente, la legitimidad de una EIS se consigue a partir de la constatación de que cumple una serie de funciones y desarrolla un tipo de actividades que le otorgan tres tipos de legitimidad: pragmática, moral y cognitiva. Veamos cuáles son estos elementos en el caso de Loiolaetxea.

Legitimidad pragmática

En relación a esta dimensión, en el caso de Loiolaetxea, hemos podido constatar que su opción preferencial por las personas presas y en situación de exclusión, recogida en su misión, es clave para entender las razones que justifican la legitimidad de esta organización. Como se ha dicho reiteradamente, la misión de Loiolaetxea hace hincapié fundamentalmente en el colectivo al que quiere servir y en el modo como lo quiere hacer. Se trata de una casa donde vive un grupo de personas con estilos y opciones de vida diferentes, todas ellas involucradas en hacer realidad una propuesta comunitaria de presencia alternativa que trabaja por una sociedad inclusiva. La valoración de que su proyecto es necesario para la red es compartida por todas las personas: residentes y profesionales.

Igualmente se destaca su profesionalidad y buen hacer; una profesionalidad que hace que la coordinación inter-institucional e inter-profesional, siempre necesaria para poder desarrollar los procesos de inclusión con garantía de éxito, se dé de manera fluida y adecuada.

No obstante, tenemos que decir que la referencia a la eficiencia del proyecto como factor legitimador de las EIS en general y de Loiolaetxea en particular, no ha podido ser contrastada en esta investigación. Como es sabido, la eficiencia es la relación entre la eficacia, los resultados obtenidos, y los recursos utilizados para ello, por lo que es necesario acordar qué es un buen resultado en este ámbito, aspecto que no se ha abordado.

Legitimidad moral

En relación a la legitimidad moral, hemos podido constatar que ésta se asocia a factores como: trayectoria histórica de la entidad, compromiso con las personas más vulnerables, no lucratividad y la acción voluntaria como activos, atributos intrínsecos de la entidad, elementos todos ellos necesarios para ser considerada del TSS.

En el caso de Loiolaetxea los factores destacados a este respecto son tres: la consideración de que se trata de un colectivo de personas con causas penales abiertas, en prisión o en situación de exclusión; la consideración de que en el conjunto de esta tipología o perfil, en Loiolaetxea se acoge a aquellas personas que tienen mayores necesidades de arraigo y por tanto, mayor necesidad de apoyo, aumenta su legitimidad; y por último su carácter no lucrativo. Además, el hecho de contar con la presencia constata de un gran equipo de voluntarias y voluntarios, la apertura a todas aquellas personas que quieran conocer el proyecto y colaborar en él de múltiples formas, y por último, su participación en redes vinculadas con colectivos que están bien en prisión o por el hecho de que se trata de inmigrantes, todo ello otorga a Loiolaetxea un alto grado de legitimidad moral.

Legitimidad cognitiva

En relación a esta cuestión que hace referencia a la valoración de los métodos implementados, cabe decir que son varios los aspectos identificados como aportaciones de valor de Loiolaetxea al sistema.

- En primer lugar destaca un proceso de trabajo integral que empieza antes de la llegada del residente a casa. Se ubica en la fase de conocimiento mutuo y de valoración de las expectativas y normalmente acaece en el propio centro penitenciario. Este proceso también se realiza con las personas derivadas por la DFG, sin embargo, no es tan relevante en este caso dado que este trabajo lo realizan en Portuenea, el centro de apoyo al servicio de valoración.
- En segundo lugar, se trata de un proceso de trabajo individualizado, a partir de la identificación de expectativas y de negociación de las mismas. A este respecto cabe decir que Loiolaetxea suele tener claro también cuáles son sus limitaciones: cierto

tipo y grado de consumos, enfermedad mental,... y su capacidad real de intervención. Además, Loiolaetxea propone un proceso de identificación conjunta de objetivos de intervención que serán recogidos en el PIA. En la elaboración del PIA participan tanto el residente como el equipo de profesionales de Loiolaetxea, en coordinación con la trabajadora social del CP o del servicio social de base cuando esto es posible.

- En tercer lugar se destaca que es un proyecto socioeducativo fundamentado en el acompañamiento personalizado en el marco de la vida cotidiana, que permite la generación de vínculos interpersonales entre los propios residentes, con las y los voluntarios y la sociedad en general, a partir de la incorporación de las y los residentes en actividades normalizadas: cursos de formación, ocio y tiempo libre, solidaridad...
- En cuarto lugar, es una intervención procesual que entiende la vida como proceso, no lineal, sino en espiral, con altas y bajas, aciertos y errores, éxitos y fracasos, y donde éstos últimos deben ser analizados y contextualizados para aprender de ellos y avanzar. Como la vida misma.
- No podemos dejar de señalar en este proceso de intervención socioeducativa que Loiolaetxea proporciona servicios de atención espiritual, en la medida que, acorde con su ideología religiosa, entiende esa dimensión como parte constitutiva del ser humano que debe ser abordada en el camino por conseguir una vida plena. A pesar de que la dimensión espiritual está en consonancia con la dimensión religiosa que inspira el proyecto, no podemos olvidar que es una experiencia pionera alentada e impulsada desde la Compañía de Jesús. Sin embargo, la relevancia de la dimensión espiritual proporcionada no es algo nuevo ni extraño, desde el punto de vista académico por ejemplo, tiene enormes concomitancias con enfoques de intervención próximos a la escuela psicoterapéutica de Viktor Frankl. Como afirma este autor:

“El hombre está siempre orientado y ordenado a algo que no es él mismo, ya sea un sentido que ha de cumplir, ya sea otro ser humano con el que se encuentra. En una u otra forma, el hecho de ser hombre apunta siempre más allá de uno mismo, y esta trascendencia constituye la esencia de la existencia humana” (Frankl V. , 2009 (1984), pág. 13)

- Por último, se destaca también su capacidad para reflexionar sobre su acción (esta tesis es un ejemplo de ello, aunque no el único) que le lleva a sistematizar su experiencia y a adoptar decisiones innovadoras.

En definitiva, estamos ante un numeroso conjunto de elementos significativos que otorgan a Loiolaetxea legitimidad para ser un actor clave en la red de atención a la inclusión social de Gipuzkoa.

13.3.2 Su aportación de valor a la red

Cuando hacemos referencia a la aportación de valor que Loiolaetxea supone para la red de atención a la inclusión queremos aludir a aquellas cuestiones que suponen una cierta singularidad y cuya pérdida afectaría de una u otra manera a toda la red. En este sentido quisiéramos destacar para finalizar cuatro cuestiones que entendemos relevantes:

La comunidad de vida

La existencia de una comunidad de vida (independientemente de su cariz o motivación religiosa), el hecho de que en la casa conviva un grupo de personas de forma permanente y cotidiana, otorga al proyecto una singularidad especial y definitiva que constituye desde el punto de vista socioeducativo, un elemento estratégico de primer orden que otorga un plus sobre otro tipo de iniciativas. A este respecto, y a título aclaratorio queremos decir que no estamos hablando de un centro que plantea una presencia profesional completa, de 365 días, 24h al día. Es otra cosa. Se trata de una presencia complementaria a la de los profesionales, más horizontal, que completa la labor de los profesionales (recuérdese la anotación de Cáritas Española en su referencia a que el acompañamiento en el ámbito de la inclusión debe ser integral, intersubjetivo y “asimétrico” aunque no dicotómico), permitiendo una vivencia más familiar, más de hogar, y quizá por eso, más cálida y facilitando la existencia de relaciones horizontales lo que potencia terriblemente la integración comunitaria, elemento indispensable como sustrato desde donde situarse en un mundo distinto.

Esta comunidad de vida proporciona un significado distinto a la *ética de la hospitalidad* de la que nos hablaba Víctor Renes, una hospitalidad que tiene en la gratuidad, en la reciprocidad y en el acompañamiento fraternal (término con hondas connotaciones

cristianas pero que también engarza con ese valor de la “fraternidad” republicana) dándole su fundamento y fuerza. Una comunidad de vida que, tal y como nos apuntó con mucha vehemencia uno de los responsables de Loiolaetxea participantes en esta investigación, demuestra día a día que *“no es cierto que la exclusión responda a un patrón de personas que quieren vivir aisladas o no pueden vivir en comunidad o en sociedad”* (L2).

Abordaje de la dimensión espiritual

Presentar la posibilidad de que las y los residentes reflexionen, compartan, cuestionen aspectos relacionados con la dimensión espiritual constitutiva de los seres humanos es otra de las propuestas singulares de Loiolaetxea. Una propuesta que es trabajada, no solo permitida, esto es, puede haber proyectos y servicios que desde una ideología creyente y confesional permitan la realización de prácticas religiosas de las y los residentes. Sin embargo, en Loiolaetxea esta dimensión se trabaja, igual que se trabajan otras: la psíquica-emocional con las terapias, la biológica atendiendo a la salud y a la enfermedad, o la social cuando se trabaja la comunicación interpersonal. La dimensión espiritual también debe ser abordada cuando de lo que se trata es de encontrar el sentido de la vida de cada una de las y los residentes.

Esta propuesta se articula desde dos cuestiones clave y entendemos fundamentales: el respeto a todas las creencias y la distinción entre espiritualidad y confesionalidad. Loiolaetxea se convierte así, en una experiencia muy importante de diálogo interreligioso: la presencia de personas que profesan distintos credos; la posibilidad real de realizar sus prácticas religiosas; la conciencia de que es necesario renunciar a algunas formas personales de expresión de la fe, generan un entorno real de diálogo interreligioso, en un momento en el que parece que las creencias religiosas o la diversidad de espiritualidades, en lugar de unir vuelven a ensanchar la brecha entre las personas.

El fracaso como momento para avanzar

Quizá el abordaje del fracaso, de la recaída en el proceso personal, no sea una singularidad de Loiolaetxea, es decir, que no sean los únicos que lo tienen en cuenta.

Seguramente no. Sin embargo, es fundamental su aportación en un momento en el que en el sistema de atención a la inclusión se está cuestionando sobre la consideración de qué es un buen resultado. Coincide con la máxima que leíamos en un texto de Víctor Renes en relación a la importancia de entender la inclusión como proceso y no como meta.

¿Qué es un buen resultado en un proceso de inclusión social? ¿Cuándo se consigue la autonomía? ¿Acaso un buen resultado es no empeorar? Son cuestiones sobre las que reflexionan tanto los expertos como, sobre todo, las y los profesionales de la intervención, conscientes de que una de las condiciones del ser humano, aquélla que le permite una adaptación más adecuada, es su flexibilidad, y que cuanto más flexibilidad mayor posibilidad de adaptación.

Las personas que interactúan con Loiolaetxea dicen que el programa socio-educativo tiene muy presente el fracaso y la recaída, que ésta es una realidad que se contempla y se trabaja. Como decimos, seguramente no son los únicos (estamos convencidas de ello), sin embargo, el hecho de que se destaque como valor merece su consideración.

La dimensión comunitaria: Loiolaetxea como nodo de red

Como recordarán, la hipótesis que guio este objetivo hacía referencia a su capacidad para articular una red de apoyo comunitario. A partir del conocimiento previo que teníamos en relación al proyecto socio-educativo de Loiolaetxea intuíamos que ésta era una de las características más valoradas por la red. Como ya explicamos al inicio de este apartado, aquí nos equivocamos, aunque la red valora esta cuestión considera que la aportación de valor es otra.

Sin embargo, ahora que estamos a punto de finalizar esta narración, seguimos pensando que la dimensión comunitaria de Loiolaetxea, esa que la convierte en un nodo más de una red más amplia compuesta por el Colegio de Jesuitas, la Ikastola Mariaren Bihotza de Gros, la Universidad de Deusto, las y los vecinos de Altza (donde están situados los pisos de la fase de transición), la Red Harresiak Apurtuz o la plataforma de apoyo a los inmigrantes supone también una aportación de valor, porque estamos de acuerdo con Joan Subirats cuando afirma que la articulación comunitaria, especialmente cuando se

desarrolla desde las personas, constituyen ámbitos privilegiados para construir ciudadanía. En nuestra opinión, un proyecto que trabaje por la inclusión social debe (no solo puede) trabajar por tejer relaciones comunitarias. Entendemos que Loiolaetxea, al convertirse en un nodo más de la red, ayuda a tejer relaciones ciudadanas inclusivas.

13.4 Consideraciones finales: Trabajo Social, arte para generar vínculos⁷⁵

*Guztien lana, guztien esku jasoko dugu zuzen eta prestu
Gure bizitzen edergai; diru zaharrak bihotzik ez du,
Lotuko dugu gogor eta estu, haz ez dedin gizonen gain⁷⁶.*
Izarren hautsa. Xabier Lete (1976)

Esta tesis pretende servir para demostrar mi capacidad investigadora. Supongo que en breves momentos sabremos si esto ha sido así, si efectivamente hemos sido capaces de realizar una investigación con rigor, que contribuya a ampliar las esferas del conocimiento que existe sobre la cuestión que nos ocupa. Sin embargo, en este pequeño epílogo quiero destacar que para mí esta tesis es mucho más que eso, muchísimo más:

Schön nos conmina a identificar el cambio que pretende conseguir cualquier investigación. A lo largo de estas páginas he intentado concretar y demostrar que la lucha por la justicia, contra la exclusión, necesita del concurso de todos y todas; y que cada cual debe identificar su propio valor y ponerlo al servicio de una única sociedad, porque sólo hay un mundo, éste, y sólo una vida, la que a cada cual nos toca vivir.

Sin embargo, creo que todo trabajo científico, y éste aspira a serlo, no puede desechar la pasión, más si cabe en el ámbito de las Ciencias Sociales donde, independiente de la disciplina de la que se trate, la tensión entre la Teoría, es decir, los modos y maneras como nos representamos el mundo, y la Realidad, las experiencias concretas, está en la base del conocimiento. Porque el conocimiento supone un acto de aprehensión del objeto que termina afectando al Sujeto, es por lo que al finalizar este trabajo me hago la pregunta ¿cuál ha sido el cambio que la experiencia de Loiolaetxea ha generado en mí como investigadora?

Puedo decir, llegados a este punto, que me ha ayudado a conectar ideas que rondaban por mi cabeza sin orden ni concierto. Me ha devuelto a los finales de los ochenta,

⁷⁵ Me permito la licencia de adoptar como título para este final el lema del III Congreso Internacional de Trabajo Social que, organizado por el departamento de Trabajo Social y Sociología de la Universidad de Deusto, celebraremos en octubre de 2016, en Donostia /San Sebastián.

⁷⁶ “Recuperaremos con dignidad, el fruto del trabajo colectivo / para que los dones embellezcan nuestra vida: el brutal dinero no tiene corazón / lo ataremos vigilantes para que jamás crezca su poder sobre la dignidad humana” (Traducción recogida en el CD, Hurbil Iragana, Xabier Lete, 1992).

cuando era una estudiante de Trabajo Social en la Escuela de Aldapeta; cuando las profesoras me hablaban de modelos comunitarios, Marchioni, y otros y otras cuyos nombres se me han desdibujado pero que dejaron una impronta, una sensación, un convencimiento, un “sentido y significado” como dice Bauman, de que la comunidad y lo comunitario son fundamento y fundamentales en la construcción y sostenimiento de nuestra vida.

Me he reconocido en las referencias comunitarias. Cuando las leía, piezas de puzles volaban en mi cabeza encontrando su sitio. En esos momentos, me embargaba una sensación de bienestar, de emoción contenida por haber encontrado esa explicación, esa idea que daba sentido e hilaba, como si fuera un *pachwork*, un conjunto de creencias, ideas mal formuladas, intuiciones, incluso emociones firmes y arraigadas desde mi casa.

He aprendido a explicar con más claridad que el Trabajo Social o es comunitario o no será; o ayuda a tejer relaciones o no será; o sirve para vincular y crear puentes o no será. Espero que las y los estudiantes que coincidan conmigo en algún momento de este trayecto comprendan este aporte que, ahora, soy capaz de expresar mucho más estructurada y ordenadamente.

Ha sido una magnífica oportunidad para encajar los discursos que mis compañeras y compañeros de los servicios sociales de base, las que están a pie de obra, reivindicando a tiempo y a destiempo la necesidad de tener un sistema público solvente y garante, eficaz y eficiente, comprometido y articulado desde el derecho y la responsabilidad, con otro discurso: el de las entidades, que también están a pie de obra, reivindicando a tiempo y a destiempo que las estructuras deben adecuarse a las personas, que la solidaridad comunitaria, universal y recíproca a la vez, también tiene algo que decir en la tarea de que todas las personas, sobre todo las más vulnerables, aquéllas a quienes no queremos ver, sean sujetos de derecho.

Tanto unas como otras coinciden al entender que todas las personas somos sujetos protagonistas; que tenemos capacidades y limitaciones; que nos apoyamos y acompañamos porque somos interdependientes; que es necesario fijar la mirada también en las estructuras que facilitan o dificultan (a veces incluso impiden) que las personas,

grupos, comunidades o pueblos enteros tengan la libertad real de la que nos hablaba Amartya Sen, para convertir esas capacidades en recursos valiosos.

Ambas visiones, la de las personas de la administración pública y la de las personas de la iniciativa social coinciden al considerar que una sociedad debe valorarse a partir de la consideración de cómo trata a los más vulnerables. En mi opinión, esa es la medida de una sociedad buena.

Esta tesis me ha reafirmado en la reivindicación de que el Trabajo Social también es arte y que esta consideración no hace de ella una disciplina menor, al contrario. La aclamación de la figura del artesano que hace Richard Sennett, que proclama que toda artesanía se funda en una habilidad desarrollada en alto grado, es clave para entender cómo un buen acompañamiento, un acompañamiento vinculante, se funda en una habilidad puesta en práctica cada día, reflexionada cada día, mejorada, cuestionada, valorada... Habilidad de ver las capacidades de cada una de las personas por encima de las limitaciones, las posibilidades por encima de los fracasos y errores, la habilidad de considerar que en Trabajo Social quizá no podamos curar, pero desde luego, sí podemos y debemos cuidar.

Un arte que desde la universidad, el lugar en el que hoy y ahora me ubico, debe servir para generar vínculos con todas aquellas personas y organizaciones que buscan también otro mundo posible; la construcción de los inéditos viables a los que nos invitó Paulo Freire. Una universidad que articula su responsabilidad de emplear todo su peso en transformar la realidad social en la que vive y para la que vive, reforzando tal y como nos instaba la Unesco, sus funciones de servicio a la sociedad buscando erradicar la pobreza, la intolerancia, la violencia, el analfabetismo, el hambre...

Y por todo esto, o mejor, y gracias a todo esto, soy capaz de decir, con algo más de orden, que pertenezco a esa referencia comunitaria; es desde aquí, desde donde encuentro sentido y significado a mi identidad toda (que no sólo la laboral o profesional) como trabajadora social y a la acción solidaria y cooperativa, relacional, recíproca y también altruista de la acción de las organizaciones de iniciativa social; que me reafirmo en que mi función docente es cuidar de las y los estudiantes desarrollando el arte de acompañar, acompañar-nos mutuamente; y en que mi función como

investigadora – facilitadora es escuchar para plantear *conversaciones reflexivas con una situación*, en compañía de otros y otras dispuestas a dialogar para transformar.

Por todo esto, esta tesis ha sido un regalo. Y ante los regalos no cabe más que aceptarlos y agradecerlos.

Donostia/San Sebastián, septiembre de 2016

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros, capítulos de libros y artículos de revistas

- Aguilar Hendrickson, M. (2013). Los servicios sociales en la tormenta. *Documentación Social*, N° 166, 145-168.
- Aguilar Hendrickson, M., & Llobet Estany, M. (2010). *Servicios sociales: integralidad, acompañamiento, proximidad, incorporación*. Mérida: Fundación Luis Vives.
- Aguilar, M., Gaviria, M., & Laparra, M. (1995). *La caña y el pez*. Madrid: Fundación Foessa.
- Aguirre Elustondo, J. (1990). El plan de Lucha contra la pobreza en la CAPV. *Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales*, N° 12-13, 17-25.
- Aguirre, B. (2013). El acompañamiento social personalizado como fórmula innovadora de respuesta a personas con trastorno mental y en exclusión social. *Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales*, N° 54, 127-137.
- Almunia, J. (2011). Ponencia de clausura: reflexiones sobre un futuro para el Estado de bienestar. En *Ekonomia Gerizan: El estado de Bienestar en la encrucijada: nuevos retos ante la crisis global* (págs. 37-45). Vitoria - Gasteiz: Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarra.
- Ander-Egg, E. (2003). *Métodos y técnicas de investigación social*. Buenos Aires: Lumen.
- Aranguren Gonzalo, L. (2000). *Cartografía del voluntariado*. Madrid: PPC.
- Ararteko. (2008). *Condiciones de Trabajo en el tercer sector de Intervención Social*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko.
- Ararteko. (2010). *La situación de los servicios sociales de base en la CAPV. Informe extraordinario del Ararteko al Parlamento Vasco*. Vitoria - Gasteiz: Ararteko.
- Ararteko. (2012). *Los derechos humanos como base de las políticas públicas en tiempos de crisis económica*. Recuperado el 18 de junio de 2013, de http://argitalpen.ararteko.net/index.php?leng=cast&id_l=58&id_a=2015
- Arnaiz, N. (2010). Siglo XXI ¿El siglo de la participación? *Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales*, N° 48, 117-126.
- Arrieta Frutos, F., & Sobremonte de Mendicuti, E. (2016). Elementos para un relato de la gobernanza del SVSS. *Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales*, N° 61, 5-20.
- Arrieta, F., & Etxezarreta, E. (2012). Análisis de la colaboración público-privada en el sector de los servicios sociales en Gipuzkoa. *Oñati Socio-legal Series*, Vol.2, N° 4, 130-143.
- Asociación estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. (Julio de 2012). *Informe sobre el Estado Social de la Nación*. Recuperado el 18 de junio de 2013, de www.directoressociales.com/images/informe_esn_2012%201.pdf

- Ayala Cañón, L. (coord). (2014). Distribución de la renta, Condiciones de vida y políticas redistributivas. En F. FOESSA, *VII informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (págs. 65-150). Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española.
- Bandrés, L. (1997). Gizartekintza: Servicios Sociales en Gipuzkoa. *Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales*, N° 32, 5-9.
- Barrera Algarín, E. (2005). *Metodología del Trabajo Social*. Sevilla: Aconcagua.
- Barriga Martín, L. (2000). Calidad en los Servicios Sociales - Reflexiones sobre la calidez. *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, N° 49, 31-62.
- Bauman, Z. (2003). *La comunidad: en busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI.
- Bauman, Z. (2011). *Daños colaterales: desigualdades sociales en la era global*. Madrid: Fondo de cultura económica.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI de España editores.
- Blanco, I., & Gomà, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma. *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, n°2, 11-27.
- Bueno, A. (2013). Producción de conocimiento sobre investigación en Trabajo Social. *Revista de Trabajo Social*, n°15, 125-141.
- Camps, V. (2007). *Educación para la ciudadanía*. Sevilla: Fundación ECOEM.
- Canto, A., & López-Aróstegui, R. (2007). *Libro Blanco del Tercer Sector de Bizkaia*. Bilbao: Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia.
- Canto, A., Cabezas, I., Romeo, Z., & López-Aróstegui, R. (20 de 1 de 2012). *Percepción de la población de Bizkaia sobre el Tercer Sector*. Bilbao: Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia.
- Cáritas Española. (2009). *Marco de intervención con personas en grave situación de exclusión social*. Madrid: Cáritas Española.
- Casado, D. (2002). *Reforma política de los servicios sociales*. Madrid: CCS.
- Casado, D. (2003). Delimitación del sector voluntario de objeto social en España. En G. Rodríguez Cabrero, *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe General* (págs. 99-123). Madrid: Fundación Foessa.
- Cifuentes Patiño, M. (2013). Formación en Trabajo Social e investigación: una relación insoslayable de cara al siglo XXI. *Revista de Trabajo Social*. n°15, 165-182.
- Colino, C., & Del Pino, E. (2013). Los regímenes de bienestar liberales: origen, resultados y cambios. En E. Del Pino, & M. Rubio Lara, *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (págs. 86-106). Madrid: Tecnos.
- Consejo Económico y Social Vasco. (2012). *Dictamen 13712 sobre el proyecto de Decreto por el que se regula el régimen de concierto del sistema vasco de los servicios sociales*. Bilbao.
- Consejo General del Trabajo Social. (2012). *Código Ético del Trabajo Social*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social.

- Consejo Vasco de Servicios Sociales. (enero de 2014). *Recomendaciones*. Recuperado el 15 de 07 de 2016, de Fantova.net
- Cortina, A. (2007). *Jóvenes, valores y sociedad Siglo XXI*. Recuperado el 30 de 07 de 2016, de <http://www.proyctohombre.es/archivos/19.pdf>
- Cortina, A. (2013). Un modelo de consumo al servicio de las personas. *Documentación Social, N° 167*, 111-128.
- De la Red, N. (1993). *Aproximaciones al trabajo social*. Madrid: Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en trabajo social y Asistentes Sociales.
- De la Red, N. (2009). Necesidades emergentes y Responsabilidad Social Universitaria. *Alternativas, n°16*, 65-76.
- De la Torre Prados, I. (2010). Identidad institucional de las organizaciones del Tercer Sector. *RIO: Revista Internacional de Organizaciones, N° 5*, 7-29.
- Declaración de Talloires. (2005). *Red Talloires*. Recuperado el abril de 2012, de http://www.clayss.org.ar/red_talloires/declaracion.htm
- Del Pino, E., & Rubio Lara, M. (. (2013). *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos.
- Díez Martín, F., Blanco González, A., & Prado Román, C. (2010). Legitimidad como factor clave del éxito organizativo. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 127-143.
- Diputación Foral de Gipuzkoa. (2012). *Programa de Gobierno de la Diputación Foral de Gipuzkoa. 2011 - 2015*. Recuperado el 04 de 01 de 2014, de http://www.gipuzkoaaldundia.net/eu/ficheros/42_1412eu.pdf
- Diputación Foral de Gipuzkoa. (septiembre de 2015). *Plan Estratégico de Gestión 2015 - 2019*. Recuperado el 09 de marzo de 2016, de <http://www.gipuzkoa.eus/documents/414916/432928/Plan+Estrat%C3%A9gico+de+Gesti%C3%B3n+2015-2019+de+la+Diputaci%C3%B3n.pdf/dd86303f-c0c0-46d8-9526-da2ed90540cd>
- Diputación Foral de Gipuzkoa, Dto de Políticas Sociales. (2016). *ElkarEKIN, plan de inclusión social 2016-2020*. Documento fotocopiado. No publicado.
- Diputación Foral de Gipuzkoa. Dto de Política Social. (2014). *Cartera de Servicios 2014. Datos básicos de oferta y actividad*. Recuperado el 30 de 09 de 2015, de www.behagi.eus
- Duque Carro, J. (2012). Redescubrimiento de los servicios sociales de atención primaria: hacia un (nuevo) modelo de atención personal y comunitaria. *Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales, N° 52*, 23-44.
- ECODE. (2011). *Marco Lógico. Modelo de elaboración de proyectos de cooperación internacional basadas en la participación de los implicados*. Recuperado el 20 de 01 de 2016, de <http://www.ecode.es/gestionciclo/>.
- Edis. (2012). *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid: Fundación Luis Vives.

- Emaus, Fundación Social. (2015). *Manual Inclue: una herramienta para la aplicación de un nuevo enfoque en la atención a personas en situación de exclusión social*. Recuperado el 04 de 04 de 2016, de www.emaus.com/publicaciones
- Escartín Caparrós, M. (1999). La investigación del trabajo social en familias. En VV.AA, *Epistemología, teoría y metodología de la investigación destinada a la intervención social* (págs. 99-116). Huelva: Escuela Universitaria de Trabajo Social. Universidad de Huelva.
- Esteban Yago, M., & Losa Carmona, A. (2015). *Guía básica para interpretar los indicadores de desigualdad, pobreza y exclusión social*. Madrid: EAPN.
- Etxaniz, M. (2009). Aproximación a un modelo consensuado de servicios sociales para Gipuzkoa. En *Ponencias del Proceso de Reflexión* (págs. 27-40). Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Etxeberria Mauleón, X., De la Cruz Ayuso, C., & Sasia Santos, P. (2009). Marco ético del modelo de servicios sociales en Gipuzkoa. En *Ponencias del Proceso de Reflexión* (págs. 41-74). Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Fantova, F. (2007). *Tercer Sector y Política Social*. Recuperado el 1 de mayo de 2013, de Tercer Sector y Política Social: <http://www.fantova.net/restringido/documentos/mis/Tercer%20sector/Tercer%20sector%20y%20pol%C3%ADtica%20social%20%282007%29.pdf>
- Fantova, F. (2008). *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao: Universidad de Deusto, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, nº 49.
- Fantova, F. (2014). *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*. Madrid: CCS.
- Fantova, F. (2015). *Innovación social y Tercer Sector de Acción Social*. Recuperado el 21 de 12 de 2015, de Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social: www.plataformaong.org
- Federación Sartu. (2010). *Tendencias sociales e inclusión social*. Federación Sartu.
- Federación Sartu. (2011). *Estrategias profesionales para la inclusión social*. Recuperado el 29 de abril de 2012, de www.siais.net
- Federación Sartu. (2013). *Nuevas herramientas profesionales para nuevos itinerarios de incorporación social*. Federación Sartu.
- Fernández Rodríguez, J., & Peñasco Velasco, R. (2013). La heterogeneidad conceptual del tercer sector. *Alternativas, Cuadernos de Trabajo Social, N° 20*, 91-111.
- Fernández, G.; Renes, V. (coord). (2014). Hacia un nuevo modelo social: ¿la privatización del vivir social? En F. Foessa, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. (págs. 31-64). Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española.
- Folia Consultores. (2013). *II Plan Estratégico del Tercer Sector. 2013-2016*. Recuperado el 18 de 06 de 2013, de <http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/5/iipetsas.pdf>

- Fombuena Valero, J. (2000). Pureza y mestizaje en Trabajo Social. *RTS, Revista de Trabajo Social*, N° 158, 8-33.
- Frankl, V. ((1946) 1991). *El hombre en busca de sentido*. Barcelona: Herder.
- Frankl, V. (2009 (1984)). *El hombre doliente. Fundamentos antropológicos de la psicoterapia*. Barcelona: Herder.
- Fundación Esplai. (2013). *Ciudadanía y ONG. El nuevo papel del tercer sector ante el cambio de época*. Recuperado el 30 de 04 de 2014, de http://ciudadaniayong.org/images/PDF/l libre_castella_ciudadania_y_ONG.pdf
- Fundación Foessa. (2013). *Desigualdad y Derechos Sociales*. Recuperado el 28 de 12 de 2013, de [www.caritas.es: http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/4551/Desigualdad%20y%20derechos%20sociales.%20Versi%C3%B3n%20digital.pdf](http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/4551/Desigualdad%20y%20derechos%20sociales.%20Versi%C3%B3n%20digital.pdf)
- Fundación Luis Vives. (2005). *Cumbre de Lisboa. Estrategia europea de inclusión social*. Recuperado el 30 de abril de 2012, de http://www.fundacionluisvives.org/upload/66/29/Cuaderno_2_4.pdf
- Fundación Luis Vives. (2011). *Metodología para la medición del impacto cualitativo de los programas de inclusión social*. Fundación Luis Vives.
- García Campá, S. (2007). Tendencias sociales y jurídicas en el tercer sector de la Unión Europea. *Revista Española del Tercer Sector*, N° 6, 55-89.
- García Inda, A. (2005). *Ciudadanía y voluntariado*. Recuperado el 2014 de abril de 07, de Universidad de Cádiz: http://servicio.uca.es/uca_solidaria/contenido/documentacion/voluntariado/pdf00
- García Roca, J. (1992). *Público privado en la Acción Social: del Estado de Bienestar al Estado Social*. Madrid: Popular.
- García Roca, J. (2006). Memorias silenciadas en la construcción de los servicios Sociales. *Cuadernos de Trabajo Social*. Vol. 19, 197-212.
- García Roca, J. (2007). La revancha del sujeto. *Documentación Social*, N° 154, 37-52.
- García Roca, J. (2011). Crisis Global y Acción Social. *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, N° 93, 93-110.
- George, S. (2013). *Informe Lugano II*. Bilbao: Ediciones Deusto.
- Gobierno Vasco. Dto. de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social. (1987). *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca. Avance*. Vitoria-Gasteiz: Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Goerlich, F., & Villar, A. (2009). *Desigualdad y Bienestar social. De la teoría a la práctica*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Gómez, P. (coord). (2014). España en el entorno internacional. En F. Foessa, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (págs. 533-614). Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española.
- Gradillas Reverté, M. (2013). *La gestión de las ONG de desarrollo en su lucha por la supervivencia: legitimidades, estructura y entornos. Tesis Doctoral*. Recuperado el 22 de septiembre de 2015, de <http://hdl.handle.net/10803/131947>

- Guinot, C., Etxeberria, B., & Ferran, A. (2015). *El profesional de referencia/responsable de caso: figura clave para garantizar los derechos sociales de las personas en el SVSS*. Recuperado el 15 de 07 de 2016, de <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1078.pdf>
- Guiteras Mestres, A. (2012). La relación entre público y privado en los Servicios Sociales: el papel del Tercer Sector. *Cuadernos de Trabajo Social, Vol. 25, Nº 1*, 125-132.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2007). *Fundamentos de metodología de la investigación*. Madrid: McGraw-Hill.
- Homs, O. (coord). (2009). *VI Foro Tercer Sector: Los retos del Tercer Sector ante la crisis*. Madrid: Fundación Luis Vivese.
- Iglesias, M., Carreras, I., & Sureda, M. (2014). *Eficiencia para el impacto social: ONG que mejoran su rendimiento*. Barcelona: Esade - PWC.
- IntermonOxfam. (2013). *Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizajes desde el mundo en desarrollo antes los recortes sociales en España*. Recuperado el 2013 de dic de 14, de www.intermonoxfam.org: <http://www.oxfamintermon.org/es/que-hacemos/campanas-educacion/crisis-pobreza-desigualdad>
- Izquierda Etulain, J., & Prieto Lobato, J. (Noviembre de 2011). *Las entidades del Tercer Sector y las Administraciones Públicas. Alcance de sus relaciones en la actual coyuntura económica y política*. Recuperado el 07 de 05 de 2014, de Universidad de Navarra: http://www.unavarra.es/digitalAssets/159/159716_11_p-Izquierda_TercerSector.pdf
- Jaraíz Arroyo, G. (2009). El tercer sector de acción social en la intervención comunitaria. *Revista Española del Tercer Sector, Nº 12*, 101-128.
- Jaraíz Arroyo, G. (2011). *Intervención social, barrio y servicios sociales comunitarios*. Madrid: Fundación Foessa.
- Jesuitak, Loiola Probintzia. (2010). *Proyecto de provincia. Texto de Misión y Líneas estratégicas 2009 - 2014*.
- Karlsen, J., & Larrea, M. (2015). *Desarrollo territorial e investigación-acción: innovación a través del diálogo*. Donostia / San Sebastián: Orkestra, instituto vasco de competitividad; Fundación Deusto.
- Kolvenbach, P. (2008). *Discursos universitarios*. Madrid: UNIJES.
- Laparra Navarro, M. (coord). (2014). La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años. En F. Foessa, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (págs. 151-256). Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española.
- Laparra Navarro, M.; Pérez Eransus, B. (Coord). (2011). La exclusión social en España. En F. Foessa, *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. 2008* (págs. 173-297). Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española.

- Laparra Navarro, M.; Pérez Eransus, B. (coords). (2008). *Exclusión social en España. Un espacio diverso y disperso en intensa transformación*. Madrid: Fundación Foessa.
- Laparra Navarro, M; Pérez Eransus, B. (coords). (2007). *Procesos de exclusión e itinerarios de inserción*. Madrid: Fundación Foessa.
- Loiolaetxea. (s.f.). *Pelear la vida, Tejer solidaridad*. Donostia - San Sebastián: s.e.
- López Garrido, D. (dir). (2012). *El Estado de la Unión Europea. El fracaso de la Austeridad*. Recuperado el 28 de 12 de 2013, de www.falternativas.org:
<http://www.falternativas.org/la-fundacion/documentos/libros-e-informes/informe-sobre-el-estado-de-la-union-europea-2012-el-fracaso-de-la-austeridad>
- Marbán Gallego, V., & Rodríguez Cabrero, G. (2015). *La base social en el Tercer Sector de Acción Social*. Recuperado el 21 de 12 de 2015, de Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social: www.plataformaong.org
- Martínez Carazo, P. (2006). *El método de estudio de caso Estrategia metodológica de la investigación científica*. Recuperado el 04 de 12 de 2015, de Pensamiento y Gestión: en <http://www.redalyc.org/pdf/646/64602005.pdf>
- Martínez García, J. (2013). *Estructura social y desigualdad en España*. Madrid: Catarata.
- Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia. (2012). *Diagnóstico compartido y propuestas de actuación en relación a la crisis*. Recuperado el 07 de 05 de 2014, de www.bizkaia.net:
http://bizkaia.net/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem_Codigo=7847&idioma=CA&bnetmobile=0&dpto_biz=3&codpath_biz=3|6860|7847
- Ministerio del Interior. (2014). *Anuario estadístico del Ministerio del Interior*. Recuperado el 12 de 10 de 2015, de <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/anuario-estadistico-de-2014>
- Montagut, T. (2009). Repensando la política social. *Documentación Social*, N° 154, 13-25.
- Montero Romero, R. (1985). Crisis de legitimación y crisis económica del Estado Social de Bienestar. *Revista de Estudios políticos*, 177-196.
- Montserrat Codorniu, J. (2013). El impacto de la crisis económica en las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social. *Revista Española del Tercer Sector*, N° 23, 77-97.
- Monzón Campos, J. (2010). *Las Grandes Cifras de la Economía social en España*. Valencia: CIRIEC.
- Mora Ticó, P. (2012). *Retos de futuro del tercer Sector Social ante la crisis económica: cooperación entre los sectores público, privado y no lucrativo. El caso de Catalunya*. Recuperado el 14 de 6 de 2014, de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/meri/md-00017.pdf>.

- Moreno, L. (2012). *La Europa Asocial ¿Caminamos hacia un individualismo posesivo?* Barcelona: Ed. Península.
- Moreno, L., & Marí-Klose, P. (2013). Las transformaciones del Estado de Bienestar mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición. En E. Del Pino, & M. Rubio Lara, *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (págs. 126-146). Madrid: Tecnos.
- Moreo Marroig, T. (2010). Los convenios: distinción entre las tres figuras jurídicas: subvención, contrato, convenio. *Auditoría Pública*, N° 50, 75-86.
- Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia. (Noviembre de 2015). *Libro Blanco del Tercer Sector Social de Euskadi*. Recuperado el 20 de 01 de 2016, de www.3sbizkaia.org
- Observatorio DESC; PAH. (2013). *Emergencia habitacional en el estado español: la crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de DDHH*. Recuperado el 27 de 12 de 2013, de <http://afectadosporlahipoteca.com/>: http://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2013/12/2013-Emergencia-Habitacional_Estado_Espanyoldef.pdf
- OCDE. (2013a). *PISA 2012. Informe español. Volumen I: resultados y contexto*. Recuperado el 27 de 12 de 2013, de <http://www.mecd.gob.es>: <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/pisa2012lineavolumeni.pdf?documentId=0901e72b81786310>
- Ortí, A. (1998). La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo. En M. García, J. Ibáñez, & F. Alvira, *El análisis de la realidad social* (págs. 189-221). Madrid: Alianza.
- Palier, B. (2013). El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales. En E. Del Pino, & M. Rubio Lara, *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (págs. 61-85). Madrid: Tecnos.
- Parsons, T. (1968(1961)). *Estructura de la Acción Social I y II*. Madrid: Guadarrama.
- Payne, M. (2002). *Teorías contemporáneas del trabajo social: una introducción crítica*. Barcelona: Paidós.
- Pérez Eransus, B. (2004). El acompañamiento social como herramienta de lucha contra la exclusión. *Documentación Social*, N° 135, 89-107.
- Pérez Eransus, B. (2007). Rentas mínimas y políticas de activación. *Documentación Social*, N° 143, 77-92.
- Pérez Yruela, M., & Navarro Ardoy, L. (2013). El Tercer Sector de Acción Social en España. Situación y retos en un contexto de crisis. *Revista Española del Tercer Sector*, N° 23, 41-58.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el Siglo XXI*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Plataforma del Tercer Sector. (2013). *Propuestas de la plataforma del Tercer Sector para afrontar el impacto social de la crisis*. Recuperado el 10 de 04 de 2014, de www.plataformatercersector.es: www.plataformatercersector.es

- Raya Díez, E., & Caparrós Civera, N. (2014). Acompañamiento como metodología de Trabajo Social en tiempos de cólera. *Cuadernos de Trabajo Social, Vol.27-1*, 81-91.
- Raya, E. (2006). *Indicadores de exclusión social. Una aproximación al estudio aplicado de la exclusión*. Bilbao: Servicio Editorial de la UPV/EHU.
- Renes Ayala, V. (2004). Criterios y objetivos para la calidad en la intervención social. *Documentación social, N° 135*, 11-34.
- Renes Ayala, V. (2013). Pobreza, procesos de empobrecimiento y cambios en la estructura de la sociedad. *Documentación social, N° 166*, 227-254.
- Renes Ayala, V. (2013). Una sociedad que se hace cargo de sí misma: reciprocidad, cooperación y los bienes comunes. *Documentación Social, N° 165*, 119-133.
- Renes, V., Fuentes, P., Ruiz, E., & Jaráiz, G. (2007). Realidad, pensamiento e intervención social. *Documentación social, N° 145*, 11-35.
- Richmond, M. (2005 (1917)). *Diagnóstico Social*. Madrid: Siglo XXI.
- Riechmann, J. (coord.). (1998). *Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Rodríguez Cabrero, G. (Coord). (2014). Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea. En F. Foessa, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (págs. 299-394). Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española.
- Rodríguez Cabrero, G. (2003). Aproximación al análisis del tercer sector de objeto social: marco general, objetivos y metodología. En G. Rodríguez Cabrero, *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe General* (págs. 19-40). Madrid: Fundación Foessa.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004). *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos.
- Rodríguez Cabrero, G. (2006a). La reforma permanente del sistema público de pensiones. En G. Rodríguez Cabrero, A. Arriba, V. Marbán, & O. Salido, *Actores sociales y reformas del bienestar* (págs. 27-51). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Rodríguez Cabrero, G. (2006b). Una visión global del debate en Política Social en España a través de las reformas del periodo 1985-2002. En G. Rodríguez Cabrero, A. Arriba, V. Marbán, & O. Salido, *Actores sociales y reformas del bienestar* (págs. 15-26). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Rodríguez Cabrero, G. (2013). Crisis estructural y Tercer Sector de Acción Social. *Revista Española del Tercer Sector, N° 23*, 17-40.
- Rodríguez Cabrero, G., & Marbán Gallego, V. (2015). *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social*. Recuperado el 21 de 12 de 2015, de www.plataformaong.org

- Rodríguez Cabrero, G., & Marbán Gallego, V. (2015b). *La sostenibilidad del Tercer Sector de Acción Social*. Recuperado el 21 de 12 de 2015, de Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social: www.plataformaong.org
- Rubio Lara, M. (2013). Las transformaciones del Estado de Bienestar socialdemócrata. Continuidad y cambio de sus señas de identidad. En E. Del Pino, & M. Rubio Lara, *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (págs. 107-125). Madrid: Tecnos.
- Ruiz Olabuénaga, J. (2012a). *Metodología de investigación cualitativa*. Bilbao: Deusto Publicaciones.
- Ruiz Olabuénaga, J. (2012b). *Teoría y práctica de la investigación cualitativa*. Bilbao: Deusto publicaciones.
- Santos Martí, J. (2012). *El cuarto pilar: un nuevo relato para los servicios sociales*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social & Ediciones Paraninfo.
- Sanzo González, L. (2001). La política de lucha contra la pobreza en Euskadi. En L. Moreno, *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España* (págs. 288-332). Madrid: CSIC.
- Schön, D. (1998). *El profesional reflexivo. Cómo piensan los profesionales cuando actúan*. Barcelona: Paidós.
- Segarra, M. (2007). Medidas y proyectos de la UE incidentes en los servicios sociales. En D. Casado, & F. Fantova, *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España* (págs. 81-97). Madrid: Fundación Foessa.
- Sen, A. (2010). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid.: Alianza.
- SIIS, Centro de Documentación y Estudios. (1998). Iniciativas de acogida e inserción para personas ex-reclusas. *Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales*, N° 35, 71-76.
- SIIS, Centro de Documentación y Estudios. (2009). *Orientaciones básicas para garantizar la sostenibilidad económica del sistema de Servicios Sociales en Gipuzkoa*. Recuperado el 2016 de febrero de 24, de <http://www.behagi.eus/>: <http://www.behagi.eus/files/informes/orientaciones-garantizar-sostenibilidad-economica-sistema-servicios-sociales-gipuzkoa.pdf>
- SIIS, Centro de Documentación y Estudios. (2011). *I Informe sobre la Situación de los Servicios Sociales en la CAPV*. Recuperado el 30 de marzo de 2012, de <http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net>: http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-contss/es/contenidos/informacion/publicaciones_organos_ss/es_public/adjuntos/Informe%20Consejo%20Vasco%20de%20Servicios%20Sociales.pdf
- SIIS, Centro de Documentación y Estudios. (2012). *Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco.
- SIIS, Centro de Documentación y Estudios. (2012). *II Informe del Consejo Vasco de Servicios Sociales. La situación de los Servicios Sociales en la CAPV*. Recuperado el 11 de junio de 2013, de

- http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-contss/es/contenidos/informacion/publicaciones_organos_ss/es_public/adjuntos/Informe%20CVSS%202011%2020022012.pdf
- SIIS, Centro de Documentación y Estudios. (2015). Reordenación de la red de recursos y programas para la inclusión social en Gipuzkoa. *Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales*, N° 59, 5-38.
- Sotelo, H. (2007). Tendencias recientes en los servicios sociales europeos. En D. Casado, & F. Fantova, *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España* (págs. 51-79). Madrid: Fundación Foessa.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Madrid: Editorial Taurus.
- Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J. (2013). *Medir nuestras vidas. Las limitaciones del PIB como indicador de progreso*. Barcelona: RBA.
- Stuckler, D., & Basu, S. (2013). *El coste humano de las políticas de recorte. Por qué la austeridad mata*. Madrid: Taurus.
- Subirats, J. (. (2010). *Ciudadanía e Inclusión Social: el Tercer Sector y las políticas públicas de acción social*. Prat de Llobregat: Fundación Esplai.
- Sudupe, R. (1999). Análisis de las políticas sociales en Gipuzkoa. *Seminario Política Social: el papel de la iniciativa privada y pública en las políticas sociales para la tercera edad*. Donostia: Sin publicar. Documento fotocopiado.
- Torres Enjuto, M. (1991). *Diez años de reconversión industrial en Euskadi. 1980-1990*. Recuperado el 09 de 07 de 2016, de Boletín de la Asociación de Geógrafos españoles: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1317565.pdf>
- UNESCO. (1998). *Educación Superior para el Siglo XXI. Visión y acción*. Recuperado el 04 de 12 de 2015, de <http://unesdoc.unesco.org>
- UNIJS. (2008). *Orientaciones i+m. Ante los nuevos desafíos universitarios*. Madrid: Provincia española de la Compañía de Jesús.
- Vidal Fernández, F. (2009). *Pan y Rosas. Fundamentos de la exclusión social y el empoderamiento*. Madrid: Fundación Foessa. Cáritas Española.
- Vidal, P. (2013). Cambio de época en el Tercer Sector. *Revista Española del Tercer Sector*, N° 23, 59-76.
- Vidal, P., Guixé, I., & Sureda, M. (Junio de 2005). *¿Cómo se genera la legitimidad de las organizaciones no lucrativas? Resultados del trabajo de campo*. Recuperado el 14 de 10 de 2015, de www.observatoritercersector.org
- Viscarret Garro, J. (2007). *Modelos y métodos de intervención en Trabajo Social*. Alianza: Alianza.
- VV.AA. (2009). *Tendencias Sociales e inclusión social*. Bilbao: Fundación Sartu.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Madrid: Turner Publicaciones.
- Zamanillo, T. (1999). Apuntes sobre el objeto en Trabajo Social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 13-32.

- Zubero, I. (coord). (2014). ¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis? ¿Qué salida de la crisis impulsará esta sociedad? En F. Foessa, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (págs. 395-450). Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española.
- Zubero, I. (2013). De los "comunales" a los "commons": la peripecia teórica de una práctica ancestral cargada de futuro. *Documentación Social*, N°165, 15-48.
- Zubero, I. (2015). *La relación entre el TSAS, los movimientos sociales y las nuevas formas de participación en la sociedad*. Recuperado el 21 de 12 de 2015, de Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social: www.plataformaong.org

Referencias legislativas

- Ley orgánica 3/1979. (15 de enero de 1979). *de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco*. BOPV, 15 de enero.
- Ley 6/1982, de 20 de mayo. (1982). *sobre "Servicios Sociales"*. BOPV n° 71, del 2 de junio.
- Ley 5/1996, 18 de octubre. (1996). *de servicios sociales*. BOPV n°218, del 12 de noviembre.
- Ley 12/1998, de 22 de mayo. (1998). *Contra la Exclusión social*. BOPV n° 105, del 8 de junio.
- Ley 12/2008, de 5 de diciembre (2008) *de Servicios sociales*. BOPV n° 246, del 24 de diciembre
- Ley 6/2016, de 12 de mayo. (2016). *Tercer Sector Social de Euskadi*. BOPV n° 94, del 19 de mayo.
- Decreto 155/2001, de 30 de julio. (2001). *de Determinación de funciones en materia de Servicios Sociales*. BOPV n° 165, del 27 de agosto.
- Decreto 385/2013, de 16 de julio. (2013). *Por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social*. BOPV 149, 7 agosto 2013.
- Decreto 185/2015, de 6 de octubre. (2015). *Cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales*. BOPV n° 206, del 29 de octubre.
- Decreto Foral 58/2002, de 5 de noviembre. (2002). *Regula el régimen de acceso a recursos de insrición social para personas en situación de exclusión o marginación social*. BOG n° 216, del 14 de noviembre.
- Decreto Foral 5/2014, de 4 de marzo. (2014). *Regula el procedimiento de acceso a los recursos de inclusión social de atención secundaria dependientes de la DFG*. BOG n° 52, del 18 de marzo.

Norma Foral 12/2014, del 6 de noviembre. (2014). *Se crea el organismo autónomo foral «Kabia», para la gestión, prestación y ejecución de servicios sociales*. BOG nº 213, del 7 de noviembre

Bases de datos

DeustoBarómetro Social. (2013). *Invierno 2013*. Recuperado el 04 de 01 de 2014, de [barometrosocial.deusto.es: http://barometrosocial.deusto.es/wp-content/uploads/2013/12/DeustoBarometro-Social_Invierno-2013_Informe-de-resultados.pdf](http://barometrosocial.deusto.es/content/uploads/2013/12/DeustoBarometro-Social_Invierno-2013_Informe-de-resultados.pdf)

DeustoBarómetro social. (2015^a). *Verano 2015*. Recuperado el 28 de 12 de 2015, de <http://barometrosocial.deusto.es/wp-content/uploads/2013/12/Deustobar%C3%B3metro-Social-Verano-2015.pdf>

DeustoBarómetro social. (2015b). *Invierno 2015*. Recuperado el 29 de 12 de 2015, de <http://barometrosocial.deusto.es/wp-content/uploads/2013/12/Deustobar%C3%B3metro-Social-Invierno-2015.pdf>

EUROSTAT. (2015). Recuperado el 29 de 12 de 2015, de http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

EUSTAT. (2009). *Estadísticas de servicios sociales y acción social*. Recuperado el 4 de abril de 2012, de www.eustat.es: http://www.eustat.es/estadisticas/tema_24/opt_0/tipo_5/ti_Servicios_Sociales/temas.html#axzz1r3zKZt58

EUSTAT. (2011). *Estadísticas de servicios sociales y acción social*. Recuperado el 4 de abril de 2012, de www.eustat.es: http://www.eustat.es/estadisticas/tema_24/opt_0/tipo_5/ti_Servicios_Sociales/temas.html#axzz1r3zKZt58

EUSTAT. (2013). *Estadísticas de servicios sociales y acción social*. Recuperado el 04 de 01 de 2014, de www.eustat.es: http://www.eustat.es/estadisticas/tema_24/opt_0/tipo_1/ti_Servicios_Sociales/temas.html#axzz2pQBi19xs

EUSTAT. (2015). *Estadísticas de servicios sociales y acción social*. Recuperado el 16 de marzo de 2016, de http://www.eustat.eus/estadisticas/tema_24/opt_0/temas.html#axzz432xFTIRE

INE. (2014). *España en Cifras*. Recuperado el 27 de 12 de 2015, de [www.ine.es: http://www.ine.es/ss/Satellite?L=0&c=INEPublicacion_C&cid=1259924856416&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalleGratis](http://www.ine.es/ss/Satellite?L=0&c=INEPublicacion_C&cid=1259924856416&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalleGratis)

OCDE. (2015). *OCDE*. Recuperado el 29 de 12 de 2015, de <http://www.oecd.org/statistics/>

Artículos de opinión, noticias de prensa

- Bernardo, R. (11 de 12 de 2013). La Fundación BBVA alerta del aumento de las desigualdades. *cadener.com*, págs.
http://www.cadenaser.com/economia/articulo/fundacion-bbva-alerta-aumento-desigualdades/csrsrpor/20131211csrsreco_5/Tes.
- Guinot Viciano, C. (25 de 03 de 2014). El Trabajo Social. *Noticias de Gipuzkoa*, pág. 5.
- Monge, Y. (04 de 12 de 2013). Obama cita la desigualdad como “el mayor desafío de nuestro tiempo”. *elpais.com*, pág.
http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/04/actualidad/1386186200_634961.html.
- Pérez, B. (16 de 12 de 2013). Los pecados de la reforma laboral. *lainformación.com*, págs. (En http://noticias.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/politica-economica/los-pecados-de-la-reforma-laboral-mas-desigualdad-mas-precariedad-poco-empleo_YydvCpafS2pbEyQBsbYgP6/).
- Rajoy, M. (08 de 12 de 2013). El Estado de bienestar es un logro irrenunciable en España y en la UE. *elpais.com*, pág.
http://politica.elpais.com/politica/2013/12/08/actualidad/1386520536_280805.html.
- eldiario.es. (03 de 12 de 2013). Los resultados de PISA muestran un aumento de la desigualdad. *eldiario.es*, págs. http://www.eldiario.es/politica/Hoy-conocen-resultados-espanoles-PISA_0_203329688.html.
- GacetaMedica.com. (13 de 12 de 2013). Bruselas advierte de que las políticas de Mato aumentan la desigualdad. *GacetaMédica.com*, págs.
<http://www.gacetamedica.com/noticias-medicina/2013-12-13/politica/bruselas-advierte-de-que-las-politicas-de-mato-aumentan-la-desigualdad/pagina.aspx?idart=798325>.

ANEXOS

ANEXOS:

Anexo 1: Misión de Loiolaetxea

Misión de LOIOLAETXEA:

LOIOLAETXEA es una experiencia de vida en común, de jesuitas, laicos/as, religiosos/as, que comparten una mística personal y comunitaria de fe y justicia, con personas *con experiencia penitenciaria y/o en exclusión social*, que buscan una oportunidad de reconstruir sus vidas,

LOIOLAETXEA *es una casa donde vive* un grupo de personas, con un estilo y experiencia de vida que a unos permite *afrontar sus heridas* personales y *entrar en una inserción sociolaboral*, favoreciendo *una estabilidad emocional* y una *autonomía personal*. Y a otros posibilita una transformación personal en línea de *un corazón incluyente*

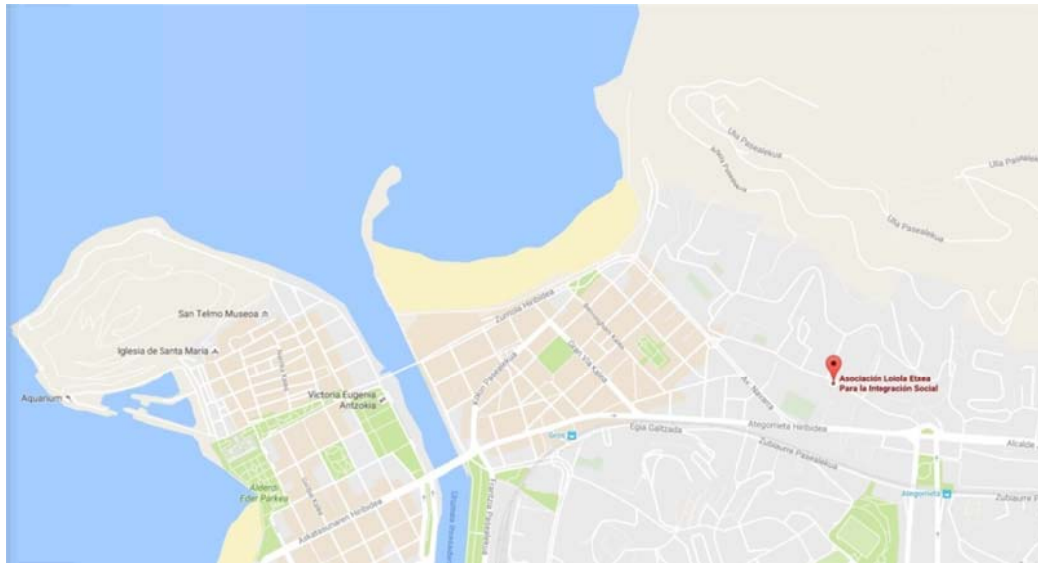
LOIOLAETXEA es impulsada por la Compañía de Jesús, en la Provincia de Loyola, *con la que comparte su misión de* acompañar a personas y grupos en el encuentro con el Dios de Jesús, que nos ama, trabaja por la justicia del Reino y nos convoca a la fraternidad y a la gratuidad. Y está abierta a personas con otras espiritualidades.

Somos una propuesta comunitaria de presencia alternativa en esta sociedad. Trabajamos una forma distinta de integración, impulsando una sociedad inclusiva. Somos un espacio donde acogemos a personas para las cuales, en ninguna otra parte de esta sociedad hay sitio.

Donostia / San Sebastián, 2012

Anexo 2: Mapas de situación de Loiolaetxea

Loiolaetxea es una villa de varias plantas ubicada en San Sebastián, en el barrio de Gros, a las faldas del Monte Ulía. Se encuentra situada a 10 minutos caminando de la Playa de la Zurriola y a 20 minutos del Boulevard donostiarra. Su emplazamiento es relativamente céntrico.



La calle en la que se ubica está un tanto escondida, dado que el Monte Ulía está “contenido” por las Avenidas de Navarra y Ategorrieta. Todo lo que está por encima de estas avenidas son las calles ubicadas en el propio monte, como se puede apreciar en el mapa si tenemos en cuenta el trazado curvilíneo de muchas de ellas.

En la Calzada Vieja de Ategorrieta, la calle en donde se sitúa Loiolaetxea, también se ubican otros centros del ámbito de los servicios sociales: En frente se encuentra la sede central de Proyecto Hombre en Gipuzkoa, en una villa de similares características, de tres plantas con un jardín. Unos metros antes está ubicado el centro para personas mayores Residencia San José de la Montaña. En la Avda. de Navarra, está el Centro de Día para personas mayores Ntra. Sra. De las Mercedes de la Fundación Hurkoa y al lado está Villa Mari, en donde se ubica el programa de respiro familiar de la asociación Atzegi (Asociación Guipuzcoana en favor de las personas con discapacidad intelectual).

En la misma calle que Loiolaetxea encontramos dos colegios de dimensiones considerables: al lado está el colegio San Ignacio de Donostia, perteneciente también a

la Compañía de Jesús, un espacio de grandes edificaciones y campos de deporte. Unos metros antes está la sede central de la Ikastola Zurriola, también de considerable tamaño tanto en las edificaciones como en el volumen de estudiantes matriculados en el centro. Ambos hacen que la Calzada Vieja de Ategorrieta sea un lugar muy transitado durante el periodo escolar pero tranquilo cuando los centros educativos están cerrados.



Anexo 3: Guion de la entrevista a expertos

Introducción

- Presentación personal, contextualización entrevista.
- Compromiso confidencialidad y anonimato en el tratamiento de la información

Contextualización.

- ¿Cuál es tu **trayectoria** en el ámbito de la política social? ¿de qué te has ocupado/preocupado? ¿cuánto tiempo llevas? ¿cuáles son tus funciones actuales?

Relación entre agentes que intervienen en la provisión del bienestar: admon pública vs EIS

- En tu opinión, **cómo se articula en la práctica el principio de Responsabilidad pública** en la prestación de los servicios necesarios para garantizar el bienestar de los y las ciudadanas vascas.
- **El reparto competencial** en materia de servicios sociales establece tres niveles de actuación: Gobierno Vasco (planificación), Diputaciones Forales (atención secundaria) y ayuntamientos (atención primaria). Cómo influye en la asunción de la responsabilidad pública.
- En tu opinión, **cómo definirías la relación** entre las entidades públicas, y las entidades privadas sin ánimo de lucro que operan en el sector de la inclusión. **¿cuál es la posición de cada una de ellas en el sistema?**
- ¿Cuál crees que ha sido **el papel de la iniciativa social en el trabajo por la inclusión**. Ha variado en el tiempo? **¿y el de la administración pública?** Consideras que debiera ser ese su papel, debiera tener otro, en qué sentido.
- **La crisis ha afectado** a la relación entre ambos agentes. En qué sentido
- Cómo ves a las EIS que operan en este ámbito. Qué fortalezas y debilidades, **qué aportan a la sistema**
- Cuál de las **funciones otorgadas a las EIS prima**: cohesión social, simbólica, política y prestadora de servicios. La relación con la admon. condiciona alguna de ellas

Si la iniciativa social es un actor relevante en la atención a personas excluidas cuáles son los factores y agentes que otorgan legitimidad a las EIS para ejercer su acción en el sistema

- Cuáles considera que son los **elementos que hacen que una EIS esté legitimada** para formar parte del sistema.
- **Quiénes son los agentes que otorgan esa legitimidad** y en razón de qué. Deben ser otros, quienes y por qué.

Si conoces LOIOLAETXEA

- Cuáles crees que son las **claves de actuación de LE**, qué aspectos identificas como elementos clave que hacen que se le pueda considerar agentes del sistema
- Como **trabajadora social**, cómo valoras el proyecto de intervención o de inclusión que se desarrolla en LE. Fortalezas, debilidades...
- A qué **retos** crees que se enfrenta
- los principios de LE están en sintonía con los principios de la política social

Para terminar, en resumen, **qué papel deben tener las EIS en la política social vasca**. Qué habría que hacer para que esto se diera (en caso de que no sea así)

Anexo 4: Guion de la entrevista a residentes de Loiolaetxea

Introducción.

- Presentación personal, contextualización entrevista
- Compromiso confidencialidad y anonimato en el tratamiento de la información

Contextualización

- Algunos datos del entrevistado: Cuándo estuviste en LE. Hace cuánto tiempo que terminaste tu estancia. Cómo llegaste a LE, Dónde vives ahora.

De tu experiencia en LE

- qué hacías, a qué te dedicabas:
 - en el ámbito formativo,
 - en el laboral, en el personal (terapia),
 - en el familiar,
 - en el de salud,
 - en el administrativo (papeles, juicios...),
 - en el de ocio,
 - en el relacional (amigos etc),
 - en el espiritual
- Qué recuerdas como elemento más importante de tu estancia en LE
- Cómo te sentías viviendo en LE.
 - Sentimientos positivos,
 - negativos,
 - neutros (sin más)
- Para qué te ha servido vivir en LE.
 - Ha mejorado algo tu vida,
 - se mantiene igual.
 - A qué crees que es debido.
- Qué opinión tienes en relación a las personas de LE
 - La comunidad de vida
 - Los profesionales
 - Los voluntarios
- Qué opinas del proyecto educativo
 - Modelo de acompañamiento
 - Casa abierta
 - Relación con otros proyectos
- Qué opinas del hecho de que en LE viva una comunidad de jesuitas
- Durante tu estancia en LE mantuviste contacto con algún otro profesional (trabajadora social del ayuntamiento, de la prisión, del juzgado, de la diputación, de otra ONL...).
 - Para qué eran estos contactos.
 - Qué te aportaban
- Has estado (anteriormente o posteriormente a tu paso por LE) en algún otro centro.
- Si es así, qué diferencias encuentras entre unos y otros.
- Qué cambiarías de tu estancia en LE, qué mejorarías.
- Con qué palabras definirías tu estancia en LE. Si tuvieras que decir tres/cinco palabras, cuáles dirías.

