

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

PARTE IV – Régimen de Bienestar y Servicios Sociales

alimara

Innovació i Metodologia en Afers Socials

COL·LECCIÓ ACTES 1/2023

Colección Actas 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social
Palma, 25, 26 y 27 de octubre de 2023

Edita:

Consell de Mallorca
Departament de Benestar Social

Col·laboració:

REPS
Universitat de les Illes Balears

Equip editor:

Secció de Programes Transversals (Servei de
Planificació i Documentació, IMAS)

Observatori de les Illes Balears (OSIB)

Portada:

Fotografia: Francesc Serra

Edició electrònica:

www.revistaalimara.net

ISSN:

2659-5273

Adreça:

General Riera, 67. 07010 Palma
Tel. 971 760 762



REVISTA ALIMARA de l'IMAS esta subjecta a una llicència de
Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

ÍNDICE

RIDING SOCIAL INVESTMENT WAVES: PARTISAN AGREEMENTS IN SPAIN'S UNSTABLE ECONOMIC CURRENTS	6
UNIVERSALISM AND WELFARE STATE REGIMES: AN EMPIRICAL APPROACH	22
THE DEVELOPMENT OF FAMILY POLICIES IN SOUTHERN EUROPE: FAMILY ALLOWANCES IN EUROPEAN PERSPECTIVE, 1880-1960	31
INDUSTRIAL DEMOCRACY IN SOUTHERN EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS' REGIME: EXPLORING CHANGE AND CONTINUITY	43
SPAIN'S SOCIAL POLICY RESPONSE TO CORONAVIRUS: ENCOMPASSING ASPIRATIONS, DUALIST DELIVERY?	56
PROJECTE COMUNITARIAMENT. ELS SERVEIS SOCIALS CULTIVANT RELACIONS	66
NUEVAS ESTRATEGIAS EN MATERIA DE CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN: INNOVACIÓN, INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN	76
RESILIENCIA ORGANIZACIONAL: PREDICTOR DE CALIDAD EN LOS SERVICIOS SOCIALES	85
CONFIGURACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA EN EL HORIZONTE DE LA NUEVA LEY ESTATAL DE SERVICIOS SOCIALES	91
GUÍA DE INNOVACIÓN SOCIAL Y TRABAJO SOCIAL	98
¿PREPARADOS/AS PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL? COMPETENCIAS DIGITALES EN LOS/LAS PROFESIONALES DE LOS SERVICIOS SOCIALES	102
BENEFICIOS Y COSTES DEL AUTOCUIDADO EN TRABAJADORAS SOCIALES	109
REFLEXIONES EN TORNO A DOS EJES DE TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES: ESTRUCTURA Y PRESCRIPCIÓN FACULTATIVA	117

LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES LOCALES. UNA FOTOGRAFÍA DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y MADUREZ DIGITAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS EN ESPAÑA	124
EXPERIENCIA DE CAMBIO EN EL ABORDAJE DE LOS PROCESOS DE INCLUSIÓN SOCIAL. DEL PARADIGMA DE LA GESTIÓN DE PRESTACIONES ECONÓMICAS AL PARADIGMA DEL ACOMPAÑAMIENTO	140
UTILIZACIÓN DE LA TECNOLOGÍA EN LA INTERVENCIÓN CON COLECTIVOS VULNERABLES: REFLEXIÓN DE LA PRÁCTICA EN RESIDENCIAS DE MAYORES DURANTE LA COVID-19	150
HABILIDADES DURAS Y BLANDAS EN EL CONTEXTO DE LOS LÍMITES EN LA RELACIÓN TRABAJADOR SOCIAL-CLIENTE	165
EL IMPACTO DEL ESCUDO SOCIAL PARA AMORTIGUAR LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA	173
ESTUDIO DE CASO: NON-TAKE-UP Y ADECUACIÓN DE LA RENTA VALENCIANA DE INCLUSIÓN	181
OBSTÁCULOS A LA INCORPORACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS USUARIAS DE RENTA GARANTIZADA DEL TERRITORIO FORAL	191
LA CONVIVENCIA ENTRE INGRESO MÍNIMO VITAL Y LAS RENTAS MÍNIMAS: BALANCE Y PROPUESTAS DESDE LA PERSPECTIVA PROFESIONAL Y ACADÉMICA	198
INNOVACIÓN DE ITINERARIOS DE INCLUSIÓN SOCIAL VINCULADOS A RENTAS MÍNIMAS	206
DIGITALIZACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y BARRERAS ADMINISTRATIVAS: UNA APROXIMACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL A TRAVÉS DE GRUPOS FOCALES	213
INTEGRATING INTERSECTIONALITY INTO MINIMUM INCOME POLICY DESIGN: A SYSTEMATIC LITERATURE REVIEW	221
UNA AGENDA PER A LA TRANSFORMACIÓ DE LA POLÍTICA DE GARANTIA DE RENDES EN L'ÀMBIT LOCAL.	228
ANÁLISIS DE LA REFORMA DEL SISTEMA VASCO DE GARANTÍA DE INGRESOS Y PARA LA INCLUSIÓN	234
EL INGRESO MÍNIMO VITAL ANTE LA SOLUCIÓN DEL SINHOGARISMO	240
DISEÑO Y VALIDACIÓN DE HERRAMIENTAS DE TRIAJE: UNA EXPERIENCIA APLICADA AL CASO DE NAVARRA	246
LA ESTIMACIÓN DEL "NON-TAKE-UP" EN PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS: UNA PROPUESTA METODOLÓGICA	254
EL ACCESO A LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN DEL COLECTIVO GITANO EN ESPAÑA	269

EL IMPACTO DE LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS EN EL ACCESO A LAS PRESTACIONES SOCIALES	277
HACIA LA PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL: DESAFÍOS PARA EL ANÁLISIS COMPARADO Y LA DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS. LOS CASOS DE ESPAÑA Y ARGENTINA	286
OVERCOMING BARRIERS TO ACTIVATION: LESSONS FROM CASE STUDY OF MINIMUM INCOME SCHEME IN ITALY	294
LA POBREZA AL MARGEN. SEGREGACIÓN RESIDENCIAL EN UNA CIUDAD MEDIA: LLEIDA	303
EL PRESUPUESTO DE REFERENCIA: UNA HERRAMIENTA PARA COMPRENDER LAS NECESIDADES SOCIALES Y ORIENTAR LA ACCIÓN SOCIAL Y EL DISEÑO DE POLÍTICAS SOCIALES	309
FEELING PRECARIOUS AFFECTS YOUNG PEOPLE'S MENTAL HEALTH	317
POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS Y LAS FAMILIAS RESIDENTES: EL CASO DE CANTABRIA	327
POBREZA MENSTRUAL DE MUJERES JÓVENES EN BARCELONA	334
MOVILIDAD DE POBREZA Y TRAYECTORIAS LABORALES EN ESPAÑA	342
LA POBREZA EN HOGARES CON DISCAPACIDAD	350
ELS TREBALLADORS POBRES. UNA REALITAT PRESENT A LA GARROTXA	357
THE IMPACT OF THE COVID-19 CRISIS ON HOUSEHOLDS WITH IMMIGRANT CHILDREN IN SPAIN: HOW DOES IT DIFFER FROM THE PREVIOUS CRISIS?	362



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Riding Social Investment Waves: partisan agreements in Spain's unstable economic currents

Manuel Alvariño Vázquez, Instituto Universitario Europeo (manuel.alvarinovazquez@eui.eu)

Margarita León, Universitat Autònoma de Barcelona



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Abstract

Most scholarship expects that political polarization and lack of fiscal capacity would prevent Spain from departing from a Mediterranean welfare model. Nevertheless, the Spanish welfare state has undergone an unstable yet cumulative trajectory of Social Investment (SI) recalibration. We argue that the direction of change is steered by relative partisan consensus, while its pace is conditioned by unstable fiscal capacity. We bolster this argument with a two-step empirical approach, by reviewing the overall trajectory of different policy fields and then studying the reform process of pensions, minimum income schemes and family leaves. In short, left-wing governments have introduced SI reforms through relatively broad agreements with both the political right and social partners. The right has also approved SI reforms when in government, particularly employment-oriented policies. However, very pronounced domestic economic cycles combine decreased state revenues with abrupt escalations in unemployment expenditure, while the EU has periodically bounced back to request budget adjustments. While the Spanish political economy periodically damages welfare investments, new recalibration waves come through political agreements at good economic times, consolidating a long-term strong Social Investment trajectory.

Keywords

Welfare model, social investment, Spanish political, Minimum Income Schemes

1 Introduction and theoretical argument

Since the beginning of the 21st century, notable advancements in labor market activation, childcare accessibility, education, long-term care, and maternity leaves seemed to signal a departure towards a new Social Investment model. However, the impact of severe austerity measures following the Great Recession resulted in significant rollbacks of these programs. The increase on demand given high unemployment forced the Spanish welfare state to gravitate strongly again around pensions and unemployment (Pavolini *et al.*, 2014). The tide shifted towards Social Investment (SI) recalibration once again as fiscal constraints eased starting in 2016, particularly gaining momentum from 2019 onwards with innovative interventions in minimum income, paternity leave and labor market regulation. Taken a step back, the trajectory of the Spanish welfare state in the last decades can be seen as a path of unstable yet cumulative path departure towards a Social Investment model.

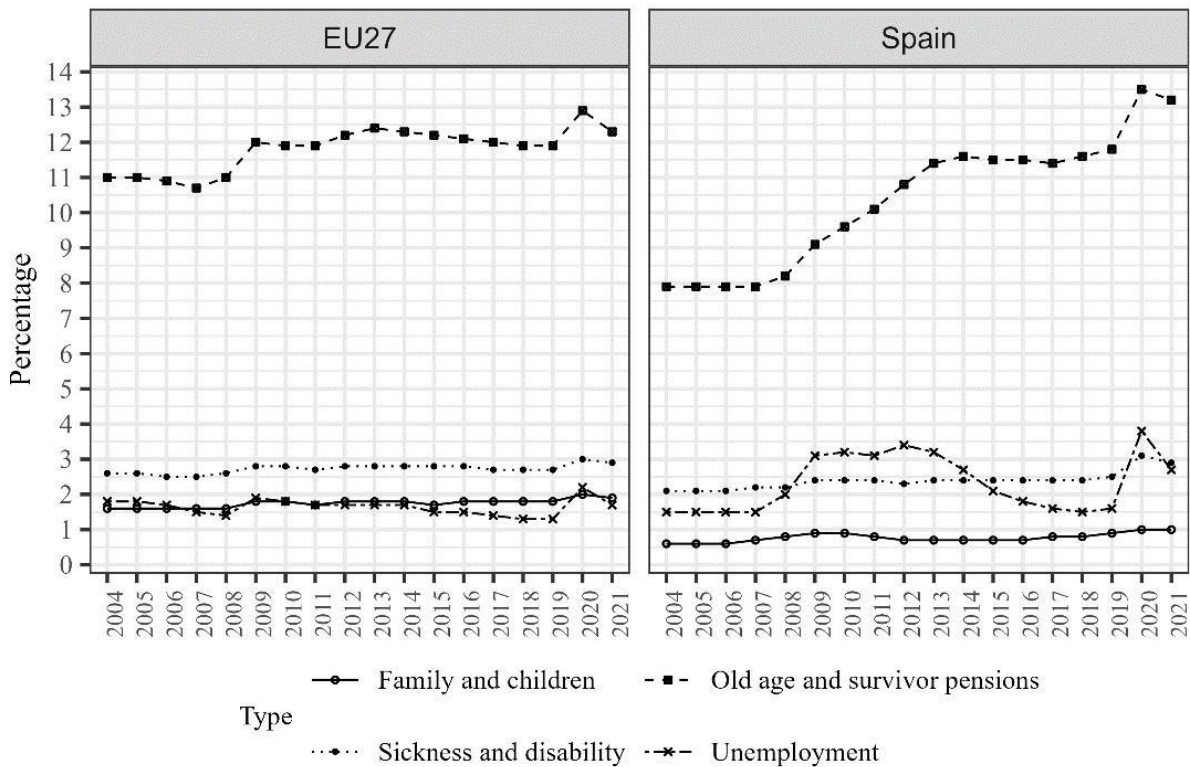
This chapter explains this trajectory by reconsidering political and economic explanations. Let us address the politics first. According to Ferrera (1992) and Manow (2015), polarization between left and right blocs and the internal division of the left in Southern Europe prevented the cross-class compromises that facilitated welfare state development in Northern countries. More precisely, diverse studies have found that Spanish politics suffer from particularly high levels of polarization (e.g. Reiljan, 2020).

Contrastingly, we show in this chapter that the trajectory of SI recalibration has been affected by economic cycles more than by changes in government composition. Long-term inter-party agreements have supported key welfare state reforms such as pensions, work life balance, lifelong learning and active labor market policies. While partisan discrepancies around labor market regulation persist, the social-democratic PSOE (Partido Socialista Obrero Español) and new left-wing UP (Unidas Podemos) have successfully garnered parliamentary consensus to approve and sustain improvements in paternity leave and social protection. Still, despite bearing the initiative in this realm, PSOE had also enacted hard austerity in the aftermath of the Great Recession. Conversely, conservative PP (Partido Popular) governments, while prioritizing budgetary control over welfare state spending, they have also implemented active labor market and work-life balance policies during favorable economic periods.

We explain this relative partisan agreement by reviewing the nature of political cleavages in Spain and its institutional context. Firstly, although strong polarization exists in the political debates on cultural or territorial issues, it does not seem to permeate the field of the welfare state to the same extent (León et al., 2022). Secondly, although it is true that there have never been grand coalitions, the country operates under a parliamentary system where minority governments frequently necessitate inter-party cooperation within legislative institutions (Field, 2009). This fosters cross-party agreements for welfare state recalibration.

With regards to fiscal constraints, the decision-making process of governing parties regarding the welfare state is significantly influenced by an extremely unstable fiscal capacity. When addressing the lack of fiscal space to support welfare state recalibration, many scholars point out the excessive weight of pension expenditure, common to other Mediterranean countries (Ferrera, 1996). Nevertheless, while family and children expenditure is comparatively scarce, old age and survivor pension expenditure have also remained lower than the European average as a percentage of GDP until 2020 (figure 1). Hence, we argue that the cycle of fiscal space in Spain is rather related to the structural characteristics of its political economy. During the last decades, the performance of the Spanish economy has been significantly more unstable than its European neighbors, growing well over the European average between 1990 and 2007 but experiencing a greater downturn during the Great Recession (Baccaro and Bulfone, 2022). These economic cycles significantly affect patterns of revenues and expenditure.

Figure 1: Types of social expenditure in Spain and EU27 as % of GDP



Source: own elaboration with Eurostat data

As highlighted by Beramendi et al. (2015: 53-55), persistently low state revenues challenge welfare state sustainability. But what is sometimes overlooked is the unusually high levels of unemployment expenditure. Labor market reforms since the late 1980s have produced a highly dualized labor market where employment is rapidly created and destroyed depending on the sequence of economic fluctuations (Bentolila *et al.*, 2012). Employment loss during these periodic crises lead to extremely high unemployment spending (3.5% GDP in 2012 and almost 4% during the pandemic, in contrast to the EU27 average of 1.8% (figure 1). This high sensitivity of employment to cyclical fluctuations is important since expenditure in unemployment benefits drives up total public expenditure and it jeopardizes the budgetary capacity to spend in other social protection schemes addressing new social risks.

The interviews and reform processes that we study throughout this chapter show that the direction of welfare recalibration is affected by the availability of fiscal resources more than by partisan ideological disagreements. Sharp declines in economic activity also have a significant impact on the fiscal capacity of the state. For instance, tax collection as a percentage of GDP dropped to 30% in 2009, in contrast to the EU27 average of 40%. Overall, the combination of growing pension expenditure, high unemployment and unstable state revenues creates significant budgetary deficits that pose a threat to the sustainability of social investment policies during times of crisis.

The maintenance and expansion of social policies in Spain is also contingent upon the influence of EU fiscal rules. The EU has proven to be an unstable factor in the recalibration of Social Investment (SI), as its ideas and positions have undergone shifts over time (see the chapter on the EU in this volume). From the early 2000s until the onset of the Great Recession, the Lisbon agenda emphasized the maximization of human capital and employment through social policy (Hemerijck, 2015). Consequently, the EU served as a powerful policy transfer mechanism, providing evidence and recommendations to enhance new areas of social policy, such as

work-life balance and active labor market policies (Jenson, 2010). However, the financial crisis prompted a shift in the EU's stance towards imposing austerity measures as a condition for supporting Spanish debt. The European Commission (EC) and the Central Bank strongly advocated for austerity cuts and specific reforms in the pension and labor market domains (Pavolini *et al.*, 2014).

In contrast, an unprecedented social compromise emerged from EU institutions in the aftermath of the COVID-19 pandemic following a considerable lesson learning of the austerity recipes (Dunlop and Radaelli, 2019). By relaxing fiscal rules and offering generous loans and allowances, the EU has not only enabled Spain to respond to the surge in social demand but also to design a growth strategy oriented towards SI and environmental sustainability. This new 'Keynesianism of emergency' of the Next Generation Funds and national Recovery and Resilience Plans (RRP) has facilitated substantial recalibration of the welfare state in recent years (Guillén *et al.*, 2022).

2 Research design

We study the political and economic determinants of welfare state recalibration in Spain through a two-step empirical approach. Firstly, we conduct a descriptive overview of reforms in the fields of social protection (buffers), human capital (stock) and work-life balance and active labor market policies (flow) (following Hemerijck's 2015 framework). Secondly, we have analyzed policy documents and conducted six elite interviews for three specific reforms: pension, minimum income protection, and paternity leave. These reforms not only represent the most significant welfare state changes identified in Section III but also encompass different age groups, incorporating a life-course perspective.

3 Results

Overall trajectory

Addressing the recent trajectory of the Spanish welfare state evidences enduring cross-party agreements, albeit influenced by the fluctuations of the economic cycle and the position adopted by the European Union (EU). We also identify three broad 'swing' moments. The first moment, between 2000 and 2008, conservative and (especially) progressive governments headed an époque of political compromises in favor of recalibration, most notably on the field of birth leaves and the expansion Early Childhood Education and Care (ECEC) and Vocational Education and Training (VET). The second moment, from 2010 to approximately 2016, the wave of austerity rolled back many recently implemented programs and hindered further recalibration. At this stage, labor market flexibilization and pension retrenchment were also put forward by socialist and, especially, conservative governments, under the overwatch of the European Union. Finally, the third moment since 2017, and especially since 2019 with the left coalition government, implied strong welfare recalibration coupled with economic recovery. While conservatives agreed to resume paternity leave expansion and investing in education, social protection and labor market regulation were substantially improved with the new progressive coalition government and a favorable pro-social spending anti-cyclical EU agenda.

3.1 Pension reform

Policymakers have navigated opposition to pension reform through broad agreements and long phasing-in implementation periods. In 1995, an agreement between parties and social partners known as the 'Toledo Pact' laid the foundation for future reforms by emphasizing the preservation of pension purchasing power and system sustainability. A parliamentary commission was established four years later to monitor the implementation of

the agreement, serving as the primary forum for discussions between parties and social partners on pension reform (Chuliá, 2000). In 2007, 2010, and from 2021 to 2023, inclusive negotiations led to moderate reforms that generated positive yet modest results in containing pension spending. The only exception to this pattern were the two pension reforms introduced during the austerity years (2013) to unilaterally contain pension expenditure under strict EU surveillance. In what follows we provide a more detailed account of these.

In 2007, a pension reform aimed at enhancing the sustainability of the Spanish pension system was approved following negotiations involving various stakeholders. The proposal emerged from a recommendation made by the commission in 2006, and subsequent discussions between labor unions, employer associations, and the socialist government led to a final agreement on the reform draft in February 2007 (CCOO, 2006). The inclusive and long period of negotiations garnered support for the reform from all political parties in parliament (León et al., 2022a).

Shortly after the financial crisis, budgetary constraints pushed the same socialist government to seek a more ambitious yet still consensual reform. In January 2010, a report was presented to the Toledo Commission, which was subsequently approved by most parliamentary parties following the commission's endorsement. The reform draft proposed raising the retirement age, although exceptions were introduced after negotiations with unions. The reform was approved in 2011 with a lengthy phased-in period. All parties in parliament except the conservative Partido Popular supported the reform, invoking the need for broad agreements in line with the spirit of the Toledo compromise (Congress Diary, 2010).

The subsequent conservative government passed a new reform in 2013 in the absence of agreement with parties and social partners and under the strict surveillance of the European Commission (EC). The minister of employment declared to design the reform with the purpose of improving sustainability, something which was not guaranteed for the Commission with the 2011 reform (interview ES1). In fact, the Commission explicitly called for the introduction of a "sustainability factor" that would automatically link the retirement age and pension generosity to life expectancy (European Commission, 2012). The reform introduced a "pension revaluation index" and committed to the introduction of a sustainability factor. However, these top-down measures did not remain in effect for long. In 2018, a minority PP government agreed to roll back the revaluation index and postpone the implementation of the sustainability factor in exchange for parliamentary approval of the budget law¹.

More recently, the new left-wing coalition government has agreed a new direction in pension reform with the EC. Reforms aimed at enhancing the sustainability of pensions were required as a condition to access Next Generation funds. However, instead of reducing the generosity of pensions, the government sought to link them to inflation and finance this adjustment by increasing labor contributions. Discussions on this matter were brought back to the Toledo Commission, which in 2020 released a series of recommendations along these lines. Building upon these recommendations, the government devised two reform packages. The first package expanded pension generosity and introduced fiscal incentives to encourage later retirement. It received approval in 2021 after achieving consensus among social partners, though it did not garner support from opposition parties. The second package was successfully negotiated with the EC and subsequently with unions and political parties, following the introduction of certain amendments. This latter part of the reform notably raised labor contributions, particularly for higher wages, while also implementing various measures to narrow the gender gap and establishing a minimum pension threshold based on the AROPE rate.

3.2 Minimum Income Schemes (MIS)

The introduction of Minimum Income Schemes (MIS) in Mediterranean welfare states is considered a significant departure from historical trends (Jessoula and Natili, 2020). The innovation brought by the Minimum Vital Income in Spain was the result of various factors.

Beginning in 2015, labor unions mobilized to demand minimum income protection to the long term unemployed who could no longer access the contributory unemployment scheme (interview ES6). During the prolonged years of crisis and austerity, the government faced pressure not only from unions but also from other civil society organizations, particularly faith-based anti-poverty groups like Cáritas (Sanzo González, 2019). By May 2016, the two main Spanish trade unions, CC.OO. and UGT, had collected half a million signatures to propose a legislative initiative in parliament. The proposal aimed to establish a means-tested minimum income transfer within the (CCOO & UGT, 2016)¹. The legislative proposal was introduced in parliament in February 2017.

Pressure to introduce a state-wide minimum income scheme also came at the supranational level. Already in 2015 European institutions were urging the Spanish government to take action and improve the coverage and adequacy of its social protection programs to address persistent administrative and territorial fragmentation and high poverty among low-income households. Each year from 2015 to 2019, the Country Specific Recommendations reiterated this issue². According to an official from the Ministry of Inclusion, Social Security, and Migration at the time, the pressure from the European Institutions played a crucial role in legitimizing the demands for a national-level MIS (interview ES2).

Nevertheless, neither the legislative initiative nor the EU recommendations alone were enough to bring about tangible policy change. The conservative government, which remained in power until 2018, was able to delay the implementation of the reform by presenting amendments and requesting reports from different commissions (interview ES6.). The liberal party Ciudadanos (Cs) clearly opposed the reform and, at that time, was a crucial support party for the conservative minority government. The party was concerned about the potential poverty traps that the measure could create and pushed for an alternative wage complement (interview ES3).

The elections of 2019 represented a turning point for the Minimum Vital Income. PSOE and its coalition partner, left-wing UP (Unidas Podemos), campaigned on the need for a comprehensive minimum income scheme aimed at poverty reduction. Their coalition agreement explicitly included the introduction of a national minimum income program. However, the agreement lacked specific policy details regarding conditions and generosity (PSOE & UP, 2019). The proposal for a new national MIS became a central theme in the new government's agenda and was presented as a flagship policy for the progressive administration. Disagreements between the two parties persisted however, particularly concerning key eligibility criteria such as age of entry or residence requirements and the level of generosity. Nevertheless, the arrival of the COVID-19 pandemic and the subsequent economic crisis put additional pressure on the government to act swiftly to protect workers and families. In this context, the MIS became an essential component of the government's response to the crisis, together with furlough schemes.

The Minimum Vital Income was approved in Parliament in May 2020, receiving support from all parties except for the radical right VOX, which abstained. In terms of its design, the IMV exhibits generosity starting at €461 per month in 2020 for single individuals without children, and this amount increases with the inclusion of additional family members. Despite being an innovative policy, it faces two primary limitations. Firstly, the uptake of the program has been extremely low thus far, primarily due to challenging administrative procedures

¹ https://elpais.com/politica/2018/04/25/actualidad/1524650085_461338.html
www.revistaalimara.net

and stringent means-tested criteria (AIReF, 2023). Secondly, there is a persistence of social protection fragmentation and territorial inequality, as regions have the discretion to either supplement or substitute the national MIS with their own regional income transfers, leading to disparities across different regions.

Paternity leave

The expansion of paternity leaves in Spain has been a gradual process spanning different governments, with interruptions during the austerity years. Left and liberal parties have taken the lead in driving this expansion, and they have been able to reach consensus with conservative parties once they were in government. In addition, the civil society organization PPIINA (Platform for egalitarian and untransferable birth or adoption leaves) has played a significant role in influencing the path towards equal permits for both parents.

The expansion began with the 2007 equality law, which increased paternity leave from 2 days to 2 weeks and planned for a further expansion to one month by January 2013 at the latest. The parliamentary debate of the reform hosted a cross-party consensus where all parties subscribed to the common objective of gender equality (Congress Diary, 2007). After elections gave PSOE a new government (2008 – 2011), this time in minority, the executive reached an agreement with the regional Catalan party CiU to deliver the expansion before the end of the term. Nevertheless, the government was not able to meet the cost of its promise given rising fiscal deficits and the overwatch of the European Commission² and introduced a one-year delay on the implementation (interview ES5). This strategy was imitated by the upcoming absolute majority conservative government (2011 – 2014) which placed on hold the expansion of paternity leave during the whole duration of the legislature. The Minister of employment and social security at that time, Fátima Báñez claimed that the lack of fiscal room given high spending on unemployment subsidies and the overwatch of the European Union left no fiscal room for the expansion of social expending. In her own words: “I would have liked to go faster, but it was not a problem of conviction, it was a problem of matching the [economic] recovery with improvements in family and conciliation policies, but we were very convinced” (interview ES1).

In the elections of 2015 and 2016, new parties emerged with a focus in work-family policy and, particularly, in the expansion of paternity leaves. According to our interviewees, lobbying from PPIINA was crucial to move all parties in support of further paternity leave expansion and even to make new left-wing Unidas Podemos adopt their proposal of equalizing leaves for mothers and fathers (interview ES4). Improvements in paternity leave were also on the agenda of the liberal Cs to support the minority conservative government that was finally formed in 2015. The governmental agreement signed between Cs and PP included the condition to expand paternity leaves to 8 weeks in two years (Cs & PP, 2016). Good relations with the governing party allowed Cs to achieve the expansion of the leave from 2 to 4 weeks, delving the first half of the agreement approved (interview ES6). However, the lack of institutional measures to enforce the agreement and increasing electoral competition between both parties limited the further expansion to only 5 weeks.

In the meanwhile, Unidas Podemos presented a parliamentary initiative to expand paternity leave to 16 weeks, which was supported by all parties in parliament (Congress Diary, 2016). After the motion of censure which drove the conservative party out of the executive, the incumbent socialist government approved such increase shortly before elections. While some parties criticized the electoral opportunism of the reform, most of them showed support. In fact, the conservative party voted against, alleging the electoral orientation of the measure, but it promised to approve the reform if they win elections (Congress Diary, 2019). In sum, initiative by left and liberal parties and by civil society actors, together with the consent from the center right, allowed paternity leaves to steadily grow up to reach the same duration as maternity leave, a pioneering measure in Europe.

² https://commission.europa.eu/publications_en
www.revistaalimara.net

Bibliographic references

- AIRef (2023) Segunda Opinión Sobre el Ingreso Mínimo Vital. Available at: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/06/IMV/230615.-Opinión.-Segunda-Opinión-IMV_AIRef.pdf.
- Baccaro, L. and Bulfone, F. (2022) 'Growth and Stagnation in Southern Europe', *Diminishing Returns*, pp. 293–C11.P85. doi: 10.1093/oso/9780197607855.003.0012.
- Bentolila, S. et al. (2012) 'Two-Tier Labour Markets in the Great Recession: France Versus Spain', *Economic Journal*, 122(562), pp. 155–187. doi: 10.1111/j.1468-0297.2012.02534.x.
- Beramendi, P. et al. (2015) *The politics of advanced capitalism, The Politics of Advanced Capitalism*. Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9781316163245.
- Chuliá, E. (2000) *El Pacto De Toledo Y La Política De Pensiones*. Available at: <http://www.ine.es>.
- Dunlop, C. A. and Radaelli, C. M. (2019) 'Policy instruments, policy learning and politics: impact assessment in the European Union', in Capano, G. et al. (eds) *Making Policies Work. First- and Second-order Mechanisms in Policy Design*. Edward Elgar, pp. 115–136. doi: 10.4337/9781788118194.00016.
- Ferrera, M. (1996) 'The "Southern Model" of Welfare in Social Europe', *Journal of European Social Policy*, 6(1), pp. 17–37.
- Field, B. N. (2009) 'Minority government and legislative politics in a multilevel state: Spain under Zapatero', *South European Society and Politics*, 14(4), pp. 417–434. doi: 10.1080/13608740903503829.
- Guillén, A. M., León, M. and Pavolini, E. (2022) 'Are "carrots" better than "sticks"? New EU conditionality and social investment policies in the aftermath of the COVID-19 pandemic in Italy and Spain', *Comparative European Politics*, 20(2), pp. 220–237. doi: 10.1057/s41295-022-00281-w.
- Hemerijck, A. (2015) 'The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment', *Social Politics*, 22(2), pp. 242–256. doi: 10.1093/sp/jxv009.
- Jenson, J. (2010) 'Diffusing Ideas for After Neoliberalism', *Global Social Policy*, 10(1), pp. 59–84. doi: 10.1771/1468018109354813.
- Jessoula, M. and Natili, M. (2020) 'Explaining Italian "exceptionalism" and its end: Minimum income from neglect to hyper-politicization', *Social Policy and Administration*, 54(4), pp. 599–613. doi: 10.1111/spol.12608.
- León, M., Alvaríño, M. and Soler-Buades, L. (2022a) 'A Political Culture Unaccustomed to Dialogue: The political constraints of the social contract', in Ayala,
- L. (ed.) *Inequality and social contract*. Observatorio Social Función La Caixa, pp. 165–180.
- León, M., Alvaríño, M. and Soler-Buades, L. (2022b) 'Explaining Morality Policy Coalitions in Spanish Parliamentary Votes: The Interaction of the Church-State Conflict and Territorial Politics', *South European Society and Politics*, 27(2), pp. 1–26. doi: 10.1080/13608746.2022.2132614.
- Manow, P. (2015) 'Workers, farmers and Catholicism: A history of political class coalitions and the south-European welfare state regime', *Journal of European Social Policy*, 25(1), pp. 32–49. doi: 10.1177/0958928714556969.
- Pavolini, E. et al. (2014) 'From austerity to permanent strain the EU and welfare state reform in Italy and Spain', *Comparative European Politics*, 13(1), pp. 56–76. doi: 10.1057/cep.2014.41.
- Reiljan, A. (2020) "'Fear and loathing across party lines" (also) in Europe: Affective polarisation in European party systems', *European Journal of Political Research*, 59(2), pp. 376–396. doi: 10.1111/1475-6765.12351.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Divergent Neighbours: The Shift of the Parental Leave Policy in Portugal and Spain Over Time

Gerard de Castro Coll, Linnaeus University (gerard.decastrocoll@lnu.se)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Abstract

It is commonplace to argue that parental leave policies aim to facilitate the work-life balance of working parents and they build on different paradigms of female and male participation in childcare. Whereas previous research has explored the impact of different policy designs in the leave uptake of mothers and fathers, little is known about how different gender paradigms influence policymaking over time. Building on the different laws and on semi structured interviews with experts on leave policies and with actors involved in policymaking, in this study I analyse the shift of the parental leave policy over time in the EU member states of Portugal and Spain to determine the gender models that drive the design of policies and the sources and mechanisms that explain the shifts. My findings show that the parental leave policy follows a rather stable path in both countries and the changes primarily originate within the institutional structure at the domestic level. However, whereas the Spanish regulation aims to prevent the discrimination of women in employment, the Portuguese policy intends to secure the employment of mothers while pursuing male involvement in childcare.

Keywords

Parental leave, Policy change, Gender paradigm, Europeanization

1 Introduction

At the intersection between labour, family and gender policy, parental leave aims to enhance the work-life balance of working mothers and fathers. In doing so, it intends to secure their employment while allowing time to care for a new-born child. However, despite different directives that have been adopted over the years at the EU level, the design of the leave policies is rather different across the member states, and it has been changing differently over time in the distinct national settings. In this sense, insofar as childcare has typically been influenced by traditional gender roles, it is commonplace that different leave designs give a different time to care to women and men and that their transformation over time is sensitive to shifting gender values in the society.

But to what extent is the design of parental leave policies affected by distinct gender paradigms in different EU member states? And how have these paradigms been changing over time? This study aims to answer these questions against the most similar setting of Portugal and Spain, two EU member states that share cultural and political similarities and where traditional gender values have been rather prevalent. However, they differ in the level of female engagement to the labour force, which has been consistently larger in Portugal (Wall & Escobedo, 2009; Meil et al., 2022). Drawing on the different laws that have adopted the regulation of the parental leave over time and on interviews with experts on leave policies and with relevant actors that have participated in their adoption, I describe the different gender paradigms that have influenced the design of this policy in the two countries over time as well as the mechanisms that explain the regulatory transformations

and the sources of the shifts. My findings show that whereas the parental leave is framed as a labour market policy in both countries, in Spain the removal of female discrimination in the labour force due to pregnancy and the equal participation of both genders in employment is crucial to the policy design whereas in Portugal the parental leave is rather perceived as a tool to facilitate the maternity of working women. Moreover, while a gender equality focus penetrates the leave regulation of both countries over time, in Portugal it targets male involvement in childcare within the family. In Spain, the promotion of gender equality in employment gains saliency over the years, but family matters are consistently ignored in the design of parental leave policies.

2 Theoretical framework

Policy and institutional change

While policies are rules that structure the course of social life, their adoption and design derive from specific aims and ideological paradigms (Wagenaar, 2017). Policy changes may take place at three different levels (Hall, 1993). Whereas shifts of the paradigms of policy mean enforcing a different aim of the regulation, the provisions and techniques –i.e. the rules that are enforced– may change only to implement a given paradigm through different means. Hall (1993) labels the changes that affect the paradigms of policy as *third order change*. Whereas enforcing a new paradigm necessarily implies a transformation of the rules that apply to social life, such shifts may occur without an overarching transformation of the ideological foundation and aim of the regulation. In such cases, *first order change* is a modification of the settings of a policy –i.e. the extension of an existing maternity leave– and *second order change* consists of the adoption of new policy instruments –i.e. the enforcement of new paternity leave– while the policy paradigm stays the same (Hall, 1993).

I argue that in EU member states where a late transition from traditional gender values into models of equal participation of women and men in the labour market and care within the family has been in place, *radical forms of policy change are more probable than incremental policy transformations (H1)*.

Sources of institutional and policy change

In general, policy shifts are always adopted within institutions, but they may emerge because of the influence of non-institutional factors (Real-Dato, 2009). On the one hand, institutional policymakers may perceive that the regulation in place becomes obsolete for different reasons and that a change is needed –source of change endogenous to institutions– (Hall, 1993; Streeck & Thelen, 2005; Gerschewski, 2021). On the other hand, exogenous sources of change do not belong to the institutional structure but they manage to influence institutionalized actors (Hall, 1993; Baumgartner and Jones, 1993, Gerschewski, 2021). Hence, I argue that *policy changes derive from endogenous sources whereas exogenous factors activate policy shifts only when they penetrate the institutional arena (H2)*.

The Europeanization of leave policy

While the EU has adopted binding legislation on parental leave over the years, there are unique mechanisms of the influence of the EU on the member states that policy and institutional change theory fails to explain. The concept of Europeanization refers to the influence of EU institutions on the member states and the processes by which the latter engage in the supranational dynamics of the Union (Börzel & Risse, 2000; Börzel, 2002; Radaelli, 2004; Falkner et al, 2005). There are essentially two mechanisms of Europeanization. First, directives are legislative actions that become effective through its transposition in the national law. Second, the Union may influence national policies through the transference of values and norms to the domestic level (Börzel & Risse, 2000; Falkner et al., 2005; Radaelli, 2004). I argue that the member states where gender values are furthest

away from the EU observe larger pressures to adapt to the Union. Therefore, I hold that *the EU acts as an exogenous source of policy change in member states where traditional gender values are prevalent (H3)*.

3 Data and methods

In order to answer the research questions of this study, I select the most similar cases of Portugal and Spain and I analyse their leave policies since their democratization in the late 1970s. While in both countries traditional gender values have been rather prevalent over time, in Portugal the female labour market participation has been consistently higher than in Spain (Wall & Escobedo, 2009; Meil et al., 2022). In fact, contrary to all other Southern European countries, Portuguese women have participated in the labour market at a rate above the EU average since the 1960s (Ramalho Marques et al., 2021:5-6; OECD, 2023).

This study draws on two different strands of data. First, in order to derive the gender paradigms that policymakers aim to implement over time, I draw on the legislation that adopted leave policies in the two countries. In Spain, I analyse the preamble of the laws where policymakers state the purposes of the legislation adopted. In Portugal, I use the speeches of actors that proposed the different laws -governmental or parliamentary actors- in the debates in parliament where they were discussed. From these sources, I determine whether the shifts are first, second or third order (Hall, 1993). In order to do this, I compare the preambles or the speeches with the preceding piece of legislation along the definition of gender roles in parenting and in the labour market that is embedded in them. Second, to trace the mechanisms and the sources of policy change I build on semi structured interviews with experts on family policy (5 for Spain, 4 for Portugal) and on EU law (2 for Spain, 1 for Portugal). Moreover, I conduct semi structured interviews with actors (2 for Spain) that have influenced policymaking over time. Methodologically, I transcribe the interviews and I analyse them by means of content analysis.

4 Results

Type of change

The parental leave policy of both Portugal and Spain follows a rather stable path where most of the shifts affect the leave rights of men. On the contrary, transformations of maternal entitlements are less common, despite some significant changes. In this vein, while maternity leave rights were established already in times of the dictatorship in both countries and later consolidated in the democratic legislation, paternity leaves were not enforced in the democratization process and were only adopted in 1999 - Portugal- and 2007 -Spain-. Against this setting, in the two countries most of the shifts are first order but third order changes emerge with the enforcement of measures that target fathers. However, the focus on men as a target of policy is different.

On the one hand, in Spain the design of the leave policy is oriented towards the labour market, the non-discrimination of women in employment and the conciliation of work and family life. While the conciliation is initially defined as an exclusive female matter, it is later framed as an issue that concerns fathers as well (Expert interviews 1;4 Spain). In this sense, male conciliation is enshrined in the legislation as a mechanism to prevent the discrimination of women in the labour force when they use their leave rights. Moreover, the leave policy is structured along a perspective of equality of rights in employment but the different involvement of women and men in childcare within the home is only marginally problematized in the law (Expert interviews 1;2;3;4;7 Spain). On the other hand, the legislation of Portugal also problematizes gender inequality in employment and intends to generate equal conditions of labour market competition. However, this is combined with an aim of the legislation to involve men in childcare more actively (Expert interviews 2;5

Portugal). While the laws that are adopted in the 1980s and the 1990s depict women as more competent for childcare and men as subsidiary supporters of a female figure, later legislation explicitly builds on gender equality via fathers' participation in the care of children.

Sources of change

The sources of change are substantially different in the two countries, especially regarding the ones exogenous to institutions. Whereas in both countries the social demand and the state of public opinion in relation to gender equality are influential in the design of the different laws, such influence is different. On the one hand, women in Spain were largely excluded from the labour force in the dictatorship and feminist groups urged the democratic state to ensure their full participation in public life and in employment. In this respect, the maternity leave is perceived as a short break in the working career to protect the health of the mother, allowing time to care in the first weeks after the birth and ensuring a prompt return to paid employment (Expert interviews 1;7 Spain). On the other hand, in Portugal female full-time employment was commonplace already in the dictatorial regime. In this setting, the maternity leave was a demand of working women who claimed their right to care while securing their attachment to the labour force (Expert interviews 1;2;4;5 Portugal). Moreover, whereas the influence of a civil society organization -PPiNA- is crucial in the course of the Spanish policy since the 2000s and specially since the late 2010s when its demand of equal and non-transferable leaves is absorbed by left parties (Expert interviews 1;2;7 Spain; Actor interview 1 Spain), in Portugal the exogenous sources of shift can only be related to the social context rather than to specific actors (Expert interviews 1;2 Portugal). In this sense, in Portugal in addition to the demand for a maternity leave that allows women to work, measures that are transposed from countries that are seen as progressive -i.e. the Nordic countries- are widely accepted, which is used as a source to legitimize the adoption of the paternity leave and, especially, the sharing bonus of the Portuguese policy scheme that promotes a father-alone leave (Expert interviews 3;4;5 Portugal).

Regarding the endogenous sources of change, they are rather similar in the two cases of study. In general, most policy shifts are triggered within the institutional structure and derive from the ideological views of the parliamentary majorities and of the different governments. Parental leave is a policy field that has usually been under strong ideological constraints and different leave designs have been used to deliver different outcomes in the labour market and about gender norms. In general, left parties and governments have proposed and adopted most of the policy shifts of both the Spanish and the Portuguese leave schemes (Expert interviews 1;2;4;7 Spain & Expert interviews 1;2;4;5 Portugal).

Influence of the EU on policy change

While the EU has adopted different directives that set minimum standards of the parental leave policy over the years, Spain and Portugal have normally been ahead of them (Expert interviews 1;5 Spain; Expert interview 3 Portugal). However, in the early years of democracy the perspective of EU membership is relevant in both countries and the measures, values and norms that derive from EU regulations are perceived as positive. In this sense, the Union is a source of legitimization of policies that facilitate the work-life of workers, specially through the adoption of parental leave rights for men (Expert interviews 1;3;4;7 Spain; Expert interviews 4;5 Portugal).

5 Conclusion

While in Portugal and Spain a social model of traditional gender values was commonplace in the early years of democracy and gender equality values emerged in the two countries rather late in comparison to other EU member states, the transformation of the parental leave policy over time follows a rather stable path where

incremental transformations of existing provisions are the norm. In this sense, first order shifts of policy are the most common type of change in the two countries whereas third order transformations are scarce and arise in connection with the enforcement of paternity leave rights. Hence, H1, where I assumed that radical transformations of policy were commonplace in the two cases of study, is rejected.

On the other hand, while ideological views of parties in government and in parliament determine the design of policies, policymakers have in various ways been sensitive to the social context in which they were embedded, which has derived in different forms of policy change. Therefore, my expectation in H2 that the source of policy shifts is endogenous to institutions and that exogenous factors matter to the extent that they penetrate the institutional arena, is validated.

Finally, while EU directives do not derive in major transformations of the leaves in place in any of the two cases of study, the Union acts as a trigger of domestic adaptation to the values and principles that inspired its policies and as a source of legitimization of the regulation adopted at the national level. Hence, H3 that assumes a role of the EU as an exogenous source of change in member states where traditional gender values are prevalent, is also validated.

Bibliographic references

- Baumgartner, F. R. and Jones, B. D. (Eds.) (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. The University of Chicago Press.
- Börzel, T. A. (2002). Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 193-214. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00351>.
- Börzel, T. A. and Risse, T. (2000). When Europe Hits Europe: Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers*, 4(15). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302768.
- Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. & Leiber, S. (Eds.) (2005). *Complying with Europe – EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge University Press.
- Gerschewski, J. (2021). Explanations of Institutional Change: Reflecting on a “Missing Diagonal”. *American Political Science Review*, 115(1), 218-233. <https://doi.org/10.1017/S0003055420000751>.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. <https://www.jstor.org/stable/422246>.
- Meil, G., Wall, K., Atalaia, S. & Escobedo, A. (2022) Trends towards de-gendering leave use in Spain and Portugal. In I. Dobrotić, S. Blum & A. Kosłowski, (Eds.), *Research handbook on leave policy: Parenting and social inequalities in perspective* (pp. 219-231). Edward Elgar Publishing.
- OECD (2023). Employment rate (indicator). <https://doi.org/10.1787/1de68a9b-en> (Accessed on 04 September 2023).
- Radaelli, C. M. (2004). Europeanisation: Solution or problem? *European Integration Online Papers*, 8(16). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=601163.
- Ramalho Marques, S., Falcão Casaca, S. and Arcanjo, M. (2021). Work- Family Articulation Policies in Portugal and Gender Equality: Advances and Challenges. *Social Sciences*, 10(4), 119. <https://doi.org/10.3390/socsci10040119>.
- Real-Dato, J. (2009). Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanation Framework. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 117-143. <https://doi.org/10.1080/13876980802648268>.

- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In W. Streeck & K. Thelen, (Eds.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies* (pp. 1-39). Oxford University Press.
- Wagenaar, H. (2017). Interpretation and Intention in Policy Analysis. In F. Fischer & G. J. Miller, (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 429-441). Taylor & Francis Group.
- Wall, K. & Escobedo, A. (2009). Portugal and Spain: two pathways in Southern Europe. In S. Kamerman & P. Moss, 2009. *The politics of parental leave policies – Children, parenting, gender and the labour market* (pp. 207-226). Policy Press.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Universalism and Welfare State regimes: an empirical approach

Xabier Garcia-Fuente, Universitat de Barcelona (xabier.garcia@ub.edu)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Summary

Social policy literature is surprisingly vague in its definition of universalism. Studies define it indirectly (through the progressivity of social transfers, for instance), or use indicators that reflect the insurance component of welfare programs and abstract from their effective outcomes.

My proposal fills this gap with an indicator that links universalism to the concept of de-commodification and allows a more adequate categorization of social programs and welfare regimes, including Southern European and middle-income countries. The indicator is based on the quantitative assessment of three components: the coverage, size and homogeneity of social transfers. A program or system is more universal the higher the share of recipients, the closer benefits are to social welfare standards, and the more homogeneous its benefits are.

I build my dataset using household survey microdata harmonized by the Luxembourg Income Study. My results suggest that welfare states fit into four categories: Universalism (high coverage, high size), Basic universalism (high coverage, low size), Residualism (low coverage, low size), and Capture (low coverage, high size or variance). This last category includes Southern European welfare states and most middle-income countries, and it represents a political equilibrium from which it is difficult to advance toward universalism.

Keywords

Universalism, welfare regimes

1 Introduction

Despite its centrality in welfare state historiography and policy debates, universalism remains an elusive concept in empirically oriented research. Korpi and Palme (1998)—as well as works following their steps, such as Kenworthy (2011) and Marx et al. (2016)—approach universalism through the progressivity of social transfers, in opposition to low-income targeting. However, inferring policy design from progressivity is problematic (Ferrarini et al., 2016). Social transfers depart from universalism if they are means-tested to focus on the poor, but also if access is limited to the middle classes or the rich.

Other studies propose indicators that reflect the institutional features of welfare systems. A recent contribution from Jacques and Noël (2018) defines universalism negatively, as the proportion of social expenditure that is not means-tested or privately provided. Both components of their index merit further examination. First, if coverage gaps affect those who cannot afford private insurance (the poor and labour market outsiders), insufficient universalization does not necessarily lead to higher private welfare spending. Second, means-testing runs counter to the concept of universalism if we focus on a specific social program, but this might not be the case if we consider the various programs that cover a given need or the whole welfare state. Universal programs coexist with (and might even ease the adoption of) means-tested schemes.

The indicator I propose is closer to works that link universalism to the generosity or the de-commodifying potential of welfare programs. These works advance a vision of universalism that includes both coverage rates and the adequacy of benefits—“who” has access and “what” they get (see e.g. Palme 1990, Rothstein 1998, Goul Andersen 1999, Anttonen 2002, Kangas and Palme 2005, Scruggs and Allan 2006, Kautto 2012, Jordan 2013, Franzoni and Sánchez-Ancochea 2016, Blomqvist and Palme 2020). However, previous indexes of “universalism as de-commodification” emphasize the insurance component of social programs (they do not look at effective outcomes) and apply arbitrary scoring criteria.

2 Methodology

My index is based on the dimensions highlighted in the literature on de-commodification and universalism reviewed above. My contribution is not so much theoretical (I use concepts that are common in welfare state literature) but empirical, as using survey microdata allows me to measure the actual values of these variables. In a review of empirically oriented approaches to universalism, we find the following criteria (Goul Andersen, 2012):

- 1) Eligibility and entitlement to social programs are clearly defined rights.
- 2) Benefits and services are tax-financed.
- 3) All relevant citizens have equal access; nobody is excluded by means-testing.
- 4) Benefits and services are adequate.
- 5) Benefits and services are the same for all relevant citizens.

Thus, if we leave out the first two conditions (as they are not quantifiable), we are left with three dimensions on which to measure universalism: the coverage, the size, and the dispersion of social benefits. The higher the share of recipients, the closer benefits are to social welfare standards, and the more homogeneous transfers are, then the more universal a specific program, the protection of a given risk, or a whole welfare state will be. In what follows, I elaborate on the theoretical relevance of these three dimensions and explain how I measure them.

Coverage. The coverage rate is the percentage of the relevant population that benefits from a given social program. However, its operationalization depends on whether we consider *potential access* or *actual perception* to be the relevant benefit. Works focused on the de-commodifying capacity of welfare programs, such as Esping-Andersen (1990) or Allan and Scruggs (2006), use potential access: they consider covered those who are insured against a given risk, irrespective of whether they end up receiving benefits. This is revealing from an insurance perspective and it has important political economy ramifications. However, if we are interested in the capacity of social programs to sustain living standards independently of market forces, effective perception is a more accurate operationalization of coverage rates. The distinction between potential and actual coverage is hardly relevant in old-age protection or in programs where inclusion is granted by citizenship, but it matters a lot in systems for the working-age population where access is tied to contribution records, especially in countries with high unemployment and non-standard employment rates. For instance, in Southern European countries and in most middle-income countries, unemployment is higher among outsiders with weaker ties to formal labour markets (and thus no right to social insurance benefits), so the percentage of the labour force that is insured against unemployment is a poor measure of the actual assistance provided to the unemployed. Focusing on actual recipients has the additional advantage of directly capturing important

institutional features—like conditions for eligibility, the duration of benefits and take-up rates—without having to include them separately using arbitrary scoring decisions (as indexes based on potential coverage rates do).

Size. Even though it is the centerpiece of most conceptualizations of universalism, wide coverage by itself is not sufficient to achieve the de-commodification and political results associated with universalism. A system with universal coverage that delivers very low benefits leaves the poor dependent on market forces, reduces the participation of the middle-classes (as they increasingly fly to private options), and makes it less likely that broad political coalitions will rise in its defence (Esping-Andersen, 1990; Korpi and Palme 1998; Jordan 2013). When it comes to quantifying the size of benefits, we are confronted with the same dilemma as with coverage rates: should we consider the potential benefits of those who are insured, or the size of the benefits of those who actually receive them? De-commodification indexes and welfare generosity databases, such as Scruggs et al. (2017) and Van Vliet and Caminada (2012), use net replacement rates, i.e., the share of their previous income that those who are insured are entitled to when they are unemployed, fall sick, become parents or reach old-age. Replacement rates tend to be estimated for a worker with a long contribution record and use the OECD's Average Production Worker Wage as a reference, even though its position in the income distribution varies greatly between countries (Whiteford, 1995). As explained above, this is revealing from a “welfare as insurance” perspective and, thus, in work-related systems, it is only indicative of the potential protection of labour market insiders. Besides, replacement rates are a function of previous wages—they do not tell us by themselves the living standards social programs provide. For instance, a system of uniform replacement rates merely reproduces labour market outcomes, so, in a society with low and unequal wages, it will generate low and unequal social benefits. Thus, as in the case of coverage rates, a “universalism as de-commodification” approach requires us to look at the actual social benefits received, and to do so in relation to general welfare standards, such as the average national income, instead of individual wages.

Homogeneity. Including the variance of benefit levels as a third dimension of universalism is necessary from a purely operational standpoint, to differentiate systems in which stratification occurs through differences in benefit levels (instead of through non-inclusion). Two systems with the same coverage rate and average benefit size can have very different de-commodifying outcomes depending on whether benefits are uniformly distributed or captured by a few (leaving meager benefits for the rest). Thus, all else equal, systems with more homogeneous benefits are more universal. Benefit homogeneity runs counter to the ideal universal welfare state, in which a generous earnings-related tier tops up a flat-rate system to secure the support of better-off workers (Esping-Andersen, 1990; Korpi and Palme, 1998; Jordan, 2013). This is not necessarily contradictory, however. In my operationalization, increasing earning-relatedness can be seen as a departure from universalism in one dimension (homogeneity) that enables increases in the other two (coverage and size). The dispersion of social transfers has not been measured often. Using survey microdata, Brady and Bostic (2015) measure the homogeneity of social transfers as the inverse of the variation coefficient of transfers, which is perfectly adequate for my indicator (except for the fact that it conflates coverage and size by including non-recipients in their estimation).

The proposed indicator provides a multidimensional, outcome-based operationalization of universalism, which serves as the basis for a comparative analysis of welfare state institutions. The literature on welfare regimes is based on the legal or administrative characteristics of social policies—whether entitlements are work- and earnings-related (which distinguishes corporatist from universal configurations) or whether access is means-tested (which distinguishes liberal from universal configurations)—and rationalizes outcomes as inescapable consequences of these institutional designs (e.g., universal programs lead to bigger and more redistributive social budgets). However, if we are interested in the political and social impact of welfare systems, we cannot disregard their results—we must identify “who gets what”. First, a given “type” of program can have very different results. Consider two hypothetical means-tested schemes: the first has a high ceiling that cuts only

the richest 30% off; the second is targeted to the neediest households. These schemes will have completely different political and distributive implications, so a categorization that groups them together based on being means-tested will have little explanatory power. Second, the same program will have a different impact in two different societies where labour markets or cohabitation patterns diverge. For instance, a strictly contributory system, with the same qualifying conditions and benefits, can lead to universal outcomes in countries close to full employment, such as in Continental welfare states (Palier and Martin, 2008), or it can become an elitist entitlement for middle-class insiders if non-standard employment is high, like in Latin American countries (Barrientos, 2019). Approaches to universalism based on institutional features reject outcome-based measures under the argument that they are affected by exogenous factors and thus are not reflective of policymakers' intentions (Marx et al., 2016; Madama and Natili, 2016; Jacques and Noël, 2018). But this is precisely the point: the purpose of empirical studies is not to observe social policies in a vacuum, but to watch how their design maps onto concrete social and political realities.

Another advantage of an outcome-based indicator is that it allows an incremental, multi-dimensional approach to measuring universalism. A perfectly universal system would give uniform benefits equal to the average national income to all the relevant population. Since such a system is unlikely to exist, the empirically relevant task is to describe deviations along the various relevant dimensions and to identify trade-offs among them. Finally, the proposed conceptualization can measure universalism at the level of single programs, at the level of needs, or for the whole welfare state. Even though strict conceptualizations of universalism underline the importance of citizens sharing the same systems, most social risks are covered by a combination of programs that follow different distributive principles. Thus, from a “universalism as de-commodification” perspective, it would be appropriate to consider them jointly. This is consistent with the idea that universal welfare states can result from mixing programs with different degrees of universalism (Rothstein, 1998). According to Kildal and Kuhnle (2005, p. 16), in universal welfare states “*an increasing number of risks [...] have been recognized as matters of public responsibility*”, and thus “*the categories of citizens with ‘undisputable’ legitimate needs for protection have gradually expanded.*”

3 Results

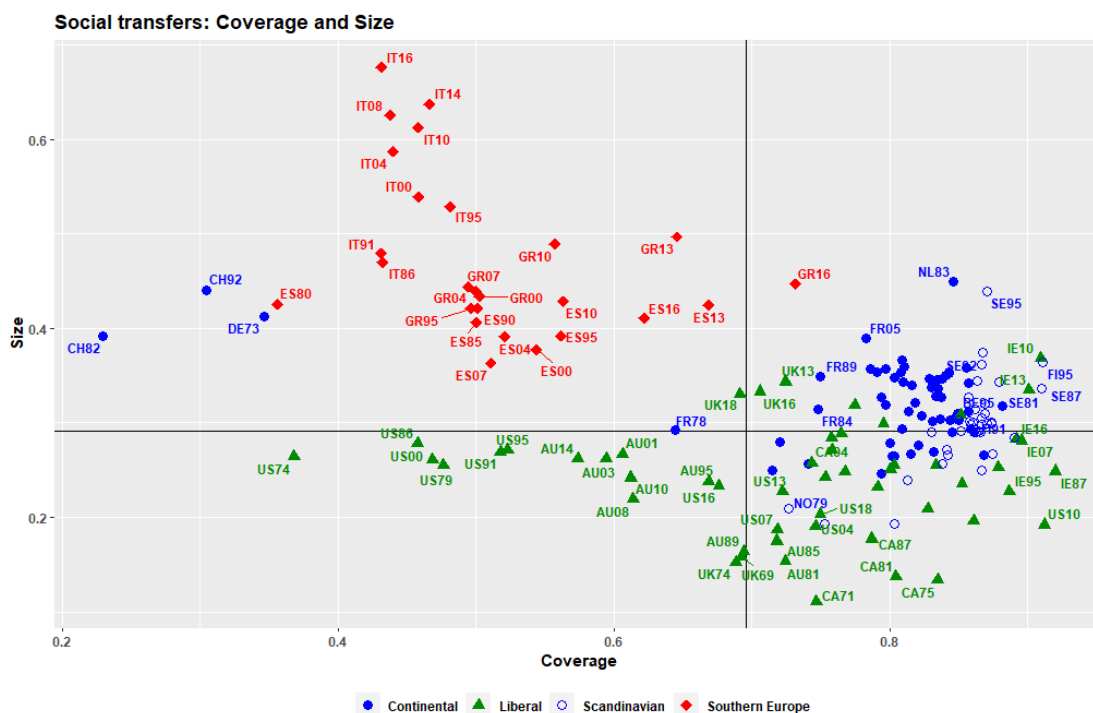
I estimate the three dimensions of my index of universalism using survey microdata provided by the Luxembourg Income Study (LIS). I have extracted data from all datasets available in March of 2021, totalling 479 surveys from 53 rich and middle-income countries. Although LIS harmonizes datasets, differences in the availability and aggregation of some variables remain. Some surveys provide gross incomes (before taxes and/or contributions) while others report only net factor incomes. Social transfers are often subject to income taxes and social security contributions, so, to make surveys comparable, I “net-down” transfers on gross datasets following Nieuwenhuis et al. (2017). I use households as the unit of analysis and equalize all sources of income to account for economies of scale in consumption.

The three dimensions are measured following the guidelines described in the previous sections. Coverage refers to the proportion of households that receive any kind of social transfer. Benefit size is defined as the ratio of the average equalized social transfer (measured only for households that receive any benefit, i.e., zeros are not included) to average equalized disposable income (across the whole population). And, following Brady and Bostic (2015), benefit homogeneity is measured with the variation coefficient of social transfers (only for households that receive any benefit).

Two results stand out. First, Southern European countries (in red in Figures 1 & 2) have clearly distinctive distributive outcomes compared to other advanced welfare states. Southern European transfer systems are characterized by lower coverage and relatively higher transfers. Second, Latin American and other middle-

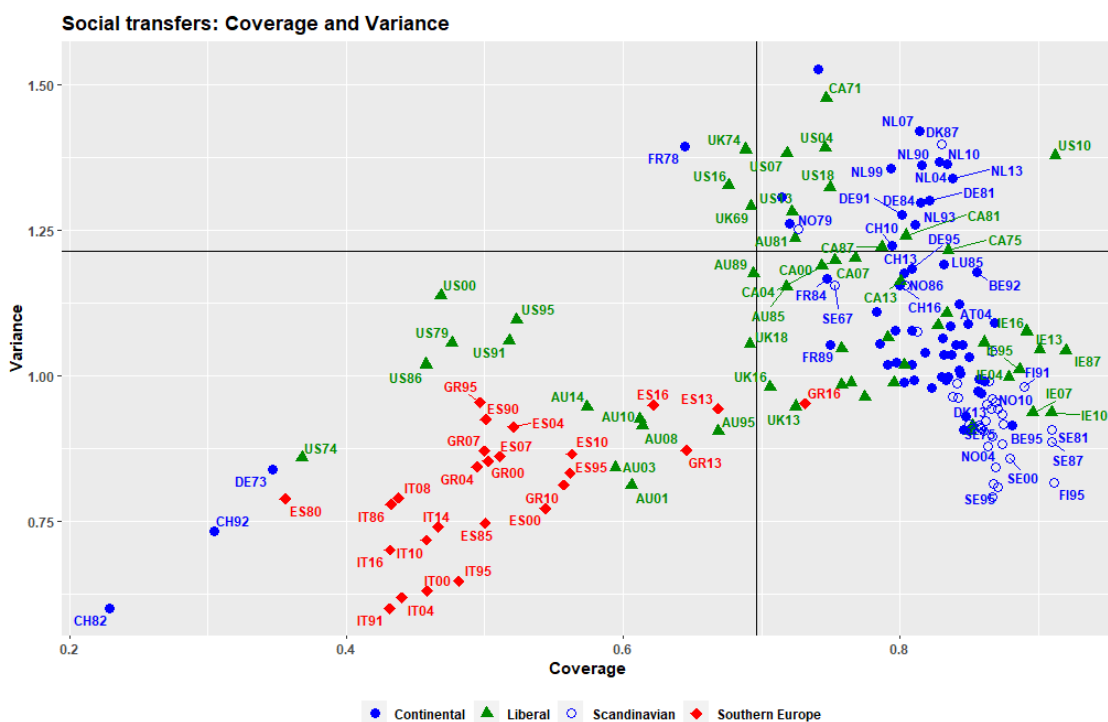
income countries (in orange in Figures 3 & 4) have increased the coverage of their social protections by consolidating two-tiered systems with highly unequal benefits.

Figure 1



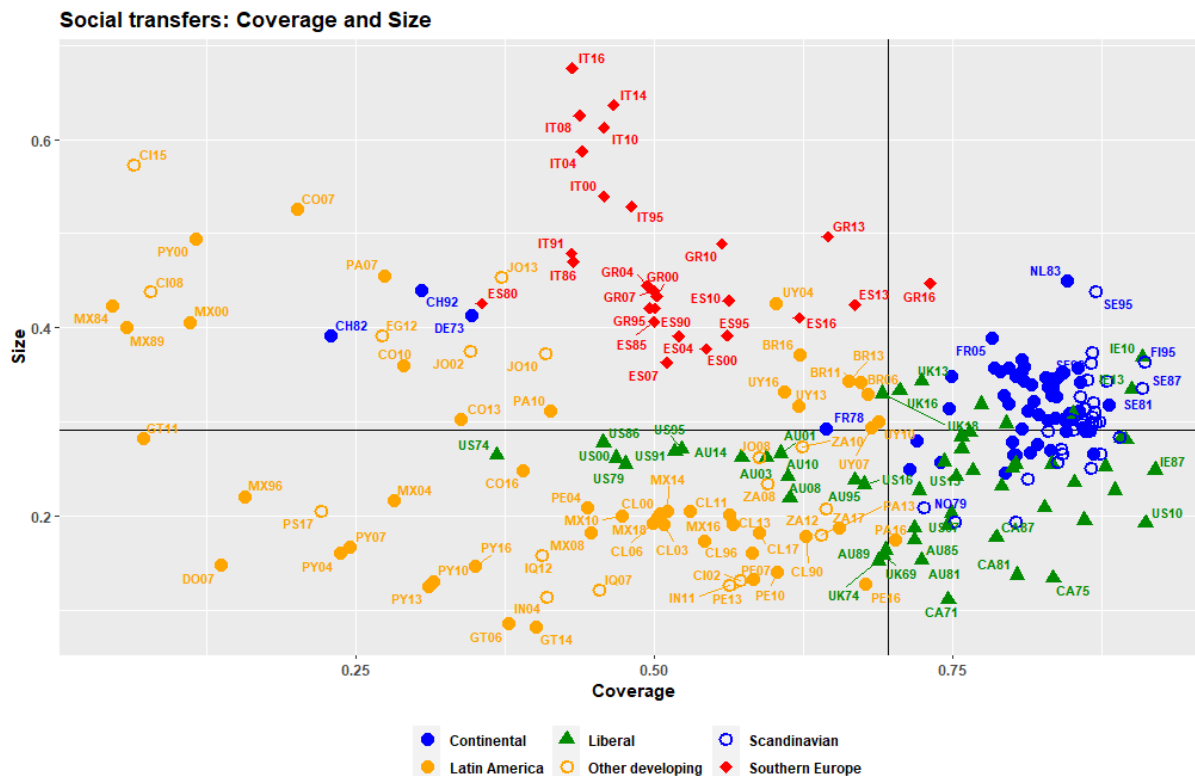
Source: LIS, own elaboration.
 Note: Coverage is the proportion of households that receive social transfers. Size is (Average transfer size/Average disposable income).
 Reference lines at sample means.

Figure 2



Source: LIS, own elaboration.
 Note: Coverage is the proportion of households that receive social transfers. Variance is the coefficient of variation of social transfers.
 Reference lines at sample means.

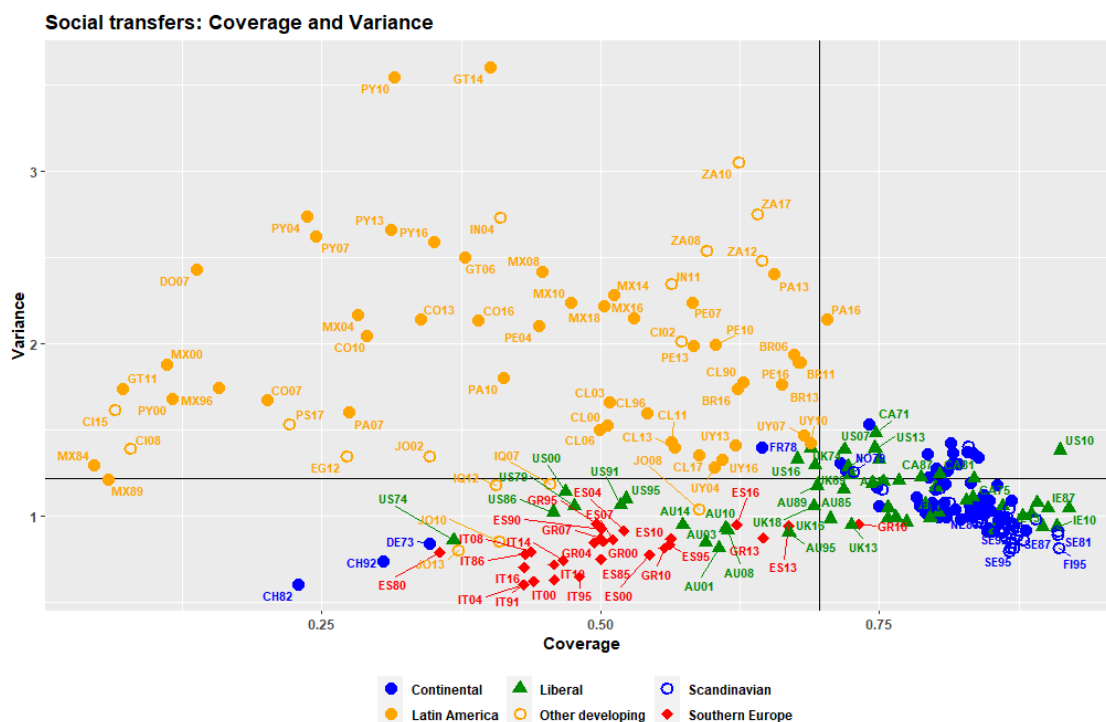
Figure 3



Source: LIS, own elaboration.

Note: Coverage is the proportion of households that receive social transfers. Size is (Average transfer size/Average disposable income). Reference lines at sample means.

Figure 4



Source: LIS, own elaboration.

Note: Coverage is the proportion of households that receive social transfers. Variance is the coefficient of variation of social transfers. Reference lines at sample means.

Bibliographic references

- Barrientos, A. (2019). Social protection in Latin America: One region, two systems. In Cruz-Martínez, G., editor, *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*. Routledge.
- Blomqvist, P., & Palme, J. (2020). Universalism in welfare policy: The Swedish case beyond 1990. *Social Inclusion*, 8(1), 114-123.
- Brady, D. and Bostic, A. (2015). Paradoxes of social policy: Welfare transfers, relative poverty, and redistribution preferences. *American Sociological Review*, 80(2):268-298.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.
- Ferrarini, T., Nelson, K., and Palme, J. (2016). Social transfers and poverty in middle-and high-income countries—A global perspective. *Global social policy*, 16(1), 22-46.
- Franzoni, J. M. and Sánchez-Ancochea, D. (2016). *The quest for universal social policy in the South: Actors, ideas and architectures*. Cambridge University Press.
- Goul Andersen, J. (1999) Den universelle velfærdsstat er under pres - men hvad er universalisme? GRUS no.56-57, pp. 40-62.
- Goul Andersen, J. (2012). The concept of universalism and its operationalisation in a mixed economy of welfare. CCWS Working Paper no. 81. Centre for Comparative Welfare Studies.
- Jacques, O. and Noël, A. (2018). The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the Paradox of Redistribution. *Journal of European Social Policy*, 28(1):70-85.
- Jordan, J. (2013). Policy feedback and support for the welfare state. *Journal of European Social Policy*, 23(2):134-148.
- Kangas, O. and Palme, J. (2005). Coming late – catching up: the formation of a 'nordic model'. In Kangas, O. and Palme, J., editors, *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*, pages 17-59. Palgrave Macmillan.
- Kautto, M. (2012). The pension puzzle: pension security for all without universal schemes? In Anttonen, A., Häikiö, L., Stefánsson, K., and Sipilä, J., editors, *Welfare State, Universalism and Diversity*. Edward Elgar, 144-161.
- Kenworthy, L. (2011). *Progress for the Poor*. Oxford University Press.
- Kildal, N. & Kuhnle, S. (2005). The Nordic welfare model and the idea of universalism. In Kildal, N. & Kuhnle, S., editors, *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*. Routledge, 13-33.
- Luxembourg Income Study (LIS) Database, <http://www.lisdatacenter.org> (multiple countries; microdata runs completed from January 2019 to April 2021). Luxembourg: LIS.
- Madama, I. and Natili, M. (2016). A farewell to universalism, a farewell to equality? The Paradox of Redistribution in the era of the new politics of the welfare state. *Social Policies*, 3(3):459-478.
- Marx, I., Salanauskaitė, L., and Verbist, G. (2016). For the poor, but not only the poor: On optimal pro-poorness in redistributive policies. *Social Forces*, 95(1):1-24.
- Nelson, K., and Nieuwenhuis, R. (2021). Towards a new consolidated framework for analysing benefit coverage. *Journal of European Social Policy*, 31(3), 352-362.
- Nieuwenhuis, R., Munzi, T., and Gornick, J. C. (2017). Comparative research with net and gross income data: An evaluation of two netting down procedures for the LIS Database. *Review of Income and Wealth*, 63(3):564-573.
- Palier, B. and Martin, C. (2008). From a 'Frozen Landscape' to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems. In Palier, B. and Martin, C., editors, *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*. Blackwell, 1-20.
- Palme, J. (1990) *Pension Rights in Welfare Capitalism: The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries, 1930 to 1985*. Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.

- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press.
- Scruggs, L., and Allan, J. (2006). Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision. *Journal of European Social Policy*, 16(1), 55-72.
- Scruggs, L., Jahn, D. and Kuitto, K. (2017). Comparative welfare entitlements data set 2, version: 2017-09. <http://cwed2.org>.
- Van Vliet, O. and Caminada, K. (2012). Unemployment Replacement Rates Dataset Among 34 Welfare States, 1971-2009: An Update, Extension and Modification of the Scruggs' Welfare State Entitlements Data Set (January 1, 2012). NEUJOBS Special Report No. 2. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1991214>.
- Whiteford, P. (1995). The use of replacement rates in international comparisons of benefit systems. *International Social Security Review*, 48(2):3-30.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

The development of family policies in Southern Europe: Family Allowances in European Perspective, 1880-1960

Guillem Verd Llabrés, Universitat de Barcelona (g.verd.llabres@ub.edu)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Abstract

Family policies are central to the comparative analysis of welfare states, and their weakness is one of the essential characteristics of the Southern European welfare regime. Several long-term historical factors have been emphasised in explaining such an outcome. However, comparative reconstructions of European countries' early family policies are still scarce. This communication investigates the emergence of the Southern European welfare regime by building a novel database of family allowances in Western European countries, considering their timing, generosity, universality and funding for 1939 and 1960. It shows that basic features associated with these countries' social policies (in this case, family allowances) emerged as they failed to emulate the French model, which was highly influential in the region. Moreover, despite sharing a similar model and performing similarly before World War II, Italian's scheme diverged from the Iberian's in the decades following the conflict.

Keywords

Family policies; Southern Europe; Family Allowances; Path Dependence

1 Introduction

Family policies have become central to comparative welfare state research¹. In particular, the underdevelopment of these policies in countries like Italy, Spain or Portugal has given family kinship and intergenerational solidarity a central role in welfare provision (Andreotti et al., 2001; Ferrera, 1996; León & Migliavacca, 2013; Saraceno, 1994; Trifiletti, 1999). The combination of the central role attributed to family with the low state support that this institution receives from the State has been defined as 'ambivalent' or 'unsupported familism' (Saraceno, 1994). By contrast, their conservative/Bismarkian counterparts actively support the male breadwinner family with fiscal allowances and cash benefits.

However, as León and Migliavacca (2013, p. 28) argue, the label 'familist' risks obscuring these countries' capacity 'to undertake processes of change and their capacity to diverge between each other in these said processes of change'. The same can be said when looking back in time. Many comparative accounts assume that long-term historical factors such as the influence of the Catholic Church, family formation, State softness or institutional legacies are crucial in explaining the origins of such European diversity (Ferrera 1996; Castles 1993; Esping-Andersen 1990; Rhodes 1996; Bahle 2008). Moreover, unlike today, family policies were a

¹ The concept 'family policy' can be elusive since it can refer to several public provisions such as social policies, normative legislation, and other public policies targeting families. This study uses the more narrow definition of family policies as 'the cash and service benefits for dependent children as well as for their parents in order to provide financial as well as care support' (Eydal & Rostgaard, 2018, p. 2).

cornerstone of welfare state formation in Southern Europe (Naldini, 2003). Therefore, analysing the long-term formation of family policies becomes necessary to identify their continuities and processes of change (Daly & Ferragina, 2017).

However, there is still a lack of systematic, comparative analysis of European family policies up to 1960. The major obstacle to developing more systematic analyses of early family policy formation in Western European countries has been the relative scarcity of sources for this period (Daly & Ferragina, 2017; Lohmann & Zagel, 2018). This communication is part of a broader research that aims to provide a systematic analysis by providing a novel database of Western European family policy development between 1880 and 1960. It uses this new evidence to compare the formation of family allowance (the most important of the period) between Southern European countries and the rest of Western Europe. By doing so, it shows the origins of some of the characteristic features of Southern European family allowances and, at the same time, highlights significant differences within them (in particular, between Italy and the Iberian countries).

2 Methodology

The main empirical contribution of this study is to provide a systematic reconstruction of the family policy models developed in Europe between 1880 and 1960 to analyse the historical roots of southern European family policies. In this communication, I focus on the development of family allowances as the most significant family policy from the interwar period to the decades following World War II. This choice also allows us to go deep into the policy models that developed throughout this period.

The paper first analyses and compares policy models by establishing their statutory coverage, benefits and funding for 1939 and 1960. It shows whether family allowances were universal (U) or occupational/job-related (O) (if the latter, which sectors were formally entitled). It also distinguishes if the schemes provided flat-rate (F-R) or wage-proportional benefits. Finally, the study analyses the schemes' sources of funding (employers, workers, and/or the State). Second, I compare the family allowances' performance by estimating their spending (as a proportion of GDP and of total social security spending), their actual coverage (the number of entitled children as a % of child population) and generosity (as a proportion of unskilled industrial wages), and the spending composition.

To that end, the paper draws on several sources. First, it relies on reports from the International Labour Organisation, namely Hoffner (1940), ILO (1948b, 1948a, 1961, 1964) and Iyer (1966). After World War II, more systematic spending, coverage and benefits data can be estimated based on Flora et al. (1987; 1983), Gauthier (2010) and Daly and Ferragina (2017). I have filled in most of the missing information from case studies, especially for Portugal (Carolo & Pereirinha, 2010) and Spain (Espuelas, 2013). In the Spanish case, some national statistical yearbooks have also been used. Finally, contextual data about GDP (Gaffigi, 2013; Smits et al., 2009) and population (Mitchell, 1998) have also been used.

3 Results and discussion

3.1 Catching up with France and Belgium: family allowances until World War II (1900- 1939)

Family allowances spread among European countries from the interwar period to the aftermath of World War II. However, such a policy relied on previous initiatives that influenced their development. As Table 1 shows, Western and Southern European countries pioneered the implementation of family allowances before

World War II. Those countries were influenced by the French compensation fund system, which allowed for the generalisation of employer-led, voluntary wage supplements for workers with children (Pedersen, 1995).² On the other hand, a powerful pronatalist movement driven by French meagre fertility rates pushed the Government to implement means-tested family allowance in 1913. By 1930 and 1932, Belgian and French Governments passed the first comprehensive family allowance legislation and made compensation funds compulsory. In France, such funds expanded to cover independent workers, agricultural employees, and landowners. In 1939, after the Popular Front government centralised the scheme and guaranteed State funding, the scheme became almost universal.

These initiatives inspired many Catholic social reformers and political organisations in Southern Europe, as they found them a pathway towards achieving the family wage. Nevertheless, despite finding traction in Belgium, the compensation fund system was never generalised abroad due to Southern European higher fertility rates, opposition from employers and workers, and low fiscal capacity.³ As a result, Spain and Italy developed different models under different circumstances. First, both countries implemented such schemes under dictatorship. Second, they diverged from the Franco-Belgian compensation funds as they developed social insurance systems funded mainly by employers and workers, with little State intervention (Hoffner, 1940). Third, unlike the Belgian and French systems, their benefits remained limited to the head of the family working in industrial and commercial undertakings.

² From the late nineteenth century, an increasing number of French employers implemented these supplements, and during World War I, they established compensation funds to homogenise contributions and redistribute benefits.

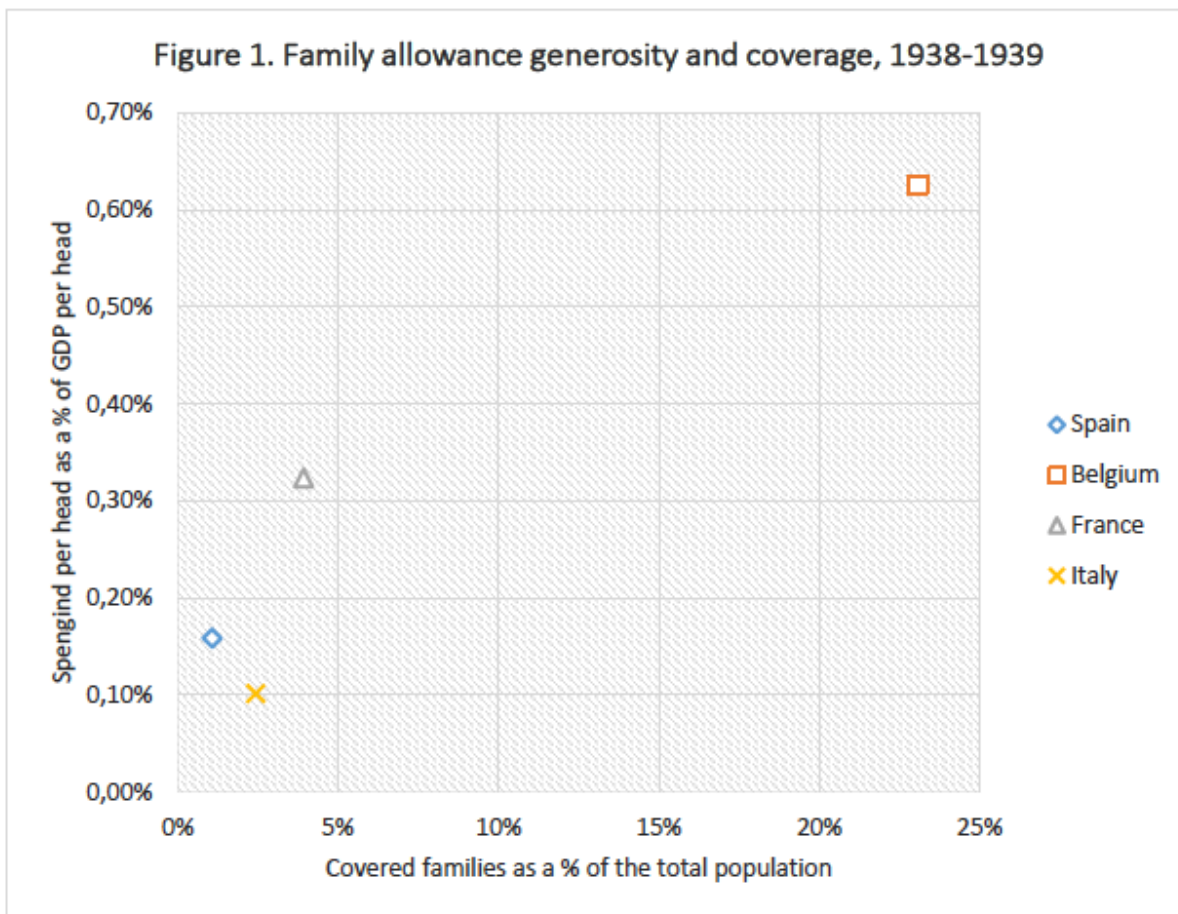
³ About the 'difficult consensus' in developing social insurance and the impact of low fiscal capacity, see Espuelas (Espuelas, 2022).

Table 1. European family allowance schemes before the Second World War, 1939

Country	Type	Year	Cash Beneficiary benefit			Min Sectors Included children Southern Europe	Children Age	Funding Insure Employers State			
Spain		1938	O	FR	HF	2	Industry, commerce	14	17%	83%	
Italy		1936	O	FR	HF	1	Industry, commerce, agriculture, credit	14	ns	ns	ns
Western Europe											
Belgium (general workers)		1930	O	FR	HF	1	All wage earners	14		100%	
Belgium (independent workers)		1937	O	FR	HF	1	Independent workers	14	100%		
France (general workers)		1932	O	10%-20%	HF/M	2	All wage earners	14		100%	
France (independent workers)		1939	O	10%-20%	HF/M	2	Independent workers, small landowners and non-permanent agricultural workers	14			100%
Germany		1941	U	FR	M	3	Eugenic controls	14			100%

Note: 'Beneficiary refers to whether benefits were paid to the head of the family (HF) or the mother (M). Source: Own elaboration based on Hoffner (1940).

Figure 1 estimates the consequences of such differences by using a measure of universality (covered families as a proportion of the total population) and generosity (spending per insured person as a proportion of the GDP per head). Given the lack of homogeneous and reliable data, this measure is approximate.¹ The estimates suggest that Italian and Spanish allowances performed similarly, well behind French and Belgian schemes.² This suggests an emerging cluster of countries consistent with the Southern Welfare State literature (Naldini, 2003) and with the ‘ambivalent familism’ found by Saraceno (1994). The low Italian coverage and spending per capita are also consistent with Lynch’s (2009) definition of Fascist Italy as a clientelist rather than a Conservative/Catholic welfare state. Although fewer studies have analysed the Francoist family allowances in-depth, some authors have provided similar arguments to the Italian ones (Guillén, 1997; Vilar, 2009).



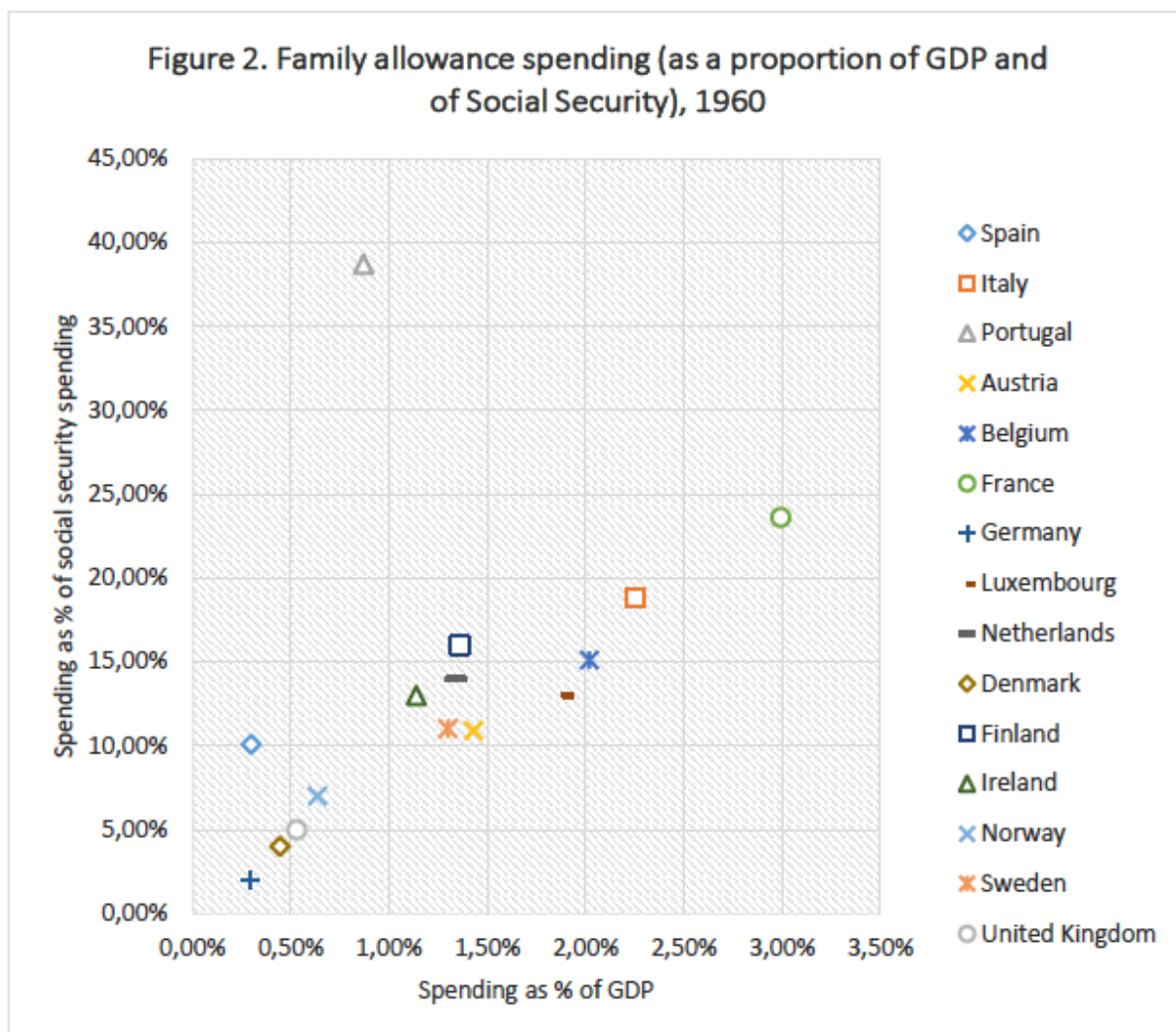
Source: Own elaboration, Data for GDP for Spain, Belgium, and France comes from Smits, Woltjer and Ma (2009), and for Italy from Baffigi (2013), Data about coverage and Spending from Hoffner (1940); population from Mitchell (1998). For Spanish data, see Chapter 3.

¹ In particular, although using family allowance benefits as a proportion of unskilled industrial workers’ wage would be better than the spending per head/GDP per head ratio, the lack of reliable and homogeneous data for this period complicates the estimations.

² Figure 1 heavily underestimates the French numbers as, while it includes the Belgian 1937 independent workers’ scheme, it does not reflect the French 1939 reforms nor the special allowances for coal miners or railway workers.

3.2 Similar models, different outcomes: path departure of and between southern European countries (1939-1960)

Family allowances spread throughout Europe during the World War II and the following years. However, inter-country differences also exploded during this period related to three interrelated variables: State capacity, policy preferences and policy models. Figure 2 shows public spending in family allowances as a proportion of GDP and total social security spending in 1960. It allows classifying countries between those with high and very high spending (France, Belgium, and Italy), medium spending (Finland, the Netherlands, Ireland, Austria, and Sweden), and low spending (Norway, the United Kingdom, Denmark, and Germany). On the other hand, these data suggest that Spain and especially Portugal emerged as outliers regarding family policy development, as they focused on developing family allowances far more intensely than the rest of their social policies, with poorer results. In other words, Portuguese and Spanish Governments remained unable or unwilling to develop generous schemes compared with other European countries despite giving a prominent role to family policies in their welfare states (in line with their Conservative, familist ideology). Therefore, more than a Southern European model, spending on family policies suggests a sort of Iberian exceptionalism driven by the political regime.



Source: Own elaboration based on Flora et al. (1983), except for Luxembourg (see ILO 1964), Spain (see Espuelas 2013a), and Portugal (see Carolo and Pereirinha 2010).

Cross-country differences in family allowance expenditure levels can be associated with different policy models (see Table 2). In Northern European countries, family allowances develop across universal lines, providing tax-funded cash and flat-rate benefits to mothers with children. In Central and Western European countries, two different models emerged. In Austria, Luxembourg, Germany, and (until the 1960s) the Netherlands developed insurance-based allowances funded mainly by employers. On the other hand, Belgium and France preserved the model implemented in the thirties.

Table 2. European family allowance schemes after World War II, circa 1960

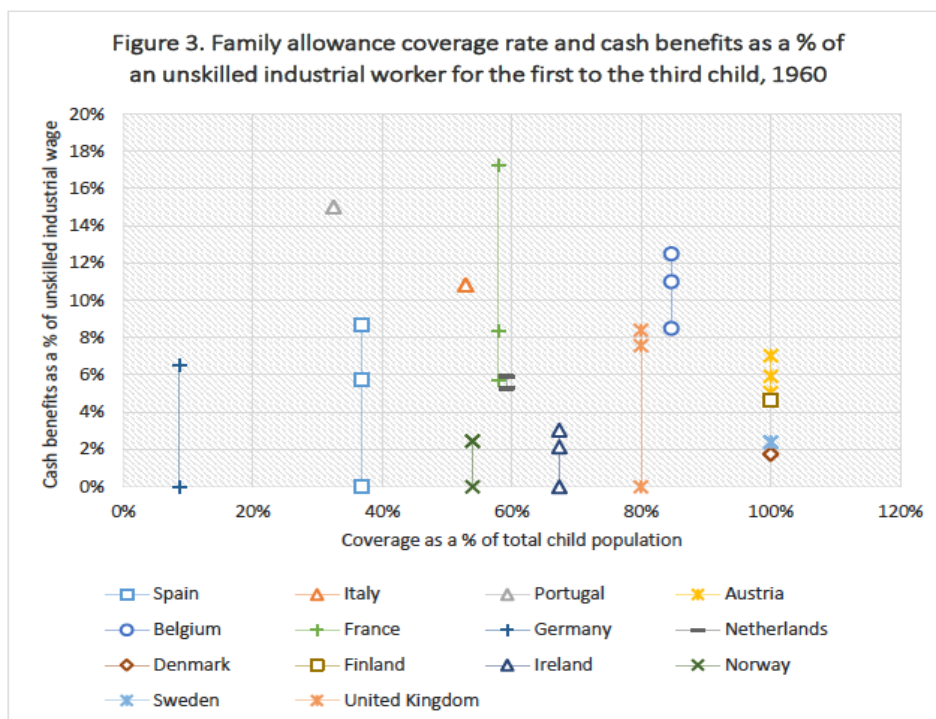
Country	Year	Type	Cash benefit	Beneficiary	Min children	Sectors included	Children age limit	Funding		
								Insured	Employers	State
Southern Europe										
Spain	1938	O	FR	HF	2	Industry, Commerce, Agriculture, Maritime	14	18%	74%	6%
Italy	1936	O	FR	HF	1	stry, Commerce, Agriculture	14	0%	96%	4%
Portugal	1944	O	FR	HF	1	ommerce, intellectual professions	14	2%	98%	0%
Western Europe										
Austria	1950	O	ns	ns	1	All wage earners	ns	3%	94%	4%
Belgium	1930	O	FR	ns	1	All wage earners	14	11%	82%	7%
France	1932	O	20%-30%	ns	2	All wage earners, self-employed, dependants of social insurance recipients, unemployed, invalids	17	8%	74%	9%
Western Germany	1954	O	FR	ns	3	All wage earners	18	0%	98%	1%
Luxembourg	1947	O	FR	ns	1	All wage earners	ns	0%	79%	20%
Netherlands	1939	O	FR	ns	1	rs; self-employed (M-T)	16	0%	92%	3%
Northern Europe										
Denmark	1952	U	FR	M	1	Universal	ns	0%	0%	100%
Finland	1948	U	FR	M	1	Universal	16	0%	94%	6%
Norway	1946	U	FR	M	2	Universal	16	5%	3%	92%
Sweden	1947	U	FR	M	1	Universal	16	0%	0%	100%
United Kingdom	1945	U	FR	M	2	Universal	16	0%	0%	100%
Ireland	1944	U	FR	M	3	Universal	16	0%	0%	100%

Note: 'Beneficiary refers to whether benefits were paid to the head of the family (HF) or the mother (M).

Source: Own elaboration based on ILO (1948a, 1948b, 1966), CISS (1953). Data on funding from ILO (1964).

Southern European countries developed another model of family allowance that, as the French and Belgian ones, conserved the essential characteristics of the former period. The system also provided benefits for the wife and other dependants of the insured worker. The Spanish dictatorship developed the scheme during the forties and early fifties, including agricultural and maritime workers, civil servants, widows, and orphans (Meil, 2006). On the other hand, Portugal implemented a family allowance scheme covering industrial and commercial workers during the war (ILO, 1948a). The three countries developed systems with conservative and population goals (Carolo & Pereirinha, 2010; Naldini, 2003), framing them as occupational models administered by different branches. However, some crucial differences emerged. First, Portuguese family allowances reached fewer families as they excluded agricultural workers. Second, employers funded most of the Italian and Portuguese schemes, while the Spanish ones also relied on workers' contributions. Third, unlike the Italian and Portuguese systems, the Spanish maintained a single flat-rate cash benefit for the different branches.

Policy models and spending influenced the scope and generosity of family allowances. Figure 3 shows the distribution of generosity (benefits for 1 to 3 children as a proportion of the wage of an unskilled worker) and universality (covered children as a proportion of 0-14-year-old children). Evidence suggests that Southern European countries concentrated family policy spending on increasing benefits rather than the scheme's coverage.¹ This is consistent with arguments about the existence of a Southern European model developing clientelist welfare states with sharp insider/outsider differences (Ferrera 1996). However, it also suggests significant differences between these countries, notably between Iberian dictatorships and Italy, where the political regime may have shaped the overall development of their welfare states (i.e., social spending capacity).



Note: a 0% benefit means no benefits were provided for the first and/or the second child. Source: Own elaboration. Data for children corresponds to 1958 and is gathered from ILO (1960, 1966). Replacement rates for 1960 from Gauthier (2010). Spanish data refers to 1958.

¹ Italian data does not include the allowance scheme for dependants other than children, which accounted for 42% of total Italian beneficiaries.

4 Concluding remarks

This paper compares the evolution of family allowances in Southern European countries with that of their Western and Northern European counterparts. By doing so, it shows the origins of some particular features of this cluster of countries, such as the fragmented system and outsider/insider division. On the other hand, this story also allows to suggest some tentative conclusions with implications for our knowledge of path dependence and path departure processes. First, Latin Rim countries followed similar goals to develop family allowances. However, but their institutional and economic constraints (fiscal capacity, economic structure, fertility rates and, even if no discussed here, partisan coalition) led to different outcomes. Similarly, although southern European countries developed similar models, their institutional conditions (political regime and fiscal capacity, but probably also growth rates) made them diverse after World War II. By showing so, this story suggests a sort of Iberian exceptionalism within the Southern European model. More important, as Spanish family allowance spending never recovered (except for a brief period) after the social security reforms of the 1960s, they never reached their Italian counterparts. This may suggest that, regarding family policies, the two countries have different stories.

This is still a work in progress and has been presented here synthetically, so the abovementioned conclusions are tentative. However, tentative as they are, these findings suggest that more research is needed to disentangle contingency factors that interact with path-dependence and path-breaking tendencies by analysing the political economy of policy formation through case and comparative studies.

Bibliographic references

- Andreotti, A., García, S., Gomez, A., Hespanha, P., Kazepov, Y. & Mingione, E. (2001). Does a Southern European Model Exist? *Journal of European Area Studies*, 9(1), 43–62.
- Carolo, D. F. & Pereirinha, J. A. (2010). The development of the Welfare State in Portugal: trends in social expenditure between 1938 and 2003. *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 28(3), 469–501.
- Daly, M. & Ferragina, E. (2017). Family policy in high-income countries: Five decades of development. *Journal of European Social Policy*, 28(3), 255–270.
- Espuelas, S. (2013). La evolución del gasto social público en España, 1850-2005. Banco de España.
- Eydal, G. B. & Rostgaard, T. (2018). Introduction to the Handbook of Family Policy. In G. B. Eydal & T. Rostgaard (Eds.), *Handbook of Family Policy* (pp. 2–9). Edward Elgar.
- Ferrera, M. (1996). The ‘Southern Model’ of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17–37.
- Flora, P. (1987). Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II. Volume 4: Appendix (Sunopses, Bibliographies, Tables). Walter de Gruyter.
- Flora, P., Alber, J., Eichenberg, R., Kohl, J., Kraus, F., Plenning, W. & Seebohm, K. (1983). *State, Economy, and Society in Western Europe, 1875-1975. A Data Handbook in Two Volumes. Vol. I.* Palgrave Macmillan UK.
- Gaffigi, A. (2013). National Accounts, 1861-2011. In G. Toniolo (Ed.), *The Oxford handbook of the Italian economy since Unification* (pp. 157–186). Oxford University Press.
- Gauthier, A. H. (2010). Comparative Family Policy Database, Version 3 [computer file]. Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute and Max Planck Institute for Demographic Research.
- Guillén, A. M. (1997). Un siglo de previsión social en España. *Ayer*, 25, 151–178.

- Hoffner, C. (1940). Recent developments in compulsory systems of family allowances. *International Labour Review*, XLI(4), 337–360.
- ILO. (1948a). Family allowance schemes in 1947: II.
- (1948b). La legislación sobre subsidios familiares en 1947: I.
- (1961). Year Book of Labour Statistics (1961). International Labour Office.
- (1964). The Cost of Social Security. International Labour Office.
- Iyer, S. (1966). Degree of protection under family allowance schemes. A statistical study of selected countries.
- León, M. & Migliavacca, M. (2013). Italy and Spain: Still the Case of Familistic Welfare Models? *Population Review*, 52(1), 25–42.
- Lohmann, H. & Zagel, H. (2018). Comparing family policies: approaches, methods and databases. In G. B. Eydal & T. Rostgaard (Eds.), *Handbook of Family Policy* (pp. 48–65). Edward Elgar.
- Meil, G. (2006). The Evolution of Family Policy in Spain. *Marriage & Family Review*, 39(3–4), 359–380.
https://doi.org/10.1300/J002v39n03_07
- Mitchell, B. R. (1998). *International Historical Statistics. Europe 1750-1993*. Macmillan.
- Naldini, M. (2003). *The Family in the Mediterranean Welfare States*. Frank Cass.
- Pedersen, S. (1995). *Family, Dependence, and the Origins of Welfare State. Britain and France, 1914-1945*. Cambridge University Press.
- Saraceno, C. (1994). The ambivalent familism of the Italian welfare state. *Social Politics*, 1(1), 60–82.
- Smits, J. P., Woltjer, P. J. & Ma, D. (2009). A Dataset on Comparative Historical National Accounts, ca. 1870-1950: A time-Series Perspective (Groningen Growth and Development Centre Research Memorandum GD-107).
- Trifiletti, R. (1999). Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women. *Journal of European Social Policy*, 9(1), 49–64.
- Vilar, M. (2009). Los salarios del miedo. Mercado de trabajo y crecimiento económico en España durante el franquismo. *Fundación 10 de marzo*.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Industrial democracy in Southern European Industrial Relations' Regime: exploring change and continuity

Pablo Sanz de Miguel, Unizar (p.sanz@unizar.es)

Oscar Molina, UAB (oscar.molina@uab.cat)

Dalia Argudo, NOTUS (dalia.argudo@notus-asr.org)

Maria Caprile, NOTUS (maria.caprile@notus-asr.org)

Jordi Potrony, NOTUS (jordi.potrony@notus-asr.org)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Abstract

Industrial democracy, broadly defined as model of labour governance which relies on social dialogue, collective bargaining and workers' participation at company level is a defining feature of European social model. Despite debates about the extent of a neoliberal convergence of European industrial models, empirical research consistently shows persistent cross-country differences associated with varieties of industrial relations' models or regime. This literature has traditionally identified several features which distinguishes the Southern European model of industrial relations. Building on these debates, this paper explores recent trends in the Southern European Industrial Relations from 2008 until present through two main quantitative methods: a composite indicator measuring the performance of industrial democracy and a typology of industrial democracy in EU countries mapping cross-country diversity.

Keywords

Industrial democracy, Welfare Regime

1 Introduction

Industrial democracy, broadly defined as model of labour governance which relies on social dialogue, collective bargaining and workers' participation at company level (Meardi, 2018; Eurofound, 2018; Sanz de Miguel et al., 2020), is a defining feature of European social model (Marginson, 2017).

There is a consensus in the literature that industrial democracy has deteriorated in Europe in recent years. In particular, previous research highlights that there has been a general shift in the balance of power in favour of employers which has weakened the position and influence of trade unions in the governance of economic and social policies (Baccaro and Galindo, 2018). Despite debates about the extent of a neoliberal convergence of European industrial models (Baccaro and Howell, 2017), empirical research consistently shows persistent cross-country differences associated with varieties of industrial relations' models or regimes (Visser, 2009; Eurofound, 2018; Hyman, 2018). This literature has traditionally identified several features which distinguishes the Southern European model of industrial relations. However, recent typologies have showed, in line with the peripheral convergence' argument (Meardi, 2012), that some Southern European countries such as Greece have been moving towards an industrial relation system which until now characterized Central-Eastern Europe, partly as a result of the structural reforms externally imposed during the financial crisis (Sanz de Miguel et al., 2020).

Drawing on these debates, this paper explores recent trends in the Southern European Industrial Relations model through different quantitative methods. Moreover, the paper summarises the methodology of the ongoing qualitative research which aims to complement quantitative analysis, which is based on a systematic literature review and critical event analysis. The results are based on an on-going project funded by Eurofound

which analyses key trends in industrial relations in the 27 EU countries. Following this introduction, the structure of the article goes as follows. The next section explains the methodology. Then, the main results are discussed.

España.

2 Methodology

Based on Eurofound (2016, 2018) definition of industrial democracy and a review of comparative literature, two different quantitative analytical tools have been developed: a composite indicator measuring the performance of industrial democracy and a typology of industrial democracy in EU countries mapping cross-country diversity.

Building a composite indicator

The computation of the index of industrial democracy (ID index) was based on the OECD- JRC methodology on building composite indicators (Nardo et al. 2005) which stresses that the quality of a composite indicator depends primarily on the soundness of its theoretical framework and the data used. The point of departure was the definition of industrial democracy developed by Eurofound (Eurofound, 2016), which is well grounded in the literature and aligned with the main institutional pillars of European industrial relations (Sanz de Miguel et al., 2020). This definition is decomposed in four conceptual dimensions: autonomy, representation, participation and influence. In addition, we relied on the previous industrial democracy index that we developed in a previous Eurofound study (Eurofound, 2018), and identified three main empirical dimensions: (1) associational governance; (2) representation and participation rights at company level; (3) social dialogue at company level (Eurofound, 2018; Sanz de Miguel et al., 2020).

The initial list of potential indicators to be used in the index was based, first, on the dashboard of indicators used in the previous composite indicator. In addition, new indicators were selected on the basis of literature review which analysed composite indicators developed to measure concepts partly related to the Eurofound definition of industrial democracy such as industrial relations (Kim et al., 2015; Ounnas, 2022), economic democracy (Cumbers et al., 2022), associational governance (Meardi, 2018), corporatism (Jahn, 2016) or trade unions' strength (Metten (2021)). This literature review was also oriented to fill conceptual gaps identified in the previous index. All the indicators selected were assessed through the conceptual and statistical quality criteria presented in Table 1, which are based on the quality assessment and assurance framework of the European Statistical System (ESS) and the literature on selecting indicators.

Table 1. Quality assessment of the indicators - conceptual and statistical criteria

Relevance	Indicators should have a clear conceptual link with the Eurofound's dimensions of interest.
Accuracy and reliability	Indicators should be accurate and measure in a reliable way the phenomenon it intends to measure and is not confounded by other factors. Indicators should be sensitive to changes and changes in their values should have a clear and unambiguous meaning.
Intelligibility and easy interpretation	Indicators should be sufficiently simple to be intuitive and unambiguously interpreted in practice. Indicators should have a clear meaning with respect to the phenomenon analysed, either "positive", meaning that higher values are considered positively, or "negative".
Timeliness and punctuality	Indicators should be released in accordance with an agreed schedule and soon after the period to which they refer. There should be minimal time lag between the collection and reporting of data to ensure that indicators are reporting current rather than historical information.
Sustainability	It indicates the updating frequency of indicators. If an indicator aims to monitor progress, special one-off surveys should not be included.
Coherence and comparability	It shows whether concepts, definitions, methodologies and actual data are consistent internally and across space and time.
Accessibility and clarity	It indicates if data are available and accompanied with adequate explanatory information (metadata).
Presence of missing data	It shows if indicators present missing values by Member State and time.
Identification of double counting	Each indicator should not overlap with other indicators, filling an essential gap in the theoretical framework or substantially increase the relevance of already existing indicators.

Source: Eurofound (2018)

Once the initial list of potential indicators was selected, the next steps to build the index followed the OECD-JRC methodology (Nardo et al. 2005) for guiding the final selection of indicators and the methodological choices for aggregation and weighting:

- Process indicators through different steps: time aggregation, imputation of missing data, winsorisation (to avoid the presence of outliers) and normalisation. The data were aggregated in three different periods (2008–2012, 2013–2017 and 2018-2021¹) and three normalisation methods were applied, all of them designed to allow for comparisons over these three time periods.
- Establish the measurement framework: it is the final set of indicators used to compute the index and their structure in dimensions. This set is obtained from the initial list of potential indicators by applying different statistical methods: correlation analysis, Principal Component Analysis and Cronbach's Alpha Coefficient. This multi-variate analysis enabled to study the overall structure of the data and to identify the set of indicators that work well together verifying statistically a structure of dimensions in line with the conceptual

¹ The problem with this option is that for the third time period initially considered (2018-2021), most recent data correspond to the year 2019. Data for 2021 is only available for two indicators (Management holds regular meetings in which employees can express their views about the organisation and Ratification of ILO core labour standards). As a result, there is an imbalance in the third period, as it mainly contains data for two years (2018 and 2019).

framework.

- **Weight and aggregate indicators:** The aggregation process requires to take a decision about the relative importance of each indicator and dimension, that is the weights to be used. According to the literature, any decision is essentially a value judgement as to the importance of each element that integrates the index. To build the index, three weighting methods were tested: equal weights by dimension, equal weights by indicators and statistical weights of indicators. Regarding the aggregation, indicators were combined using the arithmetic mean to calculate the subdimension indices. To calculate the index, two alternatives were tested (geometric and harmonic averages) with the aim to reduce the compensability effect: a country with a low score for one dimension will need a much higher score on the others to improve the global score.

Finally, the computation of the index was done following the multi-modelling approach applied in the construction of the Gender Equality Index (EIGE 2017). It consists of the calculation of different indices considering the alternatives previously mentioned: normalisation (3 alternatives), weights (3 alternatives) and aggregation methods (2 alternatives). The index chosen is the option that provides the most robust results meaning the index that lies closest to the median of all the different options.

As a result of this procedure, the industrial democracy index is calculated as follows:

Normalisation: min-max normalization based on the theoretical ranges: for each indicator, the value of each country is subtracted from the minimum value that the indicator can register theoretically, then divided by its range and finally, multiplied by 100. In case of indicators without a clear definition of industrial democracy and a review of comparative literature, two different quantitative analytical tools have been developed: a composite indicator measuring the performance of industrial democracy and a typology of industrial democracy in EU countries mapping cross-country diversity.

Building a composite indicator

The computation of the index of industrial democracy (ID index) was based on the OECD- JRC methodology on building composite indicators (Nardo et al. 2005) which stresses that the quality of a composite indicator depends primarily on the soundness of its theoretical framework and the data used. The point of departure was the definition of industrial democracy developed by Eurofound (Eurofound, 2016), which is well grounded in the literature and aligned with the main institutional pillars of European industrial relations (Sanz de Miguel et al., 2020). This definition is decomposed in four conceptual dimensions: autonomy, representation, participation and influence. In addition, we relied on the previous industrial democracy index that we developed in a previous Eurofound study (Eurofound, 2018), and identified three main empirical dimensions: (1) associational governance; (2) representation and participation rights at company level; (3) social dialogue at company level (Eurofound, 2018; Sanz de Miguel et al., 2020).

The initial list of potential indicators to be used in the index was based, first, on the dashboard of indicators used in the previous composite indicator. In addition, new indicators were selected on the basis of literature review which analysed composite indicators developed to measure concepts partly related to the Eurofound definition of industrial democracy such as industrial relations (Kim et al., 2015; Ounnas, 2022), economic democracy (Cumbers et al., 2022), associational governance (Meardi, 2018), corporatism (Jahn, 2016) or trade unions' strength (Metten (2021)). This literature review was also oriented to fill conceptual gaps identified in the previous index. All the indicators selected were assessed through the conceptual and statistical quality criteria presented in Table 1, which are based on the quality assessment and assurance framework of the European Statistical System (ESS) and the literature on selecting indicators.

Table 1. Quality assessment of the indicators - conceptual and statistical criteria

Relevance	Indicators should have a clear conceptual link with the Eurofound’s dimensions of interest.
Accuracy and reliability	Indicators should be accurate and measure in a reliable way the phenomenon it intends to measure and is not confounded by other factors. Indicators should be sensitive to changes and changes in their values should have a clear and unambiguous meaning.
Intelligibility and easy interpretation	Indicators should be sufficiently simple to be intuitive and unambiguously interpreted in practice. Indicators should have a clear meaning with respect to the phenomenon analysed, either “positive”, meaning that higher values are considered positively, or “negative”.
Timeliness and punctuality	Indicators should be released in accordance with an agreed schedule and soon after the period to which they refer. There should be minimal time lag between the collection and reporting of data to ensure that indicators are reporting current rather than historical information.
Sustainability	It indicates the updating frequency of indicators. If an indicator aims to monitor progress, special one-off surveys should not be included.
Coherence and comparability	It shows whether concepts, definitions, methodologies and actual data are consistent internally and across space and time.
Accessibility and clarity	It indicates if data are available and accompanied with adequate explanatory information (metadata).
Presence of missing data	It shows if indicators present missing values by Member State and time.
Identification of double counting	Each indicator should not overlap with other indicators, filling an essential gap in the theoretical framework or substantially increase the relevance of already existing indicators.

Source: Eurofound (2018)

Once the initial list of potential indicators was selected, the next steps to build the index followed the OECD-JRC methodology (Nardo et al. 2005) for guiding the final selection of indicators and the methodological choices for aggregation and weighting:

- Process indicators through different steps: time aggregation, imputation of missing data, winsorisation (to avoid the presence of outliers) and normalisation. The data were aggregated in three different periods (2008–2012, 2013–2017 and 2018-2021¹) and three normalisation methods were applied, all of them designed to allow for comparisons over these three time periods.
- Establish the measurement framework: it is the final set of indicators used to compute the index and their structure in dimensions. This set is obtained from the initial list of potential indicators by applying different statistical methods: correlation analysis, Principal Component Analysis and Cronbach’s Alpha Coefficient. This multi-variate analysis enabled to study the overall structure of the data and to identify the set of indicators that work well together verifying statistically a structure of dimensions in line with the conceptual framework.
- Weight and aggregate indicators: The aggregation process requires to take a decision about the relative importance of each indicator and dimension, that is the weights to be used. According to the literature, any

decision is essentially a value judgement as to the importance of each element that integrates the index. To build the index, three weighting methods were tested: equal weights by dimension, equal weights by indicators and statistical weights of indicators. Regarding the aggregation, indicators were combined using the arithmetic mean to calculate the subdimension indices. To calculate the index, two alternatives were tested (geometric and harmonic averages) with the aim to reduce the compensability effect: a country with a low score for one dimension will need a much higher score on the others to improve the global score.

Finally, the computation of the index was done following the multi-modelling approach applied in the construction of the Gender Equality Index (EIGE 2017). It consists of the calculation of different indices considering the alternatives previously mentioned: normalisation (3 alternatives), weights (3 alternatives) and aggregation methods (2 alternatives). The index chosen is the option that provides the most robust results meaning the index that lies closest to the median of all the different options.

As a result of this procedure, the industrial democracy index is calculated as follows:

- Normalization: min-max normalization based on the theoretical ranges: for each indicator, the value of each country is subtracted from the minimum value that the indicator can register theoretically, then divided by its range and finally, multiplied by 100. In case of indicators without a clear theoretical minimum or maximum, we take the corresponding minimum or maximum observed across countries for the two time periods considered together increased in one standard deviation. As a result of this process all the indicators normalised have an identical range, being in our case [0,100]. Moreover, in order to improve the comparability of subdimensions, the aggregated scores of indicators (i.e., subdimensions scores) should also be normalised. In this case, the method of normalization adopted is the min-max based on the observed ranges expanded by ± 1 standard deviation.
- Weighting: equal weight indicators. All the indicators have the same weight. The weight of each dimension is calculated adding the weight of all the indicators that it includes.
- Aggregation: indicators are grouped with the arithmetic mean creating the index for each dimension. They are next grouped with the harmonic mean to build the industrial democracy index.

Table 2 below provides the final list of indicators and the measurement framework of industrial democracy.

<i>Subdimension</i>	<i>No</i>	<i>Indicator</i>	<i>Source</i>
Associational governance	11	Trade union density	OECD/AIAS ICTWSS database
	12	Employers' organisation density	OECD/AIAS ICTWSS database
	13	Collective bargaining coverage	OECD/AIAS ICTWSS database
	14	Routine involvement of unions and employers in government decisions on social and economic policy	ICTWSS
	15	Right of association - government sector	OECD/AIAS ICTWSS database
Representation and participation rights	16	Employee representation at the workplace (coverage)	Eurofound, ECS, 2019
	17	Information provided to ER-body (incidence)	Eurofound, ECS, 2019
	18	Management holds regular meeting in which employees can express their views about the organisation	Eurofound, EWCS, 2021
Social dialogue at company level	19	Board-level employee representation rights	ETUC, 2017
	110	Rights of works councils	OECD/AIAS ICTWSS database
	111	Right to strike - market sector	OECD/AIAS ICTWSS database
	112	Ratification of ILO core labour standards	NORMLEX. Information System on International Labour Standard, ILO

Source: own elaboration

Building a typology of industrial democracy

The main purpose of the typology is to enable a better understanding of country-specific diversity in terms of industrial democracy. As opposed to the composite indicator, which only relies on ‘normative’ indicators which have a clear interpretation, either ‘positive’ or ‘negative’, the typology also includes so-called ‘contextual indicators’ (Eurofound, 2018). These last indicators do not have a straightforward normative interpretation to assess industrial democracy performance but are considered useful with a view to achieve a more nuanced description of industrial democracy in the EU. In particular, contextual indicators were selected to address two aspects: (1) collective bargaining institutions or structures; and (2) the role played by the state in collective bargaining and wage regulation.

Table 3. Contextual indicators

<i>Indicator</i>	<i>Direction</i>	<i>Source</i>
Degree of centralization of collective bargaining	Higher values mean higher degree of centralization	Eurofound
Degree of collective wage coordination	Higher values mean higher degree of coordination	OCDE/ ICTWSS
Statutory minimum wage	Higher values mean lower degree of minimum wage regulation	Eurofound

Source: own elaboration

The methodological steps for building a typology for this study follow the same OECD-JRC methodology used in the previous study (Eurofound, 2018). The first step was to apply the same strict conceptual and statistical quality criteria used to assess the normative indicators included in the dashboard (with the exception of the criterion that refers to clear normative interpretation). The next steps for building the typology were, first, to normalise the contextual indicators following the same method used as for the indicators in the index. Then, a Principal Component Analysis was carried out to explore the structure of the complete set of indicators, including the three contextual indicators as well as the 12 normative indicators used for computing the industrial democracy index. Finally, a cluster analysis was applied.

Qualitative approach

The objective of the qualitative approach is twofold. First, to provide a systematic review of the literature analysing industrial relations in Southern Europe with a view to understand which dimensions / variables have been pointed out as distinctive of this model and whether there are remarkable differences between approaches and over time (Rhodes 2015). Secondly, to analyse trajectories of change in industrial relations systems of Southern European countries over the period 2008-2021 in order to identify critical events and shed light into the reasons for continuity and change in industrial democracy (García-Montoya and Mahoney, 2023). Particular attention will be paid to the role of the EU which has been pointed out as a key element driving reforms and change through different instruments, in the case of the Southern European model.

3 Results

Composite indicator: key trends in Southern European countries

Table 4 below shows the ID scores in each period and the absolute variations between periods by country. Variations above 1 standard deviation from the mean are highlighted in green and those below 1 standard deviation from the mean in red. Countries traditionally included under a Southern European model of industrial relations (Greece, France, Italy, Spain and Portugal) show different trends:

- Greece and Spain record a decrease in Industrial Democracy performance from 2008-2012 to 2013-2017, which is much pronounced in the case of Greece. Moreover, in both cases the decrease is equally spread over the two periods analysed (from 2008-2012 to 2013-2017 and from 2013-2017 to 2018-2021)

- France, Italy and Portugal record an improvement in Industrial Democracy performance from 2008-2012 to 2013-2017, which is much more pronounced for France. In France, the increase is mainly concentrated in the first period analyzed (from 2008-2012 to 2013-2017) while in Italy and Portugal is mainly concentrated in the second period analyzed (from 2013-2017 to 2018-2021)

Table 4. Industrial democracy index by member state

Country	Industrial democracy index			Absolute variation		
	2008-12	2013-17	2018-21	2008-12 / 2013-17	2013-17 / 2018-21	2008-12 / 2018-21
AT	76.63	77.13	77.59	0.50	0.46	0.96
BE	59.52	60.92	63.72	1.39	2.81	4.20
BG	35.01	36.00	35.64	1.00	-0.36	0.64
CY	44.81	45.28	44.77	0.47	-0.51	-0.04
CZ	49.25	51.83	57.97	2.58	6.14	8.72
DE	61.32	63.10	64.05	1.77	0.95	2.73
DK	83.41	83.64	81.02	0.22	-2.62	-2.40
EE	29.54	32.56	33.40	3.02	0.85	3.87
EL	45.50	40.51	37.12	-4.99	-3.39	-8.38
ES	62.71	60.66	58.49	-2.05	-2.17	-4.22
FI	76.44	77.42	77.09	0.98	-0.33	0.65
FR	54.32	62.27	64.01	7.95	1.75	9.69
HR	55.83	55.10	54.88	-0.73	-0.22	-0.94
HU	38.11	29.05	29.87	-9.06	0.82	-8.24
IE	51.99	50.15	49.78	-1.84	-0.37	-2.22
IT	47.87	48.10	49.88	0.23	1.78	2.01
LT	33.67	34.83	41.04	1.15	6.22	7.37
LU	68.49	68.64	70.71	0.15	2.07	2.22
LV	30.32	32.79	33.08	2.47	0.29	2.76
MT	45.24	36.92	36.03	-8.32	-0.89	-9.21
NL	79.15	79.13	78.20	-0.01	-0.93	-0.94
PL	28.12	30.99	36.05	2.87	5.06	7.93
PT	33.69	35.24	38.29	1.56	3.05	4.60
RO	51.05	38.62	39.33	-12.42	0.70	-11.72
SE	81.21	85.44	86.67	4.23	1.23	5.46
SI	70.59	65.88	61.41	-4.71	-4.47	-9.18
SK	41.41	50.45	48.17	9.03	-2.28	6.75
EU27	53.16	53.06	53.64	-0.09	0.58	0.48

There is however significant variability between the subdimensions across Southern European countries. The following patterns can be highlighted:

- Greece records a high decrease (below 1 standard deviation) in associational governance and social dialogue at company level and stability in workers' rights.
- Spain records a high decrease in the subdimension measuring social dialogue at company level

(below 1 standard deviation) combined with more moderate changes in the remaining two.

– In Italy and Portugal, there is a pronounced increase in one subdimension (above 1 standard deviation) combined with a more moderate change in the other two subdimensions. In Italy, the improvement is recorded in the subdimension measuring social dialogue at company level (basically because of an increase in the indicator measuring if management holds regular meetings in which employees can express their views about the organization). In Portugal, the positive trend is recorded in the associational governance subdimension (basically because of an increase in the indicator measuring social partners' routine involvement in social dialogue).

– France records a pronounced improvement in the subdimensions measuring social dialogue at company level and in workers' rights (above 1 standard deviation), combined with a more moderate change in the third dimension (associational governance)

Cluster analysis

The hierarchical cluster analysis shows a clear division between two main groups: the Nordic, continental and southern European countries, on the one hand; and the liberal and central and eastern European countries, on the other hand (See Annex 5, figure A1). A more fine-grained analysis indicates four clusters that generally show a high degree of stability over the period analyzed (2008-2021). Only Greece and Romania record a change in classification over time.

The main results of the analysis are presented in Table 5 (distribution of countries by cluster); and table 6 (main statistical results by cluster).

Table 5. Industrial Democracy clusters

Clusters	Characteristics	Countries
CL1	Balanced and comprehensive industrial democracy	Austria, Germany, Denmark, Finland, the Netherlands and Sweden
CL2	State-centred associational governance	Belgium, Greece (2008-2012), Spain, France, Italy, Portugal and Romania (2008-2012)
CL3	Market-oriented governance	Bulgaria, Cyprus, Estonia, Greece (2013-2021), Ireland, Lithuania, Latvia, Malta, Poland and Romania (2013-2021)
CL4	Company-centred governance	Czechia, Croatia, Hungary, Luxembourg, Slovenia and Slovakia

Source: own elaboration.

Table 6. Indicators and absolute variation by cluster

Indicators, subdimensions and industrial democracy index		2018-2021					Absolute variation 2008-2012/2018-2021				
		CL1	CL2	CL3	CL4	EU27	CL1	CL2	CL3	CL4	EU27
Associational governance	I1 Union density	41	24	21	18	25	-4	-3	-4	-6	-4
	I2 Empl density	80	74	57	61	66	-1	3	-1	-1	-1
	I3 CB coverage	81	90	25	43	54	-3	-2	-6	-4	-8
	I4 Routine involv	80	60	58	58	63	5	9	2	5	5
	I5 Right assoc	100	100	93	94	96	0	0	2	-4	-1
	C1 CB central	80	80	42	47	59	0	5	-5	0	-3
	C2 CB coord	71	50	9	17	32	-3	1	-4	-1	-5
	C3 SMW	44	13	3	0	14	-11	4	-1	0	-2
Social dialogue at company level	I6 Employee rep	56	48	35	42	43	-13	-5	-8	-8	-9
	I7 Inf ER-body	96	81	86	87	87	0	-3	1	-5	-1
	I8 Meetings	75	64	62	65	66	11	16	9	16	13
Workers' rights	I9 Board rep	100	40	15	100	57	0	11	-4	0	0
	I10 Rights WC	89	67	38	61	60	0	5	5	-7	-1
	I11 Right strike	100	100	100	86	97	0	0	0	-7	-2
	I12 Rat ILO	95	91	82	89	88	0	5	-5	-6	-2
Subdimensions of industrial democracy index	Associational governance	73	64	43	48	54	2	5	3	2	1
	Social dialogue at company level	72	52	46	52	54	0	1	-3	-1	-1
	Workers' rights	94	60	36	75	62	0	10	1	-7	0
Industrial democracy index		77	55	39	54	54	1	4	1	0	0

The cluster analysis shows that France, Italy, Portugal, and Spain are included in the same cluster during the whole time period analyzed. On the contrary, Greece is only included in the period 2008–12. In the second and third period analyzed, Greece is grouped with cluster 3. This cluster groups liberal countries (Ireland, Cyprus and Malta), the Baltic states (Estonia, Latvia and Lithuania), Bulgaria and Poland, which is roughly in line with the ‘neoliberalist’ model of Bohle and Greskovits (2012). This change in Greece is mainly the result of the deterioration of the associational governance dimension.

Accordingly, it appears that most Southern European countries still share common industrial relations’ patterns. These are characterized by relatively strong associational governance, with centralised but quite uncoordinated collective bargaining processes and institutions. These countries also record a comparatively low trade union density (closer to Eastern countries, except in the case of Italy) which is compensated by state intervention in industrial relations (all Southern European countries except Italy have a statutory minimum wage). Southern European countries also record a comparatively low performance in social dialogue at company level, except in the case of France.

Bibliographic references

- Baccaro, L. and Galindo, J. (2018), 'Are social pacts still viable in today's world work', Geneva, International Labour Organization.
- Baccaro, L. and Howell, C. (2017), 'Trajectories of neoliberal transformation: European industrial relations since the 1970s', Cambridge University Press.
- Bohle, D., and Greskovits B. (2012), 'Capitalist diversity on Europe's periphery', Cornell University Press, Ithaca, New York, US.
- Cumbers, A., Bilsland, K., McMaster, R., Cabaço, S., and White, M. (2023), 'The condition of European economic democracy: A comparative analysis of individual and collective employment rights', *Economic and Industrial Democracy*, 44(1), pp. 109–137.
- Eurofound (2016), 'Mapping key dimensions of industrial relations', Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2018), 'Measuring varieties of industrial relations in Europe: A quantitative analysis', Publications Office of the European Union.
- García-Montoya, L., & Mahoney, J. (2023). Critical Event Analysis in Case Study Research. *Sociological Methods & Research*, 52(1), 480–524
- Hyman, R. (2018), 'What future for industrial relations in Europe?', *Employee Relations*, Vol. 40, No. 4, pp. 569-579.
- Hyman R (2019), Editorial, *European Journal of Industrial Relations*, 25(4), pp. 307–30
- Jahn, D. (2016), 'Changing of the Guard: Trends in Corporatist Arrangements in 42 Highly Industrialized Societies from 1960 to 2010', *Socio-Economic Review* 14 (1), pp. 47–71.
- Kim, D-O., Kim, Y-H., Voos, P., Suzuki, H. and Kim, Y. D. (2015), 'Evaluating industrial relations systems of OECD countries from 1993 to 2005: A two-dimensional approach', *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 53, No. 4, pp. 645–663.
- Marginson, P. (2017), 'European Industrial Relations: An increasingly fractured landscape?' *Warwick Papers in Industrial Relations*, No. 106.
- Meardi, G. (2012), 'Peripheral convergence in the crisis? Southern and eastern European labour markets and industrial relations', conference presentation, 24th Society for the Advancement of socioeconomics (SASE) annual meeting, 28–30 June, Boston, Massachusetts, US.
- Meardi, G. (2018), 'Economic integration and state responses: Change in European industrial relations since Maastricht', *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 56, No. 3, pp. 631–655.
- Metten, A. (2021), 'Rethinking trade union density: A new index for measuring union strength', *Industrial Relations Journal*, 52(6), pp. 528-549
- Nardo, M., Saisana, M., Saltelli, A., Tarantola, S., Hoffman, A., and Giovannini, E. (2005), 'Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide', No. 2005/3. OECD publishing. Available at: <http://www.oecd.org/els/soc/handbookonconstructingcompositeindicatorsmethodologyanduserguide.htm>
- Ounnas (2022), 'An index of industrial relations for European countries, 2022'. Centre for European Policy Studies
- Rhodes, M. (2015). Southern Europe in Social Science. A 'Southern European Model', in Baumeister, M. and Sala, R. (eds) *Southern Europe?: Italy, Spain, Portugal, and Greece from the 1950s until the present day*, pp. 51-76, Frankfurt- on-Main : Campus Verlag
- Sanz de Miguel, P., Welz, C., Caprile, M. and Rodríguez Contreras, R. (2020), 'Industrial democracy in Europe: a quantitative approach', *Labour & Industry: a journal of the social and economic relations of work* 30(2), pp. 101-132.
- Visser, J. (2009), 'The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy', in European Commission (ed.), *Industrial relations in Europe 2008*, Publications Office of the European Union, pp 45–72.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Spain's Social Policy Response to Coronavirus: Encompassing Aspirations, Dualist Delivery?

Ewan Robertson, University of Edinburgh



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Abstract

Spain's social policy response to Covid-19 was directed by a left coalition which aimed to protect employment and create an encompassing "social shield" for all population groups. To what extent were these goals realised, and how far did the measures taken overcome existing welfare and employment dualisms? This paper examines these questions by mapping the instruments, speed, targeting and generosity through which social support was extended to different labour market groups during the first phase of Covid-19 in 2020. It is found that while notable path-breaking efforts were made to protect vulnerable and precarious groups, the generosity and speed of response measures evinced two dualisms: between those who were employed and unemployed when the pandemic hit, and between formal and informal workers. Thus, despite a political desire to overcome labour market dualisms, the findings suggest that a combination of inter-coalition divisions, limited fiscal resources, path dependencies, and administrative shortcomings combined to prevent a more encompassing response from being realised. Nonetheless, the pandemic acted as a catalyst for longer term changes to Spain's welfare state architecture, such as the introduction of the Minimum Living Income (IMV).

Keywords

Spain, Covid-19, dualism social protection, labour market policy

1 Introduction

In early 2020 the onset of the Covid-19 pandemic put enormous pressure on governments to protect jobs and incomes amid the temporary shut-down of normal economic and social activity. In Spain, the leaders of the main governing parties (the social-democratic PSOE and new-left Podemos) promised to "leave no one behind" and create an encompassing "social shield" to protect the population from pandemic-induced economic insecurity (Gil Tro, 2020; La Moncloa, 2020b). In response, during the official 'State of Emergency' period (14th March – 21st June) a series of measures were rolled-out to preserve jobs, maintain incomes, and extend social assistance. Yet to what extent were these mechanisms able to fulfil the Spanish government's ostensibly universalist policy goal during the first Covid wave?

This is a pertinent question, as Spain's leftist government – newly inaugurated in December 2019 – was already seeking to expand social provision and "situate Spain as an exemplar of social rights protection in Europe" (PSOE & Podemos, 2019, p. 2). However pre-existing welfare and labour market institutions were markedly dualist and presented obstacles to providing rapid and universal protection in the context of the pandemic. In common with other Southern European welfare states, core workers were protected by comparatively strong employment protection and generous unemployment insurance (UI), while atypical workers and socially-excluded groups experienced less job security and only residual social assistance (Ferrera, 2021, p. 848; Mato, 2011; OECD, 2023b, 2023a). Additional 'Mediterranean' institutional features included a substantial informal

economy and comparatively limited administrative (and fiscal) capacities (Ferrera, 2021, p. 856; Moreira et al., 2021, p. 354). It might thus be expected that policy-making under pressure would instead be path-dependent and reproduce existing inequalities.

2 Approach and Method

Following the framework developed by Clegg et al (2023) this paper reviews the protective measures which were implemented in Spain in the areas of job protection, income maintenance and social assistance during the first Covid wave (c.f. Annex 1). While these policies underwent later modifications as the pandemic progressed, the analytical interest here is the extent to which government was able to rapidly and equitably protect working-age people at the onset of an exogenous emergency. The analysis thus considers the speed, targeting and generosity of the support received by different labour market groups and the extent to which pre-existing dualisms were overcome. Policy data is drawn from official documents, quality media outlets, and secondary literature.

It is found that while expansions to pre-existing instruments and novel policies did extend social protection beyond extant dualisms, perhaps unsurprisingly, inequalities were still apparent in the support which different labour market groups received. In particular, dualisms occurred between those who were either in jobs or unemployed when the pandemic hit, and between standard, atypical and informal workers. Nonetheless, in the longer term, the pandemic appears to have acted as a catalyst for expansionary changes to Spain's welfare state.

3 Results: Spain's Social Policy Response to Covid-19

3.1 Employment Protection

One of the government's foremost priorities following the announcement of the State of Emergency was job preservation. The central measure to achieve this was a pre-existing short-time working scheme known as ERTes (*expedientes de regulación temporal de empleo*), which the government encouraged employers to use by relaxing the administrative process and exonerating most companies from paying social insurance contributions for furloughed employees (MTES, 2020; Olías, 2020b). A proportion of previous wages (nominally 70% within certain thresholds) was paid by the state as unemployment insurance regardless of contribution status, and payments did not 'count down' existing insurance rights (Cortés, 2020; ETUC, 2020; Las Provincias, 2020). At its peak in late April the scheme covered almost 3.6m workers, equating to 24.1% of the labour force versus the European average of 26.8% (La Moncloa, 2020a; Müller & Schulten, 2020).

Additional employment protection measures early in lockdown included enhanced rights to working time flexibilisation and new restrictions on dismissals. From 17th March working from home was legally encouraged and workers were given the right to flexibilise or reduce working time to meet new caring responsibilities (BOE, 2020a). Finally, following pressure from the UGT and CCOO unions and concern that unemployment was rising despite the ERTE scheme, from 28th March companies were prohibited from using the pandemic as a reason for dismissal (Olías, 2020b). Importantly, ERTes and other job protection measures were also available to temporary workers and interns whose remaining contractual periods were preserved while on furlough, giving them similar protections to standard employees.

3.2 Income Maintenance

The government also introduced measures to protect the incomes of workers who were in various types of atypical employment and had either lost income or their job after the State of Emergency was announced. These groups included the self-employed, temporary and domestic workers, with a common criteria that those affected had to be registered with social security (thus informal economy or irregular migrant workers were excluded).

Alongside furloughed employees, self-employed workers (*autónomos*) were among the main groups catered to in one of the government's first major package of measures on 17th March. Self-employed workers who had experienced at least a 75% loss of income since the beginning of lockdown could apply for special income support through their corresponding social security regime. The benefit was calculated at 70% of previous earnings, or a minimum of 661 euros per month (BOE, 2020a; Olías, 2020b).

Subsequently, in late March the government announced the creation of exceptional income support benefits for temporary workers whose contracts had expired and domestic workers who had lost income during lockdown (BOE, 2020b). Yet this support was slower than the first-wave measures announced on 17th March: applications for the temporary worker benefit opened in early May and closed in July, with support delivered as a single €430 payment (subject to extension) administered by the unemployment insurance agency SEPE (La Informacion, 2020). The domestic workers' benefit, open for a similar period, offered 70% replacement of lost income, was managed by SEPE, and lasted from the beginning of income loss until one month after the end of the first State of Emergency (SEPE, 2020). Notably, this offered unemployment insurance to registered domestic employees for the first time, a group largely composed of female migrants. However this scheme suffered significant delays, and in late August most applications had not been processed (Hernández, 2020). In addition to these groups, targeted benefit schemes were created for cultural sector workers, artists, and bullfighters whose income or employment were affected by lockdown restrictions (ABC, 2020).

Conversely, and surprisingly in comparative perspective, during the first lockdown no additional support was provided to those receiving unemployment insurance at the outset of the crisis. The only concrete measure announced for UI recipients was the automatic approval of payments for remaining periods of eligibility. However, unlike those placed on furlough, remaining benefit entitlement periods were not frozen or extended, leading to hundreds of thousands of UI recipients seeing their benefits expire (Fernández García, 2021). This apparent double standard compared with those on ERTes led to multiple demands, including from Podemos and trade unions, for action to be taken (Europa Press, 2020; Olías, 2020a). In July the CCOO and UGT unions negotiated with the Labour Ministry a monthly payment of €430 for up to three months for workers whose unemployment insurance had expired between the beginning of lockdown and the end of September (Benítez, 2020). However in the context of concerns about fiscal costs, the agreement was delayed until early November and was reduced in scope to only apply to the first State of Emergency period. Unions criticised the support as coming "late and poorly" (Ubieto, 2020).

3.3 Minimum Income Protection

The protective policies described in previous sections were almost entirely directed at either core or atypical workers who were social-security registered. These therefore excluded 'full' outsiders such as informal workers and the jobless with no entitlement to UI. At the same time, these groups were most vulnerable to the economic impact of lockdown (Caritas in: Palacios, 2020). The only financial assistance available to these groups were the minimum income schemes run by the regional Autonomous Communities, which vary considerably in level and coverage and in 2019 only supported 297,000 households nationally (MDSA, 2019). Perhaps due to their decentralised structure and bureaucratic nature these schemes were not a salient pandemic

response instrument, and caseloads grew by a mere 72,000 households in 2020 (Cortés & Cadenas, 2020; MDSA, 2020). In addition, the government introduced a number of targeted social protection measures to provide relief to the most vulnerable, including rent relief and bans on evictions or cutting-off of utilities (Eurofound, n.d.). However these did not directly address income poverty.

To fill this gap, the government's main financial measure for vulnerable groups was the creation of a new national means-tested social assistance scheme, the Minimum Living Income (*Ingreso Mínimo Vital* - IMV). Already part of the government's coalition agreement, the policy was designed during the State of Emergency and achieved parliamentary approval in June, with applications opening shortly thereafter. As first approved, the benefit guaranteed a minimum household income ranging from €462 to €1.015 depending on family type (BOE, 2020c; Save the Children, 2020). Nonetheless the policy came too late to provide support during the first lockdown, and its subsequent rollout suffered administrative delays. Due to this, in early April 2020 the leader of Podemos, Pablo Iglesias, had pushed for a 'bridging' benefit to be paid to vulnerable groups (RTVE, 2020). This was rejected by the Social Security Ministry (controlled by the PSOE) out of a concern that it was first necessary to design the benefit to ensure proper targeting and cost control (elEconomista.es, 2020). In this sense, a confluence of administrative limitations, cost concerns and arguably the lower priority accorded to 'outsider' groups prevented the provision of timely and encompassing support for these social constituencies (Clegg et al., 2023, p. 15).

4 Discussion

At the beginning of the Covid-19 pandemic one of the Spanish government's stated aims was to construct a comprehensive 'shield' of social protection, including for more vulnerable and precarious working-age groups. Significant efforts were made to put this shield in place, both through the extension of job protection and social insurance-based coverage and through new ad-hoc and permanent social benefits. These efforts partially overcame pre-existing labour market inequalities, with temporary workers, interns, the self-employed, and domestic workers being covered by short time work or exceptional income maintenance schemes. Nonetheless the speed and generosity with which support was provided often re-produced the existing segmentations of Spain's employment and social structure. Response measures were marked by two principal dualisms: (i) the contrast between policies supporting those who were employed versus those who were unemployed when the State of Emergency was announced, and (ii) measures for workers registered with social security compared with informal workers and the jobless without UI coverage. In comparative perspective the treatment of UI recipients is perhaps most surprising, as in most other Southern and Continental countries these relative 'insiders' were provided with status-maintaining benefit extensions during the first lockdown (Clegg et al., 2023; Moreira et al., 2021). In any case, the unemployed, atypical and informal workers generally received less support, and often had to wait longer for it, due to either cost concerns or administrative limitations as the government sought to plug gaps in Spain's dualist social protection system. Meanwhile it should be noted that the most vulnerable groups – those without legal residence – received the least support of all.

There are a number of factors which may account for the shape of the Spanish response. While electoral and coalitional politics combined with intense exogenous pressure to produce an expansionist and encompassing strategy, institutional factors and fiscal concerns stymied those efforts and led to a (partial) reproduction of existing dualisms. Regarding political factors, at the beginning of the pandemic the new left-wing coalition already possessed a policy menu and electoral incentive to pursue an encompassing response. An inter-governmental dynamic can also be observed whereby Podemos, as the more radical party, continually pushed the PSOE to further extend support to more vulnerable groups, including advocating a general amnesty for irregular migrants (Casqueiro, 2020). In addition, the political environment was shaped by: (qualified) cross-

party support for emergency policy expansion; lobbying from unions, interest groups and charities to do more for more vulnerable groups; and strong public support for protective measures. For example, one poll suggested an overwhelming 83,4% of the population backed the creation of the IMV ahead of its parliamentary passage (CIS in: Periódico, 2020).

Conversely, the dualisms evident in Spain's social policy pandemic response appear to have been conditioned by existing institutional structures and features. Put simply, pre-existing short-time work and social insurance schemes could be quickly expanded with (relatively) few hiccups and contained in-built income replacement formulae. Meanwhile measures for previously unprotected groups had to be designed, administrative apparatus created, and staff trained or transferred, all of which took more time and in the context of unprecedented caseloads, created significant institutional strain. As a result many of the most vulnerable labour market groups received support many months after the initial point of need, if at all. Nonetheless, the onset of the crisis saw elements of a more encompassing system of social protection installed (such as the IMV), with possible universalising implications for the structure of the Spanish welfare state in the longer term.

Bibliographic references

- ABC. (2020, November 23). Estos son los ocho nuevos subsidios. Diario ABC.
- Benítez, J. C. F. (2020, October 8). Trabajo prepara un subsidio para 550.000 parados que han agotado su prestación durante la pandemia.
- BOE. (2020a). Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo. Boletín Oficial del Estado no. 73.
- BOE. (2020b). Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo. Boletín Oficial del Estado no. 91.
- BOE. (2020c). Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo. Boletín Oficial del Estado 91 no. 154.
- Casqueiro, A. D., Javier. (2020, July 8). Podemos presiona para una regularización masiva de migrantes. El País.
- Clegg, D., Durazzi, N., Heins, E., & Robertson, E. (2023). Policy, power and pandemic: Varieties of job and income protection responses to Covid-19 in Western Europe. *Journal of European Public Policy*, 0(0), 1–24.
- Cortés, R. P. (2020, March 17). Ayudas para que las empresas hagan ERTE exprés y no despidan. Cinco Días.
- Cortés, R. P., & Cadenas, J. F. (2020, May 25). Así es la red de rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas. Cinco Días.
- elEconomista.es. (2020, April 13). La improvisación tumba el plan de ingreso mínimo vital de urgencia de Iglesias. elEconomista.es.
- ETUC. (2020). Covid-19 briefing note: short time work measures. European Trade Union Confederation.
- Eurofound. (n.d.). Spain: EU PolicyWatch database of national-level policy measures.
- Europa Press, E. (2020, May 10). Podemos pide prorrogar el paro agotado durante el estado de alarma. elperiodico.
- Fernández García, A. (2021). La protección por desempleo durante el primer estado de alarma: ¿un agravio comparativo? *Noticias CIELO*. No. 2/2021.
- Ferrera, M. (2021). The South European countries. In Béliand, D. Morgan, K J., Obinger, H. and Pierson, C. (eds) *The Oxford Handbook of the Welfare State* (pp. 844–861). Oxford University Press.
- Gil Tro, T. (2020, March 19). Pablo Iglesias se pone al mando de los servicios sociales de toda España: 'Vamos a construir un escudo social'. *La Sexta*
- Hernández, O. (2020, August 25). 38.000 empleadas del hogar siguen a la espera del subsidio extraordinario. *El Correo*.

- La Informacion. (2020, May 4). Los empleados temporales podrán pedir desde este martes la ayuda de 430 euros. La Información.
- La Moncloa. (2020a, February 11). El número de trabajadores en ERTE cierra noviembre en 746.900 personas.
- La Moncloa. (2020b, March 17). El Gobierno movilizará hasta 200.000 millones de euros, casi un 20% del PIB, para afrontar el impacto económico y social del coronavirus.
- Las Provincias. (2020, March 27). ERTE: Cómo calcular la base reguladora para saber cuánto se cobra por un ERTE. Las Provincias.
- Mato, F. J. (2011). Spain: Fragmented unemployment protection in a segmented labour market. In *Regulating the Risk of Unemployment* (pp. 164–186). University Press.
- MDSA. (2019). Informe de rentas mínimas de inserción año 2019. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
- MDSA. (2020). Informe de rentas mínimas de inserción año 2020. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
- Moreira, A., León, M., Coda Moscarola, F., & Roumpakis, A. (2021). In the eye of the storm...again! Social policy responses to COVID-19 in Southern Europe. *Social Policy & Administration*, 55(2), 339–357.
- MTES. (2020). Preguntas Frecuentes sobre La Presentacion de ERTEs. Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- Müller, T., & Schulten, T. (2020). ETUI Policy Brief No. 7/2020. Ensuring fair short time work—A European overview.
- OECD. (2023a). Benefits in unemployment, share of previous income—OECD Data. TheOECD.
- OECD. (2023b). Strictness of employment protection – individual and collective dismissals (regular contracts). OECD.state
- Olías, L. (2020a, March 28). Las personas desempleadas antes del coronavirus: ‘Ni nos nombran en esta crisis, estamos olvidadas’. elDiario.es.
- Olías, L. (2020b, April 3). Todas las ayudas y medidas laborales aprobadas en la crisis del coronavirus. elDiario.es.
- Palacios, L. (2020). La pandemia deja sin ingresos a tres de cada cuatro trabajadores que cobran en negro. heraldo.es.
- Periódico, E. (2020, May 19). Encuesta CIS: La respuesta del Gobierno ante la crisis del coronavirus divide a los españoles. elperiodico.
- PSOE, & Podemos. (2019). Coalición Progresista. Un nuevo acuerdo para España.
- RTVE. (2020, April 10). Pablo Iglesias: ‘Es necesario un ingreso mínimo vital puente para ya porque hay familias en situación desesperada’.
- Save the Children. (2020, June 22). Guía sobre el Ingreso Mínimo Vital. Save the Children.
- SEPE. (2020). Subsidio Extraordinario para Empleadas de Hogar. Servicio Público de Empleo Estatal.
- Ubieto, G. (2020, November 3). Luz verde del Gobierno al subsidio para parados sin ingresos. El Periodico.

Annex 1: Selected Job and Income Support Measures in Response to Coronavirus, March-June 2020

Table 1. Labour Market and Social Protection Coronavirus Response					
DATE	TYPE	TARGET GROUP	DESCRIPTION	DECISION	ADMIN
Employment Protection					
17/03/20	Short-Time Working	Employees	Criteria for pre-existing ERTE scheme eased and extended to all firms and cooperatives.	Central Gvt Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo	Employers & SEPE (unemployment insurance system)
17/03/20	Flexible Working	Employees	Strengthening of the rights of employees to flexibilise or reduce working hours to meet caring commitments.	Central Gvt Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo	Labour Law
17/03/20	Restriction on Dismissal	Temporary workers	Workers on temporary contracts (inc. apprentices and interns) cannot be dismissed by citing the state of emergency as a cause.	Central Gvt Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo	Labour Law
27/03/20	Restriction on Dismissal	Permanent employees	Employees cannot be dismissed by citing the state of emergency as a cause.	Central Gvt Real Decreto-Ley 9/2020, de 27 de marzo	Labour Law
Income Maintenance					
17/03/20	Unemployment insurance	UI recipients	Automatised extension of UI payments for unemployed workers with remaining eligible duration: no extension of entitlement period.	Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo	SEPE (Unemployment insurance)
17/03/20	Income Support Payment	Self-employed workers	Cash payments for self-employed workers financially impacted by lockdown.	Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo	SEPE (Unemployment Insurance)
31/03/20 & 04/05/20	Income Support Payment	Domestic workers	Cash payments domestic workers financially impacted by lockdown. The process to apply for this benefit was published on 4th May.	Real Decreto-ley 11/2020, de	SEPE (Unemployment Insurance)

				31 de marzo & Resolución de 30 de abril de 2020	
31/03/20 & 04/05/20	Unemployment Protection	Temporary workers	Announcement of unemployment benefit for temporary workers whose contracts finish during the state of emergency. The process to apply for this benefit was published on 4th May	Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo Resolución de 1 de mayo de 2020	SEPE (Unemployment Insurance)
Minimum Income					
N/A	Regional Social Assistance	Low income households	Minimum Insertion Income		Autonomous Communities
29/05/20	National Social Assistance	Low income households	Minimum Living Income (<i>Ingreso Mínimo Vital</i>) –Spain's first national social assistance benefit for low income individuals and families.	Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo	National Social Security Institute (INSS)

Table 2. Key Measures by Labour Market Status

Status during the crisis	Main measures
Standard worker	<ul style="list-style-type: none"> - Employers prohibited from using lockdown as motive for dismissal. - ERTE furlough scheme facilitated and extended to all firms and cooperatives using the unemployment insurance system. - Self-isolating workers received paid sick leave.
Atypical worker	<ul style="list-style-type: none"> - Temporary workers made eligible for ERTes, and protected from coronavirus being used as a reason for dismissal. - Contracts suspended during lockdown retained remaining duration. - Special benefit for temporary workers becoming unemployed. - Special benefit for domestic workers becoming unemployed.
Self-employed worker	<ul style="list-style-type: none"> - Special income support benefit worth 70% of previous earnings, or a minimum of 661 euros per month.
Unemployed receiving UI	<ul style="list-style-type: none"> - Automatic extension of pre-existing eligible period to receive benefit. - No additional measures for those who were unemployed at the beginning of lockdown i.e. extensions or special benefits.
Unemployed not eligible for or receiving UI	<ul style="list-style-type: none"> - No new income protection schemes provided during lockdown for socially-excluded groups (although non-monetary and in-kind measures provided e.g. housing, utilities) - New national social assistance scheme introduced (Minimum Living Income) late into the lockdown (29th May), complementing existing regional minimum income schemes.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Projecte Comunitàriament. Els serveis socials cultivant relacions

Lídia Callejo, Institut Municipal de Serveis Socials (lcallejon@bcn.cat)

Mònica Marín, Institut Municipal de Serveis Socials (mmarin@bcn.cat)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resum

El projecte comunitàriament s'emmarca dins el pla estratègic de l'Institut Municipal de Serveis Socials, per impulsar la perspectiva comunitària als 39 Centres de Serveis Socials (CSS) de la ciutat de Barcelona. Planteja una proposta organitzativa d'acompanyament i suport als CSS, així com a la pròpia estructura de l'organització, per generar un canvi de perspectiva de Servei; un canvi en la relació entre serveis, professionals i població atesa.

Les metodologies d'intervenció amb dimensió comunitària són una eina eficaç i eficient a l'abast dels professionals de la intervenció social i educativa per a donar resposta als nous reptes i necessitats de la ciutadania. Aquesta dimensió no està prou present en la tasca diària dels centres de serveis socials que, actualment, s'enfoquen més en el treball individual i grupal i en la gestió de serveis i prestacions.

És un projecte en clau de procés, on la incorporació de la perspectiva comunitària s'integra i s'articula a través d'una acció de canvi, que cada CSS de la ciutat escull estratègicament i és portada a terme amb una metodologia basada en l'aprenentatge-acció.

Paraules clau

Dimensió comunitària, canvi de relació, procés, aprenentatge-acció

1 Contextualització

L'Institut Municipal de Serveis Socials (IMSS) l'any 2016 va iniciar un procés de reflexió i acció sobre els Centres de Serveis Socials (CSS), amb el propòsit de construir una visió de futur sobre els centres. A partir de les aportacions de professionals, agents externs i ciutadania, es va elaborar l'estratègia per guiar el desenvolupament estratègic, identificant línies de treball prioritàries i concretant projectes per donar resposta a les necessitats de millora i transformació dels Serveis Socials de Barcelona. D'entre les propostes de millora sorgeix la necessitat de fer de l'atenció grupal i treball comunitari una part essencial de la resposta dels serveis socials. D'aquí neix el projecte Comunitàriament, un projecte per acompanyar als CSS en l'impuls de la perspectiva comunitària, tenint com a objectius principals

- Incorporar als 39 CSS una metodologia i una organització favorable a la intervenció comunitària.
- Facilitar els canvis estructurals necessaris perquè s'incorpori la perspectiva comunitària en els diferents nivells de decisió i intervenció social que són de la competència de l'Institut Municipal de Serveis Socials de Barcelona.
- Fomentar la participació de la ciutadania atesa en els processos de treball per generar respostes de forma col·lectiva a necessitats individuals.

Primerament es va iniciar un treball de conceptualització de l'acció comunitària als Centres de Serveis Socials, generant un marc d'intervenció comunitària propi, per homogeneïtzar i sistematitzar el què entenem quelcom és intervenció comunitària. Posteriorment es va realitzar una acció formativa per als 39 CSS i tots i totes les seves professionals, per aterrar aquest marc més teòric a les característiques del propi centre i el seu territori d'influència, finalitzant aquest procés amb una proposta d'acció en cada un d'ells.

L'any 2021 s'aprova la Mesura de Govern "Impulsant l'acció social: territori, participació i comunitat", que respon a la necessitat d'aprofundir en el procés de transformació del sistema de serveis socials bàsics de la ciutat de Barcelona, reforçant la necessitat de posar l'acció comunitària com un dels eixos vertebradors de l'activitat dels centres.

S'inicia una segona etapa del procés de transformació, establint una governança compartida entre Institut Municipal de Serveis Socials i el Servei d'Acció Comunitària, per impulsar l'acompanyament als CSS en el procés de canvi a partir de: la capacitat professional, creació d'accions conjuntament amb ciutadania i agents de territori, fent un abordatge col·lectiu de les necessitats de la població i que produeixin un canvi en la relació entre serveis, professionals i ciutadania.

2 Metodologia

2.1 Acompanyament, fases de treball i eines de procés

Per tal de dur a terme el procés de canvi, s'ha establert una estratègia diversificada d'acompanyament, on a través d'unes fases de desenvolupament del projecte, s'han articulat un conjunt d'eines que han de contribuir al seu impuls. Així aquesta etapa del Comunitariament integra un conjunt d'elements que sumen entre ells, tals com:


- **Acompanyament individual** a cada un dels centres per al desenvolupament del projecte/acció de canvi. L'acompanyament a la singularitat de cada CSS i l'itinerari individual, ha esdevingut la peça clau en el projecte. Per fer-ho possible es constitueix un equip de quatre professionals procedents dels centres de serveis socials de la ciutat, cada una de les quals és la referent d'un conjunt d'equips.
- **Caixa d'eines:** espais formatius adaptats a les demandes i accions que es desenvolupen i transferència de coneixement a través d'experiències significatives ja existents.
- **Treball intercentres** a partir de sessions de treball segons rols professionals, principalment amb Direccions de centre per el lideratge del projecte de centre i professionals administratius per treballar la perspectiva comunitària en l'acollida de la ciutadania als centres. Al mateix temps treball entre centres que desenvolupen accions relacionades amb una mateixa temàtica: habitatge, espais comunitaris de referència,....
- Creació d'unes **bases organitzatives** que han d'acompanyar el procés de canvi a partir de 2 eixos principals:
 - Organització interna dels CSS: establir espais de treball d'equip, Comissió de treball de centre per dinamitzar processos de treball amb l'equip, distribució d'encàrrecs, estratègies de coneixement de territori,..
 - Forma de treball dels professionals: realització d'entrevistes fora del centre, sistematització de la intervenció comunitària a l'agenda professional, distribució del temps de treball i flexibilitat horària,..

El desplegament del projecte està pensat en lògica de procés (o fases) amb la creença que la incorporació de la mirada comunitària en el si del treball dels serveis socials no és un procés lineal sinó exponencial, on una fase, un pas, un aprenentatge suma a l'anterior. Fem servir la analogia de plantar una llavor per fer créixer una

planta, un ser viu en constant transformació fins al moment de recollir els fruits un procés en definitiva on cada pas es necessari.

D'aquesta concepció sorgeix el nostre eslògan “*els serveis socials cultivant relacions*”.

Desplegament del projecte d'acompanyament a cada un dels CSS

Fases	Contingut	Elements clau
 <p>Fase Diagnòstic</p> <p><i>Preparem la terra</i></p>	<p>Presca de contacte amb cada centre de serveis socials per a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Presentació del projecte ▪ percepció d'oportunitats i dificultats ▪ converses amb tots i totes les professionals dels equips. ▪ Coneixement de la realitat de cada centre i el territori d'influència. ▪ Definició dels possibles escenaris de treball. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diagnòstic compartit ▪ Singularitat

Desplegament del projecte d'acompanyament a cada un dels CSS

Fases

Contingut

Elements clau



Fase Disseny

Plantem llavors

- Consens i prioritació de l'eix o objectiu del Centre
- Creació grup motor i calendarització d'espais de treball.
- Disseny d'accions concretes conjuntament amb la ciutadania.

- Diversitat dels grups motors i les propostes
- Respecte al temps de cada equip
- Transferibilitat del grup motor a tot l'equip
- Incorporar la mirada comunitària durant tot el procés
- Incorporació de la ciutadania i els seus sabers



Fase Desenvolupament i execució

Reguem i nodrim

- És posa en pràctica les accions treballades a cada un dels Centres.
- És una fase sense un final definit. Es tracta de provar i tornar a repensar, d'accions que porten a altres, de passes que obren portes i oportunitats. És un contínuum d'accions.
- Ens obrim al territori per dur a terme conjuntament les accions.
- Implementació de les bases organitzatives per introduir espais de treball comunitari a les agendes professionals.

- Vivencialitat
- Sortir a buscar al territori
- Flexibilització organitzativa



Fase Avaluació

Recol·lectem

- Avaluació amb la ciutadania participant.
- Vivència d'una experiència significativa a través d'una acció amb metodologia comunitària.
- Recollida d'oportunitats i possibilitats de la utilització d'aquesta metodologia, per donar resposta a l'encàrrec del servei.

- Avaluació compartida
- Experiència significativa
- Continuitat de les accions

3 La mirada comunitària del projecte: ingredients

La mirada i metodologia comunitària es va incorporant en les trobades de treball així com en les diferents passes per a construir les accions . Volem treballar una acció per a que esdevingui comunitària ja des del seu plantejament i apostem per aprendre mentre fem i tenim experiències vivencials del que anem construint.

Som conscients que el que es considera comunitari, pot canviar segons on posem el focus d'atenció. Per la qual cosa cal aclarir que en el nostre projecte considerem que els elements metodològics , els ingredients que han d'incloure les accions desenvolupades per tal que les considerem comunitàries, son els següents:

- *Incorporar la ciutadania* en totes les fases del procés...ho fem *amb* l'altre i no *per* l'altre. Facilitem un rol proactiu de la ciutadania atesa pels serveis socials.
- Les accions han de *generar relacions diferents* entre els professionals i la ciutadania i promoure relacions i xarxa entre la ciutadania. Busquem generar cotextos on tenir relacions més informals i horitzontals i posar en valor els sabers i les capacitats de les persones ateses.
- Les accions han de *donar resposta col·lectiva a necessitats individuals*.
- *Sortim a buscar al territori aquells agents i actius* per construir la nostra acció. No ho fem sols sinó amb el territori. *Sols anem més ràpid, junts anem més lluny*.

Es treballa cap a un canvi de paradigma, de la intervenció dels serveis socials, on es busca que el/la professional adopti una posició més horitzontal i que la ciutadania sigui més proactiva en la presa de decisions en relació als temes l'afecten. Així podem resumir la nostra teoria del canvi amb els següents elements:

Situació actual	Cap a on volem anar
Visió etnocèntrica i professionalitzada de les necessitats de la població.	Adequació de la prestació de serveis a les necessitats reals de la ciutadania.
Espais de treball i presa de decisions sense presencia de la ciutadania.	Democratització dels processos amb la inclusió de la ciutadania en la presa de decisions dels temes que els afecten.
Jerarquització i verticalitat .La prestació de serveis es decidida i pensada per la direcció i servei.	Major Horitzontalitat en les relacions professionals. Espais de governança compartida amb la ciutadania.
Serveis socials més orientats a la gestió de recursos i prestacions.	Serveis més orientats a la promoció de xarxa i relacions de suport i acompanyament.

4 Transferibilitat

El nostre objectiu, en sentit ampli, com a serveis socials és treballar per a la millora del benestar de la població amb la que treballem . D'altres serveis i equipaments de proximitat tenen el mateix objectiu tot i que posen la mirada en aspectes diferents. Mentre que serveis socials parla d'un benestar social, una biblioteca pot parlar d'un benestar intel·lectual o un centre cívic d'un benestar lúdic, o un cap de salut un benestar físic i emocional, son diferents cares d'un mateix concepte. Actualment hi ha un interès per incorporar la perspectiva comunitària en la feina dels equipaments i serveis que atenen la població. Dos exemples són els casals de barri i les escoles

bressol de la ciutat, els quals s'adrecen al Servei d'Acció Comunitària de l'Ajuntament de Barcelona demanant suport per incorporar aquesta mirada i forma de fer en el disseny de la prestació dels seus serveis.

Els serveis públics acostumen a interpretar la realitat que atenen i a transformar-la en propostes d'activitats, bens i serveis que ofereixen a la població tot buscant persones que en facin ús ("usuàries"), però sense participar en el disseny de la proposta (co-creació). Hem d'obrir portes i sortir a buscar a la nostra comunitat per definir conjuntament, què és el que necessita de nosaltres com a servei. Aplicar una metodologia orientada a ajustar les respostes i els productes a les necessitats reals de les persones a les que s'adrecen, per la qual cosa, cal que siguin construïdes amb elles.

Es tracta d'un canvi de paradigma, aplicable a sectors públics i privat que tenen per objectiu generar propostes i/o serveis adreçats a la ciutadania.

5 Resultats i aprenentatge

Al llarg d'aquest procés de treball de 2 anys, actualment (en el moment de tancar aquesta comunicació) s'han iniciat *65 accions*, les quals es troben en diferents fases de treball. Aquestes accions, són de diferent naturalesa, segons les necessitats detectades a cada centre de serveis socials, població atesa i territori. Per altra banda s'han identificat alguns elements d'oportunitat del projecte que ens faciliten l'impuls de la perspectiva comunitària als Centres de Serveis Socials i aspectes que cal continuar treballant i/o reforçar.

5.1 Tipologia d'accions desenvolupades als CSS

Tipus d'acció	Descripció
Construcció col·lectiva entre Centres de Serveis Socials	Procés de treball conjunt amb professionals de diferents Centres de Serveis Socials, per elaborar estratègies d'intervenció davant d'una necessitat identificada i compartida amb el veïnat.
Espais de conversa i construcció col·lectiva	Són espais estables de trobada entre professionals i ciutadania per donar resposta col·lectiva a necessitats recollides individualment.
Centres acollidors	Generar un ambient de confiança, segur i de cura. Repensant els espais físics, incorporant elements que ens permeten relacionar-nos de manera.

Tipus d'acció	Descripció
Construcció col·lectiva entre Centres de Serveis Socials	Procés de treball conjunt amb professionals de diferents Centres de Serveis Socials, per elaborar estratègies d'intervenció davant d'una necessitat identificada i compartida amb el veïnat.
Espais de conversa i construcció col·lectiva	Són espais estables de trobada entre professionals i ciutadania per donar resposta col·lectiva a necessitats recollides individualment
Centres acollidors	Generar un ambient de confiança, segur i de cura. Repensant els espais físics, incorporant elements que ens permeten relacionar-nos de manera.

5.2 Elements facilitadors i d'oportunitat

Elements d'oportunitat	Descripció
La implicació de tot l'equip	Generar noves sinergies de treball entre professionals.
Treballar a partir d'un grup motor	Disposar d'espais de treball per reflexionar i concretar les accions.
Incorporació de la ciutadania	Generar espais de relació horitzontal entre ciutadania i professionals. Aproximar la ciutadania al territori i serveis.
Treballar la perspectiva comunitària des del treball individual	Visualitzar i posar en joc les potencialitats de les persones. Passar d'un abordatge individual de les necessitats a un abordatge col·lectiu.
Lideratge dels equips directius de CSS	Facilitar les condicions necessàries als i les professionals, per portar a terme l'encàrrec.

5.3 Aspectes a reforçar

Elements de millora	Descripció
Millorar la comunicació de la proposta de treball	Transmetre que entenem per metodologia comunitària.
treballar Comunitariament amb altres serveis i entitats del territori	Com acompanyem als serveis i entitats per incorporar la mirada comunitària a la seva manera de fer.
Dificultats dels professionals per compaginar el treball individual amb el treball col·lectiu.	Consolidar i ampliar les eines d'organització i flexibilització del treball professional.
La durada del procés de treball comunitari	Incorporar el procés de treball com a objectius del pla de centre.
Incorpora la ciutadania en els processos de treball	Repensar el rol i posicionament del professional.

6 Conclusions

El Comunitariament, buscava operativitzar el Marc d'Intervenció Comunitària als CSS, i tenia com a objectiu incorporar, a partir de formes concretes de relacionar-se, de fer i d'organitzar-se, la mirada comunitària als CSS impulsant un canvi en la relació entre serveis, professionals, població atesa i actors del territori.

Després d'aquest procés de treball considerem que **en el conjunt dels Centres de Serveis Socials de Barcelona s'està avançant en la incorporació d'una metodologia i organització favorables a la intervenció comunitària**, encara que aquesta incorporació s'ha donat de manera desigual en el si de la ciutat, per la diversitat de territoris, barris i realitats pròpies de la població que en ella hi viu.

Degut a que el projecte es basa en una metodologia d'aprenentatge-acció i vol que els/les professionals i la ciutadania tinguin experiències relacionals diferents a les habituals, és molt important la vivència de les persones participants en les diverses accions promogudes pels CSS de la ciutat. Tanmateix defensem que les metodologies d'intervenció amb dimensió comunitària són una eina eficaç i eficient per donar resposta als nous reptes i necessitats de la ciutadania i per la millora del seu benestar.

Com a mostra d'ambdues coses volem acabar amb alguns testimonis de veïns i veïnes que mostren el que per ells/es ha suposat relacionar-se amb serveis socials des d'una posició diferent i que ens encoratja a seguir

treballant la perspectiva comunitària i a donar més pes a aquesta forma de intervenir en el funcionament quotidià dels centres de serveis socials de la ciutat de Barcelona.

“Soy más feliz que hace un año.”

“No sabéis el impacto de ver que la trabajadora social comparta contigo, tomar un té, verla fuera del escritorio. Ahora las veo más cálidas, más humanas.”

“Ver que estamos hombro a hombro con la trabajadora social. Que te inviten a una reunión en el ayuntamiento ¡Hoy vine a este grupo de discusión y me sentía la persona más importante del mundo!” .

“Yo antes pensaba que los servicios sociales eran solo por dinero o ayuda. No los conocía y ahora me han sorprendido gratamente.”

“Saber que los sitios están allí, vayas o no vayas, pero están allí. Nos habéis abierto la puerta al mundo.”

“Llevo 50 años en el barrio y ahora vengo y me siento parte de algo” .

“Estábamos en el mismo barrio y no nos conocíamos. Yo no quiero que mis hijos no conozcan a la gente de su barrio

“Las trabajadoras sociales están allí, pero la fuerza del grupo la mantenemos nosotras. Donde ellas no llegan llegamos nosotras. Por eso es tan bonito este proyecto.”

Referencias bibliográficas

Ajuntament de Barcelona (2021), Mesura de govern Impulsant l'acció social: territori, participació i comunitat.

Ajuntament de Barcelona (2018), Marc d'intervenció comunitària als centres de serveis socials de Barcelona.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Nuevas estrategias en materia de cuidados de larga duración en Castilla y León: innovación, investigación y evaluación

Javier García García, Universidad de Valladolid (javier.garcia.garcia22@uva.es)

Carmen Rodríguez Sumaza, Universidad de Valladolid (crsumaza@uva.es)

Pablo de la Rosa Gimeno, Universidad de Valladolid (pablo de la Rosa Gimeno)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

En los últimos cinco años, la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León ha impulsado tres proyectos piloto para innovar en el diseño y la implementación de los cuidados de larga duración y en los cuidados al final de la vida. Estos proyectos intentan dar respuesta a necesidades emergentes (envejecimiento y sobre-envejecimiento de la población, dispersión de la población mayor en pequeñas localidades, cambios en las estructuras familiares, etc.) y exploran apuestas por la coordinación sociosanitaria, la integración con los entornos comunitarios y la adaptación al territorio (especialmente al medio rural).

En el presente trabajo se expone el contenido y la orientación de estos proyectos, así como el planteamiento de seguimiento y evaluación diseñado e implementado por un equipo de investigadores de la Universidad de Valladolid. Asimismo, se recogen algunos de los resultados más significativos, al tiempo que se analizan los avances obtenidos y los retos más relevantes que ha evidenciado la innovación en la provisión de cuidados domiciliarios a personas mayores o personas al final de la vida en entornos rurales.

La comunicación se cierra con una reflexión sobre la conveniencia de aunar innovación social, investigación y evaluación con el objetivo de recoger evidencias y generar conocimiento para avanzar en el diseño de nuevas estrategias y líneas de trabajo de los cuidados de larga duración y de los cuidados al final de la vida.

Palabras clave

Envejecimiento, servicios sociales, innovación social, cuidados de larga duración

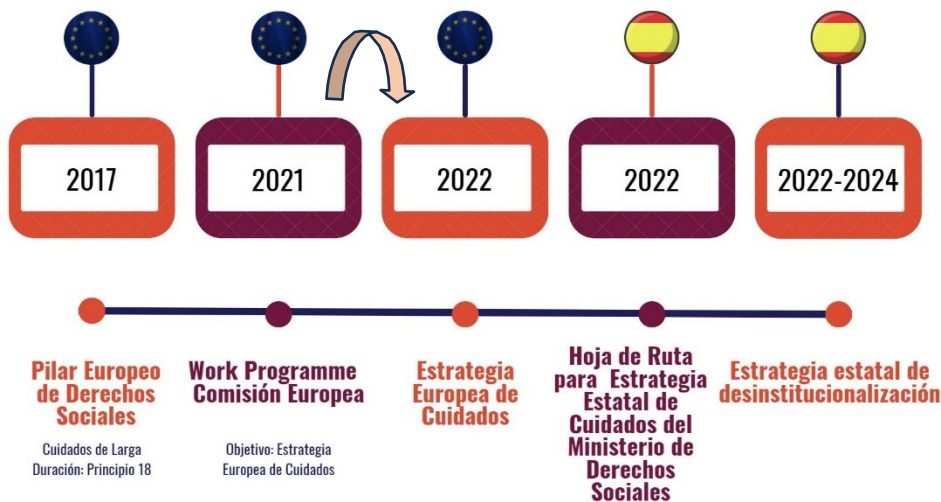
1 Introducción

En los últimos años estamos asistiendo a un proceso de *reconfiguración del modelo de cuidados de larga duración*. El principio 18 del Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017) señalaba que “*toda persona tiene derecho a cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad, en particular de asistencia a domicilio y servicios comunitarios.*” Sobre esta base, en 2021, el *Work Programme de la Comisión Europea* se plantea como un objetivo específico el desarrollo de una Estrategia Europea de Cuidados, presentada el 7 de septiembre de 2022. En ella se recoge todo un abanico de recomendaciones a los Estados miembros en relación con el desarrollo e implementación de un sistema eficaz de cuidados de larga duración y se determina la forma en la que se contribuirá a tal fin desde la Comisión Europea.

A finales del año 2022 el Ministerio de Derechos Sociales hace pública la Hoja de Ruta para la elaboración de la Estrategia Estatal de Cuidados a la que se ha sumado recientemente la Estrategia Estatal de

Desinstitucionalización¹, medida que pretende encontrar fórmulas que combinen apoyos dignos y de calidad con el deseo de las personas de permanecer en el domicilio y la comunidad.

Figura nº 1. Programas y estrategias en la reconfiguración del modelo de cuidados de larga duración.

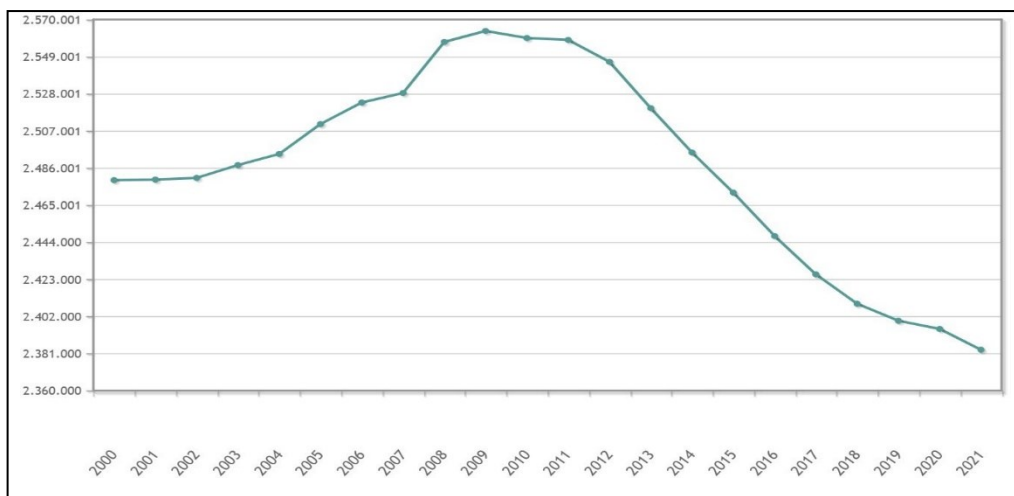


Fuente: Elaboración propia.

Castilla y León ha asumido un especial liderazgo en el abordaje de la reconfiguración del modelo de cuidados de larga duración. La comunidad autónoma se enfrenta a tres fenómenos demográficos de amplio alcance: la despoblación, la dispersión y el envejecimiento de la población.

Castilla y León, es la comunidad autónoma con mayor superficie territorial (94.222 km²); con 2.372.640 habitantes en 2022 repartidos en 2248 municipios (casi el 90% con menos de 1000 habitantes) teniendo por ello una densidad de población de 25.18 habitantes por km². Su población está sufriendo desde 2009 un acusado descenso.

Gráfico nº 1. Evolución de la población de Castilla y León.



Fuente: Extraído del INE. Padrón municipal.

¹ Para conocer el avance de la Estrategia puede consultar la siguiente página web: <https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/>

Asimismo, la región presenta, en 2022, el tercer mayor índice de envejecimiento de España (211.40%) y se posiciona como la segunda comunidad autónoma con mayor número de personas mayores de 65 años (26.12%).

Estos fenómenos sociodemográficos, analizados en detalle por Julio Pérez Díaz (2010) o más recientemente por Vidal Domínguez y Fernández Portela (2022), y las emergentes necesidades que llevan aparejadas, exigen la puesta en marcha de iniciativas innovadoras (Morales Gutiérrez, 2009) en el diseño e implementación de los Servicios Sociales y, particularmente, de los cuidados de larga duración. Como apunta Fantova (2020), la innovación en Servicios Sociales debe involucrar tanto a la propia intervención social, como a los aspectos organizativos, configurando un ecosistema de gobernanza inteligente basado en el conocimiento.

La apuesta por la innovación de la comunidad autónoma de Castilla y León se recoge en el Plan Estratégico de los Servicios Sociales 2022-2025.

Entre las diferentes medidas de innovación impulsadas en los últimos años debe destacarse la implementación de tres proyectos piloto financiados con fondos propios de la administración regional y con fondos europeos. La evaluación de estos proyectos ha sido realizada por un equipo de investigadores del Departamento de Sociología y Trabajo Social. En el presente trabajo se expone, sucintamente, el contenido y la orientación de estos proyectos, el planteamiento de evaluación implementado y algunos de los resultados más relevantes.

2 Proyectos innovadores en los cuidados de larga duración y los cuidados al final de la vida

En los últimos cinco años, la Gerencia de Servicios Sociales ha impulsado tres proyectos piloto centrados en la innovación en los cuidados de larga duración (A gusto en mi casa y RuralCare) y en los cuidados al final de la vida (INTecum).

Tabla nº 1. Objetivos de los proyectos.

OBJETIVOS	
INTecum	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar a la persona dirigir su propio proyecto de vida con los apoyos que necesite para permanecer en el domicilio que elija, con garantías de calidad y seguridad, en la etapa final de la vida. • Dar una respuesta integrada desde los servicios sociales y sanitarios. • Prestar una atención integrada a la persona cuidadora, con descanso, apoyo en el cuidado y acompañamiento en el duelo.
A GUSTO EN MI CASA	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer los apoyos sociales y sanitarios necesarios para que las personas puedan permanecer en su domicilio con garantías de seguridad y calidad de vida. • Apoyar al entorno familiar y a otros cuidadores, para el desempeño de sus tareas de cuidado, la conciliación con su vida personal, social y laboral y el autocuidado de su propia salud. • Promover el desarrollo de la cohesión social, para favorecer entornos rurales protectores y facilitadores de la autonomía de las personas.
RURAL CARE	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer los apoyos sociales, cuidados sanitarios y oportunidades de participación en la comunidad necesarios para que las personas puedan permanecer en su domicilio con garantías de seguridad, dignidad y calidad de vida. • Definir paquetes de servicios flexibles y adecuados a los deseos de cada persona, que tengan capacidad para convertir un HR (hogar de riesgo) en HS (hogar seguro), con intervenciones y apoyos dirigidos a las personas, sus familias y sus entornos desde la perspectiva de la ética y de los principios de la atención centrada en la persona. • Investigar la aplicabilidad de la tecnología a los principios de la planificación dirigida por la persona, para favorecer su permanencia en el domicilio según su propio proyecto de vida. • Impulsar la dinamización territorial, para favorecer entornos rurales facilitadores de la autonomía.

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos programáticos de los proyectos A Gusto en Mi Casa, INTecum y RuralCare

El proyecto *A Gusto en Mi Casa*, cuyo pilotaje tuvo lugar entre 2017 y 2020, ha tratado de implantar una nueva estrategia comunitaria de cuidados teniendo como destinatarios a personas con dependencia, discapacidad o enfermedad crónica y ofreciendo apoyos (valoraciones y adaptaciones del hogar, ayudas técnicas, teleasistencia avanzada, profesionales de referencia y asistencia personal) acorde al proyecto de vida de las personas haciendo posible su permanencia en el domicilio. Este proyecto contó con la colaboración de la Consejería de Sanidad, la Diputación Provincial de Ávila, los Ayuntamientos de las zonas implicadas (Las Navas del Marqués, Navalperal de Pinares, Peguerinos, Hoyo de la Guija, El Hoyo de Pinares y El Tiemblo) y entidades del tercer sector de acción social con experiencia en la provisión de servicios a personas con discapacidad y personas con dependencia (PRONISA).

El proyecto *INTecum*, implementado entre 2018 y 2020, se ha centrado en ofrecer a las personas con una enfermedad en fase avanzada los apoyos sociales necesarios posibilitando su permanencia en el domicilio mientras evolucionaba la enfermedad. Las personas destinatarias han sido pacientes incluidos en el proceso asistencial integrado de cuidados paliativos del sistema regional de salud y sus cuidadores familiares. Estas personas presentan una situación de alto impacto emocional comprometiendo su capacidad de respuesta y atención. El proyecto ha contado con la colaboración de la Consejería de Sanidad, la Diputación Provincial de Palencia, los Ayuntamientos de la provincia de Palencia y entidades del tercer sector de acción social vinculadas a la atención a la discapacidad intelectual (Fundación San Cebrián) y a la atención a enfermos/as oncológicos/as (Asociación Española Contra el Cáncer).

En la actualidad estos dos proyectos, A gusto en Mi Casa e INTecum, se encuentran en fase de extensión al resto

de provincias de la comunidad autónoma y en proceso de incorporación a la cartera de prestaciones de los Servicios Sociales regionales.

Por último, el proyecto *RuralCare*, aprobado por la Comisión Europea a través del Acuerdo de subvención VS/2020/0290 en el marco del Programa de Empleo e Innovación Social (EaSI 2014-2020) en la convocatoria *Call for proposals on social innovation and national reforms*. El objetivo del proyecto es el “*diseño, puesta a prueba y evaluación de un enfoque innovador sistémico para la provisión de cuidados integrados de larga duración, adaptados a las personas que viven en zonas rurales, en función de sus valores, deseos y preferencias individuales.*” Al igual que en los anteriores, el liderazgo corre a cargo de la Gerencia de Servicios Sociales, contando con el apoyo de la Diputación Provincial de Valladolid, una entidad del Tercer Sector de Acción Social (Fundación Personas), la European Social Network y la Universidad de Valladolid (en tareas de evaluación y seguimiento).

Tabla nº 2. Descripción de los proyectos: personas destinatarias, territorio de implementación y apoyos ofrecidos.

	INTecum	A Gusto en Mi Casa	Rural Care
Personas destinatarias	Personas con una enfermedad en fase avanzada y sus familiares o cuidadores principales	Personas con dependencia, discapacidad o enfermedad crónica	Personas mayores y/o personas dependientes
Territorio de implementación del proyecto piloto	Ciudad y provincia de Palencia	Zona sur de la provincia de Ávila (medio rural)	Zona norte de la provincia de Valladolid (medio rural)
Apoyos ofrecidos	Adaptaciones del hogar, provisión de ayudas técnicas y el servicio de asistencia personal. Intervención social especializada e intensa (plan de apoyos, historia de vida, proyecto de vida, seguimiento personalizado, dinamización de activos comunitarios). Coordinación sociosanitaria.		

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos programáticos de los proyectos *A Gusto en Mi Casa*, *INTecum* y *RuralCare*.

3 Metodología

Un equipo de profesores/as de la Universidad de Valladolid ha sido el encargado de realizar el seguimiento y la evaluación de los tres proyectos citados. Este proceso de investigación evaluativa ha tenido varios objetos: las circunstancias y valoraciones de las personas atendidas y sus cuidadores; las percepciones de los profesionales implicados; y el impacto en la calidad de vida de las personas y los aspectos fundamentales del funcionamiento interno (ej. coordinación inter e intrainstitucional o gestión de la intervención).

El enfoque metodológico que ha guiado el proceso está alineado con los modelos de “cuarta generación” (Guba y Lincoln, 1989) que destacan por su estrategia constructivista (Patton, 2002) y su orientación comprensiva (Stake, 2006). Se han utilizado estrategias cuantitativas y cualitativas por su relevancia científica (Christ, 2007; Dellinger y Leech, 2007; Pereira, 2011) y se han empleado diferentes técnicas y herramientas de evaluación e

investigación:

- Observación directa.
- Estudio documental.
- Formularios/Cuestionarios.
- Escalas (entre éstas, en el proyecto A Gusto en Mi Casa se ha utilizado la escalaGENCAT para medir el impacto de los apoyos en la calidad de vida de las personas).
- Entrevistas semiestructuradas.
- Grupos focales.

4 Resultados

La implementación y posterior evolución de los 3 proyectos ha permitido detectar y dar valor a los avances realizados hasta la fecha a la vez que identificar los retos en los que se debe seguir trabajando.

Respecto a los **avances**, las tres experiencias han permitido ensayar procesos de intervención que tienen como referente la metodología de la Atención Integral Centrada en la Persona, incluyendo las herramientas e instrumentos propios de la misma, poniendo de manifiesto que es un modelo de indudable interés en la provisión de cuidados domiciliarios de larga duración. También se ha conseguido dar voz a los protagonistas del nuevo modelo: las personas atendidas y sus familiares y/o cuidadores informales. La buena percepción sobre los apoyos y la atención profesional recibida evidencia que las personas aprecian la oportunidad y el interés de estos servicios, al tiempo que manifiestan altos niveles de satisfacción tanto con el contenido de éstos, como con los procesos de gestión y, muy especialmente, con la atención profesional. En tercer lugar, se ha podido acreditar, mediante la aplicación de escalas validadas, la mejora en diferentes dimensiones de la calidad de vida, especialmente en el bienestar material, los derechos, el bienestar emocional y la inclusión social. Por último, los propios profesionales se han mostrado satisfechos con el papel que han desempeñado en la provisión de apoyos y en el seguimiento y la evaluación del proceso de intervención, manifestando también su convicción de lo beneficioso que han sido estas experiencias para los destinatarios y sus familiares, aparte de los muchos aprendizajes adquiridos que les ha supuesto en su carrera profesional.

Sin embargo, la evaluación también ha servido para visibilizar los **retos** de la provisión de los cuidados de larga duración y de los cuidados al final de la vida, especialmente en el medio rural. Por un lado, pese a que se han realizado indudables avances en la coordinación entre los servicios sociales y los servicios de salud, siguen existiendo dificultades (relacionadas con cuestiones organizativas y de comunicación, principalmente) que obligan a seguir trabajando en el diseño de nuevas estructuras o procesos de colaboración conjunta entre sistemas. También sigue siendo un reto la dinamización comunitaria en entornos rurales con una fuerte limitación de recursos. Por último, es necesario delimitar con mayor claridad uno de los recursos de apoyo clave de las tres experiencias: la figura del asistente personal. Pese a los esfuerzos en definir su cometido profesional, sigue vigente en la población una confusión entre esta figura y otras (auxiliar de ayuda a domicilio, empleada de hogar, etc.). Además, con el objetivo de hacer más atractiva esta relevante figura profesional en los cuidados de larga duración, deben mejorarse sus condiciones económicas, laborales y de reconocimiento social.

5 Consideraciones finales

La innovación social es, sin duda, un reto ineludible para las administraciones públicas. La Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León viene asumiendo en los últimos años una labor de liderazgo en el diseño de un nuevo modelo de cuidados de larga duración y de cuidados al final de la vida que dé respuesta a los múltiples desafíos que implican los cambios demográficos, familiares, sociales, culturales, territoriales, etc.

La literatura científica revela que la orientación a la comunidad y el ámbito domiciliario son dos ejes fundamentales en la configuración de estos cuidados. En línea con esta premisa, los Proyectos A Gusto en Mi Casa, INTecum y Rural Care han surgido como valiosas experiencias que han impactado positivamente en la calidad de vida de quienes han participado en ellos y en los territorios donde se han implementado.

El presente trabajo evidencia que la conexión entre la innovación social (de la mano de agentes públicos y en colaboración con agentes privados con y sin ánimo de lucro) y los procesos de evaluación e investigación permite recoger evidencias y generar conocimiento que habrán de fundamentar las nuevas estrategias y líneas de trabajo para la definición de los cuidados de larga duración y los cuidados al final de la vida.

Referencias bibliográficas

- ACUERDO 150/2021, de 23 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan Estratégico de los Servicios Sociales de Castilla y León 2022-2025.
- Christ, T. (2007). A Recursive Approach to Mixed Methods Research in a Longitudinal Study of Postsecondary Education Disability Support Services. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(3), 226-241. doi: 10.1177/1558689807301101
- Dellinger, A. y Leech, N. (2007). Toward a Unified Validation Framework in Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(4), 309-332. doi: 10.1177/1558689807306147
- European Commission. (2021). COM (2021) 645 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Commission work programme 2022. Disponible en: https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/cwp2022_en.pdf
- European Commission. (2022). COM (2022) 440 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the European care strategy. Disponible en: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26014&langId=en>
- Fantova Azcoaga, F. (2020). Líneas de innovación para nuestros servicios sociales. *Revista de Treball Social*, 219, 53-69. doi:10.32061/RTS2020.219.02.
- Guba, E.G. y Lincoln, Y.S. (1989). *Fourth generation evaluation*. London: Sage.
- Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. (2022). Hoja de ruta de la Estrategia Estatal de Cuidados. Disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/docs/estrategia-estatal-de-cuidados-v8.pdf>
- Morales Gutiérrez, A. C. (2009). Innovación social: un ámbito de interés para los servicios sociales. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria= Revista de servicios sociales*, 45(1), 151-175.

- Pereira Pérez, Z., (2011). Los diseños de método mixto en la investigación en educación: Una experiencia concreta. *Revista Electrónica Educare*, XV(1), 15-29.
- Pérez Díaz, J. (2010). El envejecimiento de la población española. *Investigación y Ciencia*, 410(1), 34-42.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. 3rd edition. Sage Publications, Inc.
- Stake, R.E. (2005). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata
- Verdugo, M. A.; Arias, B.; Gómez L. E.; Schalock, R. L. (2008). *Formulari de l'Escala GENCAT de Qualitat de Vida. Manual d'aplicació de l'Escala GENCAT de Qualitat de Vida*. Barcelona: Departament d'Acció Social i Ciutadania. Generalitat de Catalunya.
- Vidal Domínguez, María Jesús, & Fernández Portela, Juno. (2022). El reto demográfico en Castilla y León (España): una región desequilibrada y envejecida poblacionalmente. *Perspectiva Geográfica*, 27(2), 76-100.
<https://doi.org/10.19053/01233769.13195>



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Resiliencia organizacional: predictor de calidad en los servicios sociales

Cristina Ruiz Mosquera

Ana Laura López Carlassare

Javier Pacheco Mangas

Universidad de Málaga



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

El Sistema Público de Servicios Sociales plantea importantes dificultades en su escenario profesional que repercute de forma directa en el quehacer diario de las personas que desarrollan su labor en ese sistema. El estudio de la resiliencia organizacional en el Sistema público de Servicios Sociales se configura como predictor clave de un correcto funcionamiento y calidad en su prestación de servicios a la ciudadanía, teniendo en cuenta el nivel de satisfacción personal. En la presente comunicación se muestran los primeros resultados de una investigación llevada a cabo desde la Universidad de Málaga con el objetivo de evaluar la validez del concepto de Resiliencia Organizacional como predictor de calidad en los Servicios Sociales Comunitarios. Se han utilizado instrumentos validados de recogida de información: BRT 13 y Cuestionario SERVPERF. Con este estudio se aportan resultados que pretenden facilitar conocimiento sobre las competencias organizacionales necesarias para que se produzca un adecuado ajuste entre la respuesta organizacional y la demanda social en el sistema público de servicios sociales. Se concluye que el conocimiento sobre en qué medida los CSSC tienen una organización resiliente va a permitir aprender a anticiparse a las nuevas realidades y adaptar su estructura a las circunstancias sociales y culturales.

Palabras clave

Servicios sociales, resiliencia organizacional, calidad, Andalucía

1 Introducción

Los servicios sociales son fundamentales y cruciales como instrumentos de la política social y como parte del Estado de Bienestar porque tienen como finalidad mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía y garantizar el derecho a la protección social. Además, a partir de la Constitución, en España, se establece una organización territorial descentralizada en comunidades autónomas que van a jugar un papel importante en el desarrollo de los servicios sociales.

La Constitución Española de 1978 se refiere al sistema de servicios sociales limitándose al concepto de asistencia social. De hecho, en el texto, el término “servicios sociales” como tal solo aparece en el artículo 50, en alusión a la tercera edad. En la constitución también se recogen algunas prestaciones estatales dirigidas a colectivos vulnerables o desfavorecidos que deben ser garantizadas por los poderes públicos. De igual forma, al término asistencia social sólo se le hace referencia en una ocasión en el texto constitucional. El artículo 148.1. 20ª lo menciona como una de las materias en las que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias. Sin embargo, a lo largo de toda la Constitución se continúa imponiendo a los poderes públicos una serie de obligaciones a las que sólo se puede responder a través de la intervención de un sistema de servicios sociales.

Como señala la OCDE (2022), el sistema público de servicios sociales en España se estructura en dos niveles: la atención primaria o comunitaria, que se presta desde los centros de servicios sociales comunitarios, puerta de acceso universal para toda la ciudadanía y en segundo lugar la atención especializada o sectorial, que se dirige a colectivos específicos con necesidades especiales.

La resiliencia a nivel de organización es fundamental para garantizar la continuidad y calidad de los servicios prestados por cualquier institución, pero es especialmente importante en el contexto de los Servicios Sociales comunitarios ya que día a día trabajan junto a la adversidad de las situaciones de cada persona. Según el Foro Económico Mundial (2019), los principales riesgos globales incluyen desastres naturales y epidemias, y su impacto y probabilidad de ocurrencia son altos, como hemos podido comprobar con el COVID-19, la sociedad es vulnerable a la adversidad. En Andalucía, así como en el resto del territorio español, estas organizaciones desempeñan un papel crucial cuando de garantizar el bienestar y de desarrollo de las comunidades locales se habla.

Las crisis globales experimentadas en los últimos años han traído consigo cambios en los distintos contextos sociales y, por tanto, de manera implícita, en la forma de actuar de quienes dan respuesta a las necesidades que surgen. La manera en que se interpreta la crisis y la manera en que se afronta puede ser una fuente de aprendizaje y fortalecimiento para las organizaciones de intervención social (Choi, Sung y Kim, 2010).

A nivel institucional, los Servicios Sociales se han configurado para ofrecer soluciones efectivas y de calidad en estos distintos contextos. Como estructura pública deben garantizar el Estado de Bienestar, dando cobertura a las necesidades de cada persona, favoreciendo la inclusión social. Estos contextos implican que sus profesionales trabajen de forma anticipada y dinámica con una mirada humanista y que den seguridad y firmeza a las personas que acuden y participan del sistema.

La capacidad que presenta cada organización para anticiparse, planificar y responder a las dificultades cuando se producen, manteniendo la ventaja competitiva y el nivel de servicio se identifica como su nivel de resiliencia organizacional (Goncalvez y Sala, 2021). Para desarrollar esta capacidad, las organizaciones resilientes deben crear y adaptar estructuras, proporcionar seguridad, fomentar el aprendizaje y la innovación, y alinear la cultura y el liderazgo (Barrón y Sánchez, 2022).

La resiliencia organizacional no solo ayuda a las instituciones de trabajadores a superar situaciones complejas, sino que también les permite aprovechar las oportunidades que surgen de los cambios. Según Barrón y Sánchez (2022) las organizaciones resilientes son capaces de mejorar su rendimiento, su productividad y su moral, y fortalecer sus relaciones con los clientes, los proveedores y los empleados.

2 Metodología

Esta investigación se ha llevado a cabo con el objetivo principal de conocer el nivel de Resiliencia Organizacional presente en una muestra de Centros de Servicios Sociales Comunitarios de Andalucía.

Para este estudio, se ha analizado una muestra de Centros de Servicios Sociales Comunitarios (CSSC), ubicados en Zonas Básicas de Servicios Sociales, representativas de la realidad social e institucional de Andalucía:

1 CSSC ubicado en capital de provincia (Málaga - Distrito Centro)

3 CSSC ubicados en municipios no capitales de provincia y con una población mayor de 20.000 habitantes (Vélez-Málaga, Algeciras y Montilla)

2 CSSC ubicados en ZBSS cuyo ámbito territorial comprende municipios menores de 20.000 habitantes, Peal de Becerro (Jaén) y Arahal (Sevilla).

En el estudio han participado un total de 102 personas trabajadoras de Centros de Servicios Sociales Comunitarios, incluyendo todos los puestos y perfiles profesionales habituales en estos servicios. Los/as profesionales participantes son en su mayoría mujeres (88%) de entre 31 y 50 años. Su rango de edad ha oscilado entre los 27 y 63 años ($M= 44,6$, $SD= 9,03$).

Para el estudio de esta variable se ha elegido el BRT 13, instrumento identificado tras la revisión de la literatura relacionada. Benchmark Resilience Tool (BRT) es un instrumento de evaluación de la Resiliencia Organizacional que cuenta con dos versiones, una de 53 ítems y otra abreviada de 13. Esta última tiene una versión adaptada y validada al castellano (Gonçalves, Navarro y Sala, 2019) que ha sido la utilizada en la presente investigación. Parte de un modelo bifactorial que tiene por ejes la capacidad de planificación y la de adaptación, facilitando la identificación de debilidades y fortalezas en las organizaciones estudiadas.

El BRT13 ha sido autoinformado por los profesionales participantes, recabando los datos a través de la herramienta *LimeSurvey* (<http://ssc.resiliencia.net/index.php/admin/index>).

Los datos recogidos se han explorado con finalidad descriptiva, realizándose análisis de frecuencia, correlaciones y diferencias de medias entre las muestras a partir de los instrumentos de evaluación seleccionados. En este estudio los instrumentos utilizados han obtenido un adecuado Alpha de Cronbach (.92). El tratamiento de los datos se ha realizado con el Programa estadístico IBM SPSS 24.

Desde enero de 2022 hasta comienzos del mes de marzo se realizó un análisis de la literatura previa para identificar el instrumento para llevar a cabo el estudio de la Resiliencia Organizacional. Durante el mes de marzo se seleccionaron los Centros teniendo en cuenta que las muestras fueran representativas de profesionales que conformaran los 6 Centros de Servicios Sociales Comunitarios.

3 Resultados y conclusiones

Se comienza con el análisis de la Resiliencia Organizacional (RO) global para todos los centros participantes, obteniéndose una puntuación media de 76,23 sobre 104. En general, los Centros de Servicios Sociales Comunitarios muestran altos valores de RO.

Al desglosar estos resultados según sexo, las mujeres consideran con mayor Resiliencia Organizacional a los centros en los que trabajan ($M= 77,52$, $SD=15,66$) que los hombres ($M= 69,76$, $SD= 17,59$), no siendo significativas las medias obtenidas.

Teniendo en cuenta la edad de las personas trabajadoras, los mayores valores de Resiliencia Organizacional se encuentran entre las más jóvenes, en concreto entre quienes tienen menos de 30 años ($M= 84,44$).

A su vez, también alcanzan los mayores valores en RO quienes llevan menos tiempo de antigüedad en el puesto de trabajo (hasta 10 años, $M= 77,68$). Estas diferencias de medias no son significativas.

Los resultados del análisis de correlación entre las variables Resiliencia Organizacional, Edad y Años de experiencia profesional muestran una correlación significativa negativa entre RO y edad ($r= -.199$, $p= .047$), de forma que en la medida en la que los participantes van incrementando su edad van reduciendo sus valores en Resiliencia Organizacional. No ha resultado significativa la correlación para la experiencia profesional.

Se analiza por último la RO teniendo en cuenta el tipo de relación laboral de los trabajadores en los CSSC. En este sentido, los resultados no arrojan diferencias significativas, obteniéndose los valores más bajos entre el personal laboral fijo y los más altos en los temporales.

De acuerdo con Whitman y colaboradores (2014) la resiliencia en las prácticas profesionales y en las organizaciones no es un producto casual, siendo necesario para su consecución el desarrollo de acciones planificadas por la propia organización.

Lo expuesto a lo largo de este capítulo permite extraer una serie de conclusiones informadas por la variable Resiliencia Organizacional. En este sentido, a nivel general, es posible destacar la capacidad resiliente presente en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía desde su perspectiva organizacional.

A nivel global los Centros que han compuesto la muestra de participantes, presentan altos niveles de Resiliencia Organizacional, siendo las mujeres profesionales las que consideran más resiliente su organización, así como los perfiles más jóvenes y que llevan menos tiempo trabajando, lo que hace vislumbrar la existencia de un deterioro de la resiliencia organizacional con el paso de los años de experiencia profesional.

A medida que aumenta la edad de los profesionales disminuyen sus puntuaciones en Resiliencia Organizacional. Cabe resaltar que las personas con contrato temporal presentan mayores niveles de RO que las personas con contratos permanente, este aspecto se relaciona con la adversidad de sus situaciones personales, que les hacen confiar en la institución de la que se sienten parte.

Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que los Centros de Servicios Sociales Comunitarios son espacios organizacionales con una adecuada capacidad resiliente, aun cuando presentan espacios de mejora, por los que seguir avanzando para responder con mayor eficacia ante los complejos desafíos a los que están expuestos.

Desde el punto de vista organizacional, los centros de servicios sociales comunitarios pueden aún realizar ajustes en su funcionamiento, dirigidos especialmente a mejorar su capacidad de anticipación ante la sucesión de cambios a los que se enfrentan. En concreto, se ha podido identificar la necesidad de optimizar la innovación y creatividad que muestran sus trabajadores, reconociendo el uso de sus conocimientos y de los nuevos enfoques que desarrollan para la resolución de adversidades constantes en las que se ven inmersos.

El diagnóstico de Resiliencia Organizacional realizado en estos Centros de Servicios Sociales, establecido a través de los resultados del presente estudio, permiten continuar esta línea de estudio con análisis más profundos sobre las causas de estos procesos. A su vez visibilizan la necesidad de implementar programas de entrenamiento específicos para la promoción de la resiliencia organizacional, que involucre de manera especial al profesional y su autocuidado (Newell, 2019).

Referencias bibliográficas

- Barrón, J y Sánchez, M. (2022). Resiliencia organizacional: una revisión teórica de la literatura. *Estudios Gerenciales*, 38(163), 235-249. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2022.163.4912>
- Castro, M. A. (2016). La nueva Ley de Servicios Sociales de Andalucía: una presentación. *Foro, Nueva época*, vol. 19, núm. 2 (2016): 313-333 ISSN:1698-5583 <http://dx.doi.org/10.5209/FORO.55376>
- Choi, J., Sung, S. Y. y Kim, M. (2010). How Do Groups React to Unexpected Threats? *Crisis Management in Organizational Teams. Social Behavior and Personality: an international journal*, 38, 805-828. <https://doi.org/10.2224/sbp.2010.38.6.805>
- Espadas, A. (2019). El sistema público de servicios sociales (II). <http://www4.ujaen.es/~aespadas/TEMA10.pdf>

- Foro Económico Mundial (2019). Global Risk Report 2019 (14th ed.). <https://www.weforum.org/reports/the-globalrisks-report-2019>
- Gonçalves, L., Navarro, J. B., y Sala, R. (2019). Spanish validation of the Benchmark Resilience Tool (short-form version) to evaluate organisational resilience. *Safety Science*, 111, 94-101. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2018.09.015>.
- Gonçalves, L y Sala, R. (2021). Importancia de la resiliencia individual y organizacional para la salud laboral del personal sanitario. *Revista Asociación Española Especialidad Medicina Trabajo*; 30(2): 151-160.
- INAP (2019). Mapa de Servicios Sociales de Andalucía. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1187605>
- Ingham, B., Riley, J., Nevin, H., Evans, G., & Gair, E. (2013). An initial evaluation of direct care staff resilience workshops in intellectual disabilities services. *Journal of Intellectual Disabilities*, 17, 214-222. <https://doi.org/10.1177/1744629513494642>
- Lengnick-Hall, C. A., Beck, T. E., & Lengnick-Hall, M. L. (2011). «Developing a capacity for organizational resilience through strategic human resource management. » *Human Resource Management Review*, 21(3), 243-255. <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2010.07.001>
- Longstaff, P. (2005). Security, resilience, and communication in unpredictable environments such as terrorism, natural disasters and complex technology. Harvard University, Cambridge, MA.
- Meneghel, I., Salanova, M. y Martínez, I. M. (2013). El camino de la Resiliencia Organizacional - Una revisión teórica. *Aloma, Revista de Psicología, Ciències de l'Educació i de l'Esport*, 31(2), 13-24.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2023) Servicios Sociales. <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/index.htm>.
- Mucharraz y Cano, Y. (2021). Liderazgo y resiliencia organizacional en un escenario catastrófico: estudio empírico. *The Anáhuac Journal*, 21(1), Págs. 40–65. <https://doi.org/10.36105/theanahuacjour.2021v21n1.02>
- OCDE (2022). Modernización de los servicios sociales en España: Diseño de un nuevo modelo de servicios sociales comunitarios. <https://www.oecd.org/social/spain-social-services-2022-Key-Findings-ES.pdf>
- Pelegrí Viaña, X. (2007). El modelo de servicios sociales en España. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, 17(2), 125-150. <https://www.redalyc.org/pdf/654/65417206.pdf>
- Quintero, N., y Bracho, M. (2009). A.B.A.T.I.R. Un modelo de resiliencia en las organizaciones humanas con el enfoque de la programación neurolingüística. *Negotium, Revista Científica Electrónica Ciencias Gerenciales*, 12(4), 44-62.
- Whitman, M., Halbesleben, J., y Holmes IV, O. (2014). Abusive supervision and feedback avoidance: The mediating role of emotional exhaustion. *Journal of Organizational Behavior*, 35. <https://doi.org/10.1002/job.1852>



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Configuración de los servicios sociales en España en el horizonte de la nueva ley estatal de servicios sociales

Encarna Peláez Quero, Universidad de Almería (encapelaez@ual.es)

Enrique Pastor Seller, Catedrático Universidad de Murcia (epastor@um.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

La reciente publicación del “anteproyecto de ley de condiciones básicas para la igualdad en el de acceso y disfrute de los servicios sociales”, que pretende ser la primera ley estatal de servicios sociales, abre un nuevo horizonte en el sector.

La presente comunicación aborda el escenario normativo autonómico que la nueva ley deberá armonizar y/o modificar, aportándose elementos que dibujan esos modelos actuales.

También se analizan aspectos relacionados con la tramitación de esta norma estatal.

Palabras clave

Trabajo Social, servicios sociales, ley estatal, derechos

1 Introducción

La consideración de los servicios sociales entendidos en clave competencial, lo que en la literalidad del texto constitucional aparece como “asistencia social”, va a marcar de una manera considerable el devenir del sistema. Se despliega la normativa autonómica aprobando en el período de diez años, desde 1982, las diecisiete leyes autonómicas de servicios sociales, sin que estas se elaboren a partir de un marco estatal común previamente establecido. Así, a diferencia de los sistemas de educación y salud que se regulan a nivel estatal para posteriormente concretarse en el marco autonómico, el sistema de servicios sociales experimenta un desarrollo inverso.

Consecuentemente con ese marcado componente autonómico es necesario abordar cómo se ha ido conformando este con las sucesivas leyes de servicios sociales en los diferentes territorios agrupadas en leyes de primera, segunda y tercera generación.

Arias et al. (2004), consideran leyes de primera generación las aprobadas en el periodo 1982-1992, y un grupo de leyes de segunda generación a partir de 1993. El inicio de las leyes de tercera generación es establecido a partir de 2006 (Pastor, 2012; Pastor et al., 2017).

2 Metodología

Ante la necesidad de llevar a cabo una aproximación al corpus normativo de las últimas leyes autonómicas de servicios sociales, se realiza un análisis de contenido de los textos publicados de las leyes autonómicas de servicios sociales que se identifican.

En cuanto a la recogida de datos procedentes de fuentes documentales se utilizó un protocolo de recogida sistemático de datos *ad hoc*. Además, se diseñaron tablas a través del programa Microsoft Excell (v.16.16.27) donde se realizaba el volcado de la información de los textos para su posterior explotación estadística.

3 Resultados y conclusiones

3.1 Escenario normativo autonómico

En las últimas leyes autonómicas en ser aprobadas (Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de servicios sociales de Andalucía; Ley 16/2019, de 2 de mayo, de servicios sociales de Canarias; Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana; Ley 3/2021, de 29 de julio, de servicios sociales de la Región de Murcia y Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid) se pueden identificar una serie de avances y similitudes que pueden servir para dibujar el escenario normativo autonómico a la aprobación de la futura ley estatal.

– *Objeto de los servicios sociales*

La ley andaluza y la valenciana contemplan este aspecto. La de Andalucía entendiendo que es “la protección y la adecuada cobertura de las necesidades sociales, derivadas de la interacción de las personas con su entorno, sea este grupal o comunitario” (art. 2.1.), y con más extensión la valenciana al “garantizar el ejercicio de aquellos derechos sociales que le son propios, favoreciendo la inclusión social, la autonomía y el desarrollo personal, la convivencia, la igualdad de oportunidades y la participación social, desarrollando una función promotora, preventiva, protectora, de acompañamiento, de apoyo y de rehabilitación frente a las necesidades sociales originadas por situaciones de vulnerabilidad, desprotección, desamparo, dependencia o urgencia social” (art. 5.2).

– *Principios del sistema público de servicios sociales*

En la redacción de los principios en los que ha de basarse la regulación de los servicios sociales, según las leyes autonómicas, se observa un incremento en las formulaciones de las últimas leyes, conteniendo el texto valenciano diecinueve, o llegando el andaluz a los veinticuatro.

– Por primera vez, se incluyen la accesibilidad universal y diseño para todas las personas; atención centrada en la persona y en su contexto; carácter integral y continuidad de la atención; cooperación con la iniciativa privada; eficiencia social y económica; empoderamiento digital; emprendimiento (redactado en similares términos en el art. 7.º la ley de Canarias bajo el enunciado de “innovación social”); interdisciplinariedad; intersectorialidad y responsabilidad social (Andalucía). La ley valenciana incorpora la calidad y profesionalidad en la provisión de servicios; la colaboración, coordinación y cooperación con otros sistemas y servicios públicos; la descentralización, desconcentración, enfoque municipalista y de proximidad; la responsabilidad institucional en la atención o la perspectiva comunitaria. Las siguientes leyes ya son menos *innovadoras*, aunque no por ello dejan de hacer nuevas aportaciones.

– *Titularidad del derecho a los servicios sociales*

La titularidad del derecho es una cuestión que, estando presente en todas las leyes autonómicas, en las últimas aprobadas se identifican algunas concreciones que ayudan a clarificar esa posición de titularidad. Uno de los requisitos que, con carácter general, aparece en la mayor parte de las normas autonómicas es la de tener establecida residencia efectiva en la comunidad. En este sentido la ley valenciana ayuda en la interpretación de ese concepto al determinar que “se entiende por residencia efectiva en la Comunitat Valenciana, la acción de residir o habitar en cualquier municipio de esta, con carácter habitual y con voluntad de permanencia en

aquel, manifestada por medio de actos ejecutados de forma expresa frente a autoridades u otros actores sociales que acrediten un arraigo estable y real en la localidad. Serán objeto de desarrollo reglamentario las formas de acreditación de la residencia efectiva” (art. 9.1).

– *Estructura territorial*

Del análisis de la determinación de la estructura territorial de los servicios sociales reflejada en las diferentes leyes autonómicas se concluye que las denominaciones “área” y “zona” son las más repetidas; 70,6% y 64,7% respectivamente. Para fijar la delimitación de cada una de esas demarcaciones en las leyes se contemplan una serie de indicadores, y en este aspecto las más recientes analizadas innovan con la incorporación de algunos que, hasta ese momento, no se habían propuesto. La ley andaluza habla de factores culturales, de organización o principios de estructura territorial, mientras que la valenciana se refiere a criterios de equidad o funcionales.

– *Ratios*

En términos generales, las leyes autonómicas eluden fijar ratios específicos de profesionales. En la ley de Murcia es de destacar cómo, al referirse a la persona profesional de referencia, sólo se indica que “tendrá asignada una ratio de población a atender” (art. 41.6), mientras que, cuando se aborda la función inspectora, se concreta que la ratio de inspector o inspectora será de una persona por cada 20.000 habitantes (disposición adicional segunda).

Algo similar se deriva de la lectura de la ley de la Comunitat Valenciana (art. 65) que escala la ratio de las profesionales de la zona básica de servicios sociales (desde 1 profesional por cada 1.250 habitantes en municipios menores de 5.000 habitantes, hasta uno por cada 3.000, en el supuesto de municipios de 100.000 o más habitantes.), pero que en ningún caso especifica que se refiera a profesionales del trabajo social. Como novedad la ley valenciana incorpora referencias a ratios de otros profesionales que sí menciona expresamente como las personas de apoyo administrativo y de apoyo jurídico, en línea con la redacción de la norma de la Región de Murcia, se establece una ratio específica de profesionales de los equipos interdisciplinarios a alcanzar en los tres años siguientes a su publicación.

– *Urgencia y emergencia*

En lo que tiene que ver con la atención prestada por el sistema de servicios sociales ante situaciones de urgencia y emergencia, en determinadas ocasiones opera como una excepcionalidad que permite a personas que se encuentran en esta situación ser consideradas titulares del derecho a los servicios sociales (Asturias, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Navarra y País Vasco). La definición de urgencia estaba presente en la redacción de las normas anteriores a estas últimas que están siendo analizadas, pero no se contemplaba también la definición de emergencia.

– *Iniciativa privada y reserva de gestión*

Algo similar de lo expuesto respecto de la imprecisión terminológica identificada en relación con los términos urgencia/emergencia, se puede afirmar en lo relativo a la iniciativa privada, en tanto que participa en el sistema público de servicios sociales. Se observa que se emplean una gran diversidad de términos, a veces equívocamente al hacer uso de los mismos de manera indistinta: tercer sector, organizaciones de voluntariado, entidades de iniciativa social, entidades de iniciativa privada. Estas leyes más recientes contienen definiciones específicas

Se traen a colación los dos niveles de la estructura funcional del sistema de servicios sociales, atención primaria y especializada, para analizar cómo se contempla en cada uno de ellos la intervención de la iniciativa privada. Lo primero que hay que señalar es que las referencias son escasas, concentrándose esencialmente en el nivel primario: entre las funciones encomendadas y relacionadas con tercer sector e iniciativa privada, la ley de la

Comunitat Valenciana habla de trabajo en red y coordinación técnica, así como la solidaridad (art. 17.k y 17.l); en Murcia se hace referencia a la coordinación “con las entidades del mundo asociativo y con las que actúan en el campo de los servicios sociales, promoviendo el trabajo en red” (art. 32.n).

En lo que tiene que ver con la reserva de gestión pública, la novedad más significativa aportada por las últimas leyes es el blindaje de las funciones del profesional de referencia en las leyes andaluza y murciana; un exiguo 16,6%, que referenciado al total de leyes no llega ni al 12%, y el de la atención a las mujeres víctimas de género únicamente en la ley valenciana.

– Género

Se constata que la cuestión de género es uno de los contenidos que, en mayor o menor medida, tiene presencia en la totalidad de las leyes autonómicas de servicios sociales, aunque bien es cierto que, en un grupo de leyes, el tratamiento es extremadamente reducido. Especialmente significativo es que, tanto en Madrid como en Murcia, a pesar de haber actualizado su legislación recientemente, no continúan la tónica que marcaron las leyes precedentes de Andalucía, Canarias y Comunitat Valenciana.

Se ha identificado que el discurso en esta cuestión se articula en torno a una serie de variables: perspectiva de género, impacto de género, violencia de género, igualdad y no discriminación, paridad, medidas de discriminación positiva, y exclusiones derivadas del tratamiento a las mujeres.

3.2 Anteproyecto de ley de Condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales

En enero de 2022 se abre una fase de consulta pública de un proyecto ley de servicios sociales impulsado desde el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (en adelante, MDS) que posibilita realizar aportaciones mediante correo electrónico a todas aquellas entidades y personas que consideren pueden verse afectadas por la ley a elaborar.

En este periodo de consulta son enviadas al Ministerio diversas aportaciones que son agrupadas en un informe que acompaña al texto del anteproyecto que posteriormente será presentado (MDS, 2023). Se entiende que, unido al carácter preceptivo de la fase de consulta, dichas aportaciones debieran servir de referencia en la redacción del texto del anteproyecto de ley posterior. Es por ello que merecen un somero análisis.

En primer lugar y en lo referente a las instituciones, se reciben un total de 580 correos electrónicos emitidos desde 86 entidades que presentan la siguiente distribución según su tipología: mayoritariamente entidades del tercer sector (60%) y organizaciones de carácter profesional, sindical y empresarial (28%).

En un intento de explicar la exigua participación de agrupaciones políticas y administraciones, se podría aventurar que estas organizaciones e instituciones cuentan con otros canales para hacer llegar sus postulados.

Un acercamiento a cada uno de los grupos de entidades participantes ofrece información acerca de aquellos en los que el anteproyecto ha suscitado mayor interés. Así, en las asociaciones del tercer sector, es el ámbito de la discapacidad el que realiza el mayor número de aportaciones (44%), seguido muy de cerca por asociaciones de atención a la mujer y feministas (31 %), de tal forma que conjuntamente representan un significativo 75% respecto del total de participantes.

De igual manera, el análisis del grupo de entidades profesionales, empresariales y sindicales, permite identificar en qué ámbitos se ha participado con mayor intensidad.

Mayoritariamente son los colegios (62%) y asociaciones (17%) profesionales, los que han mostrado más interés en realizar aportaciones, mientras que desde el ámbito empresarial y sindical es anecdótico.

Si se profundiza en qué profesiones se han manifestado con mayor intensidad, el trabajo social agrupa el 42%, seguido de la educación social y la integración social en la misma medida, 16% del total de aportaciones profesionales.

El contenido se recogen en la Tabla 1

Tabla 1. Contenido de aportaciones de entidades

<i>Contenido de aportaciones de entidades</i>		
Contenido	Aportaciones	%
Coordinación con otras administraciones o entidades.	27	10,5
Cuestiones jurídicas, competencias constitucionales	24	9,3
Cuestiones sobre personal	28	10,9
Estructura de los SS.SS y prestaciones y servicios	22	8,5
Financiación	24	9,3
Inspección calidad	14	5,4
Necesidad/oportunidad o soluciones alternativas regulativas o no regulativas;	44	17,1
Objetivos	37	14,3
Otras cuestiones de interés	30	11,6
Otras no clasificables	8	3,1
TOTAL	75	100

Puntúan ligeramente más altas las cuestiones relativas a la oportunidad de la norma y sus objetivos.

Las aportaciones de particulares se materializaron a través de 494 correos, con la particularidad que de 448 se presentan con idénticos textos, de lo que cabe deducir que sólo 46 se hacen de una forma totalmente individualizada sin ligazón a entidades que organizan la respuesta.

Tendría que pasar un año desde la fase de consulta pública para que el 17 de enero de 2023 el Consejo de Ministros aprobara un anteproyecto de ley, abriéndolo a audiencia pública (25 de enero - 3 de febrero 2023) (MDS, 2023). En el período transcurrido entre una y otra convocatoria, el texto que comenzó denominándose con un contundente “Ley de Servicios Sociales”, acaba siendo definido como “Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales”.

En la exposición de motivos del anteproyecto se contempla que “el valor añadido de esta legislación es articular los sistemas autonómicos de servicios sociales en una red integrada única mediante dos componentes fundamentales: la definición de un suelo mínimo común de atención en todo el territorio y un sistema común de información”. De la lectura del texto, se constata que estos dos planteamientos son los más significativos de la propuesta; de hecho, se recogen como objeto de la ley en su artículo 1. No por ello son despreciables otras cuestiones que se pretenden regular mediante la ley que inicia su andadura para incorporarse al ordenamiento jurídico como son: las referencias a la calidad, derechos y deberes de las personas profesionales o la obligatoriedad de la colegiación, la determinación de las personas trabajadoras sociales como profesionales de referencia del sistema o la consideración de esenciales de los servicios sociales.

Otros de los avances que supondría la aprobación de la ley, y que el propio texto se encarga de poner de manifiesto, sería el de facilitar la movilidad interautonómica en el acceso y reconocimiento a las prestaciones del sistema cuando las personas se desplazan entre comunidades autónomas, o el establecimiento de un sistema de información. También es de destacar la regulación de los supuestos de titularidad respecto del sistema dentro

de un paradigma menos restrictivo que algunas de las regulaciones autonómicas en las que en la actualidad se exige empadronamiento como requisito de acceso.

La aportación de definiciones de conceptos supone, asimismo, un marco común que podría contribuir a clarificar e interpretar las actuales normas autonómicas. Hasta catorce términos aparecen recogidos; desde la vulnerabilidad social a la residencia efectiva, al desarrollo comunitario o la autodeterminación, entre otros.

Es significativo que, como se ha expuesto, las últimas leyes autonómicas aborden las cuestiones de género de una manera amplia, mientras que el texto del anteproyecto no se hace eco de esta tendencia. En lo que sí parece mirar hacia la experiencia legislativa autonómica es en la clasificación de los principios rectores en la línea de la técnica empleada en la ley valenciana.

El anteproyecto de ley presenta por el contrario una serie de limitaciones, como han sido puestas de manifiesto por el informe emitido por el Consejo Económico y Social de España (2023) en su dictamen 8/2023. Las referencias a la financiación deberían tener mayor amplitud de tal forma que se garantice para cubrir el nivel básico de la cartera de servicios. Tampoco se detecta claridad suficiente en los mecanismos de colaboración público-privada que en ningún caso puede excusar la responsabilidad de las Administraciones Públicas y se aprecia determinada imprecisión con los mecanismos de atención a la dependencia. Queda por delante el trámite parlamentario en el que las diferentes fuerzas políticas habrán de definir y aprobar la redacción final de esta ley en un contexto competencial ciertamente complejo. Una ley que tendrá un indudable impacto en los servicios sociales que actualmente están regulados y vienen siendo prestados desde las diferentes comunidades autónomas.

Referencias bibliográficas

- Arias, A., de Lucas, F., Guillén, E. y Pérez, D. (2004). La definición de los Servicios Sociales en las Leyes de Servicios Sociales de “primera” y “segunda generación” en España. *Portularia, revista de Trabajo Social*, (4), pp.507-518.
- Consejo Económico y Social de España (2023) Dictamen 8-2023.
<https://www.ces.es/documents/10180/5301494/Dic082023.pdf>
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. (2022a). Consulta pública previa anteproyecto de ley de servicios sociales. https://www.mdsocialesa2030.gob.es/servicio-a-la-ciudadania/proyectos-normativos/documentos/Consulta_Publica_Ley_SSSS_final.pdf
- (2023) <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/servicio-a-la-ciudadania/proyectos-normativos/documentos/AP-SERVICIOS-SOCIALES.pdf>
- Pastor, E. (2012). Gobernanza de los Servicios Sociales municipales: dar voz y salida a las aspiraciones ciudadanas. *Cuadernos de Trabajo Social*, (25-1) pp. 143-158. http://dx.doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n1.38441
- Pastor, E., Verde-Diego, C., Peláez, E. y Lima A.I. (2017). El sistema de servicios sociales y dependencia en España. En Pastor, E. (ed), *Sistemas y Políticas de Bienestar desde una perspectiva internacional* (pp. 111-130). Dykinson



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Guía de innovación social y trabajo social

Emiliana Vicente González, Consejo General del Trabajo Social (consejo@cgtrabajogeneral.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

La sociedad actual vive en constante cambio y se enfrenta cada día a transformaciones que afectan directamente a las personas, a las profesiones, a las organizaciones, en definitiva, a la sociedad civil y a la ciudadanía. Los problemas sociales surgen por multiplicidad de causas, en ocasiones de muy difícil solución, es aquí donde nuestra profesión, el trabajo social, debe tratar de acompañar los procesos vitales favoreciendo respuestas. Por tanto, debemos ser capaces de conocer, conectar y generar soluciones desde nuestra profesión. Ahora bien, no siempre es fácil construir iniciativas novedosas capaces de solucionar estos problemas y es ahí donde entra en juego la innovación social, aportando iniciativa, valor, compromiso y liderazgo desde la práctica.

No son necesarios complejos cambios para obtener mejores resultados ni tampoco grandes inversiones económicas. En muchas ocasiones basta con modificar pequeños detalles de nuestras actuaciones y trabajar transversalmente para transformar los procesos y mejorar la calidad de nuestras intervenciones y, por tanto, la calidad de vida de las personas a quienes proporcionamos ayuda. Es a través de esta búsqueda del conocimiento desde la práctica profesional, donde se hace necesaria la mirada que nos proporciona la innovación social, ya que puede ayudarnos a encontrar claves para continuar desarrollando nuestra labor como agentes de cambio. Nuestra profesión necesita, por tanto, dotarse de nuevas herramientas que faciliten estos procesos de transformación social a través de la innovación

Por ello, el Consejo General del Trabajo Social ha elaborado una guía para difundir la importancia de la innovación social en nuestra profesión y en nuestra sociedad, con los siguientes objetivos: dotar de un marco de reflexión conceptual a la profesión, normalizar y poner en valor el manejo de las tecnologías de la información y la comunicación ante escenarios innovadores, y facilitar a los Colegios Oficiales un instrumento de reflexión y análisis que ofrezcan a los y las compañeros/as que quieran iniciarse o avanzar por un campo tan apasionante como exigente, con los momentos históricos que estamos viviendo.

Palabras clave

Trabajo social, servicios sociales, investigación, profesión

1 Descripción general

La innovación social en Trabajo Social ha sido parte constitutiva de nuestra profesión desde sus orígenes hasta el presente, y así continuará siendo a futuro porque forma parte nuclear y estructural de la misma, está embebida en nuestro ADN profesional. Alonso y Alonso (2017:19) lo explican a partir de nuestra histórica definición del rol profesional de agentes de cambio: “Los profesionales de trabajo social han solido definirse a sí mismos como agentes de cambio en un entorno de injusticia estructural. Su propósito consiste por ello en

transformar el entorno social para que se convierta en más justo, más inclusivo y más receptivo ante la diferencia, la desigualdad y la exclusión. Lógicamente de aquí se deduce que esencialmente esta profesión debería ser innovadora. Se ponen en circulación ideas, protocolos y métodos para transformar desigualdades e injusticias. Pero, en otro sentido, parece que es necesario que los trabajadores sociales innoven porque se enfrentan a un mundo y a una sociedad cambiante en el tiempo. En consecuencia, tienen que reinventarse en cada momento particular”.

Si la innovación social en Trabajo Social ha resultado ser fruto de la necesidad interna de la propia profesión, una imposición de las circunstancias y contextos en los que hemos desarrollado nuestra práctica o impulsada por las características personales de sus profesionales, es algo para lo que hoy no tenemos respuesta certera. Sí nos atrevemos a avanzar la idea de que cuando la investigación nos alumbró a este respecto probablemente nos ofrecerá explicaciones multicausales en las que nuestra historia, nuestra definición del objeto de trabajo, las circunstancias y contextos, nosotras y nosotros como agentes desarrolladores de la profesión y otros elementos han confluído hasta hacer de la innovación social una marca característica del Trabajo Social.

Cuestión diferente es la visualización social y el reconocimiento que la profesión haya podido recibir de esta marca característica y de sus logros en la materia. Como señalan también Alonso y Alonso (2017:20) “Durante mucho tiempo se ha considerado que el trabajo social no es una profesión especialmente innovadora... Podríamos decir que, en realidad, la innovación en Trabajo Social se ha soslayado casi por completo porque no han existido herramientas capaces de hacerlo visible”. Con seguridad en este sentido se perfila un reto para nuestra profesión, que tiene que ver con incrementar y mejorar nuestra capacidad para visualizar y poner en valor lo que hacemos, contribuyendo así a que gran parte de lo que hoy es innovación oculta pase a ser pública, conocida y difundida.

Por otro lado, pese a los incuestionables beneficios que ha traído la innovación social a nuestra sociedad, queremos insistir en evitar otorgarle un carácter mágico. La innovación social no está llamada a ser la solución única a determinadas cuestiones que, por ser estructurales, tener fuertes dependencias de voluntades políticas o, simplemente, quedar fuera de su alcance, requieren para su solución de otros procesos de trabajo. Igual de importante nos parece evitar que las limitaciones propias de la innovación social nos lleven a criticarla, devaluar o denostarla. Ambos extremos, de la simple moda a la varita mágica que todo lo soluciona y a los que ya hicimos referencia en la introducción de este documento, poco o nada aportan al bienestar social ni al desarrollo de nuestra profesión.

Reiteramos que la innovación social resolverá, como viene haciendo desde hace décadas, muchas necesidades sociales y mejorará el desempeño de las organizaciones dedicadas a satisfacer dichas necesidades sociales, pero no resolverá todos los problemas de nuestra sociedad, organización o personas con las que trabajamos.

Por último, destacamos que la innovación social es un proceso complejo, como complejo es el proceso de dar respuestas efectivas a las necesidades sociales y de mejorar las organizaciones que a ello se dedican. Esto es así porque muchas de las realidades con las que trabajamos son tremendamente complejas, por lo que intervenir en y con esas realidades es un proceso complejo y difícil; requiere unos conocimientos muy amplios de tipo general y específico, habilidades perceptuales, conceptuales y de análisis, capacidad técnica, capacidad para soportarla incertidumbre, la confusión, la falta de estructura, la frustración que produce el fracaso, etc.

¿Cómo podrían parecerse sencillas gran parte de las realidades que se nos presentan y en las que nosotras y nosotros, profesionales, tomamos parte? ¿Cómo nos pueden parecer sencillos los fenómenos de la violencia, la inmigración, la enfermedad mental crónica, la pobreza o el dolor de la pérdida irreparable? ¿Cómo puede parecerse sencilla la angustia de una persona que no encuentra respuestas para lo inexplicable?

Cuando aceptamos que nuestra tarea va más allá de la prescripción de recursos, la gestión administrativa o la atención flotante, aceptamos que entramos en un terreno de mayor complejidad que, necesariamente, muestra mayores niveles de exigencia. La complejidad se configura como un reto y se manifiesta a través de una serie de exigencias, de las que hemos rescatado y comentado en las páginas precedentes las más significativas a nuestro entender. Pero la complejidad se puede gestionar. Esto requiere nuevas formas de leer, pensar, sentir y actuar sobre las realidades en las que intervenimos, y este nuevo modo de hacer requiere esfuerzos.

Desde el Consejo General del Trabajo Social manifestamos nuestro firme compromiso con la tarea de impulsar y apoyar la innovación en Trabajo Social. Es nuestra misión y deseo contribuir a la mejora del bienestar social y a la puesta en valor de nuestra profesión. Y necesitamos que os suméis a estos fines y procesos de trabajo. La profesión necesita vuestra actitud innovadora para hacer avanzar el bienestar social con mayor fuerza y velocidad.

Somos conscientes y sensibles al hecho de que muchas compañeras y compañeros pueden experimentar fuertes limitaciones impuestas por sus contextos de trabajo para acercarse a la innovación social y convertir su actitud innovadora en realidades concretas y tangibles. Somos conscientes y sensibles al hecho de que los años 2020 y 2021 han sido especialmente duros y complejos debido a la pandemia Covid-19 que en muchos casos ha producido un intenso cansancio que sin duda puede dificultar acercarse y enfrascarse en procesos de innovación social. Pero detenernos unos minutos para traer a nuestra mente consciente los fines últimos de nuestra profesión, contribuir efectivamente al progreso de la humanidad, al bienestar de mujeres y hombres, nos convierte en profesionales esperanzados/as. Y, después de todo, “Únicamente la gente esperanzada realiza esa cuota de esfuerzo adicional que a veces marca la diferencia entre el éxito y el fracaso” (Haley, 1980: 71).



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

¿Preparados/as para la transformación digital? Competencias digitales en los/las profesionales de los Servicios sociales

Elena Ferri Fuentevilla, Universidad de Huelva (elena.ferri@dstso.uhu.es)

Manuela Fernández Borrero, Universidad de Huelva (manuela.fernandez@dstso.uhu.es)

Aleix Luchena Morilla, Universidad de Huelva (aleixmorilla@gmail.com)

Teresa Gómez Rasco, Universidad de Huelva (teresa.gomez@dstso.uhu.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

Esta comunicación tiene como objetivo evaluar las competencias digitales y el uso de herramientas tecnológicas de los/as profesionales del sistema de Servicios Sociales (SSSS) a través de un cuestionario realizado a profesionales del ámbito social de Andalucía. Los resultados obtenidos permiten identificar el grado de conocimiento de los/as profesionales sobre competencias y herramientas digitales en un primer análisis descriptivo. La muestra está conformada por 293 profesionales en su mayoría mujeres de mediana edad y con una trayectoria profesional definida. Los resultados muestran un nivel adecuado de competencia digital en las/los profesionales, pero también señala áreas donde se pueden mejorar como el uso de herramientas de visualización de datos o analítica y la comprensión de licencias de uso de contenidos digitales. Las conclusiones apuntan a la necesidad de seguir profundizando en esta temática para atender las áreas que muestran mayor vulnerabilidad y establecer perfiles de profesionales para optimizar la asignación de tareas, mejorar la eficiencia y garantizar que los servicios se ajusten a las necesidades cambiantes de los usuarios/as en la era digital.

Palabras clave

Servicios sociales, competencias digitales, e-social work, transformación digital

1 Introducción

Las sociedades actuales están experimentando una revolucionaria transformación digital que ha ocasionado una acelerada modificación en la sociedad y en las instituciones sociales. La crisis sanitaria de los últimos años ha impulsado a las entidades sociales a agilizar su transición digital en la prestación de sus servicios (Codina, 2022).

La Agenda Digital Europea 2020-2030 demuestra un claro compromiso por parte de la Unión Europea hacia la digitalización. Esta estrategia pretende promover el crecimiento de los servicios digitales y la implementación de la inteligencia artificial para lograr los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), incluyendo la erradicación de la pobreza extrema y la lucha contra la desigualdad social, objetivos que están estrechamente vinculados con el sistema de servicios sociales. España ha impulsado la transformación digital acogiendo a la agenda España Digital 2025. A través de su Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 pretende ser instrumento para la transformación digital de los servicios sociales. En Andalucía, la aprobación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en abril de 2022 del sistema CoheSSiona, en el que se incorpora la Historia Social Única, y la creación del sistema ProgreSSa, supone un nuevo escenario para la modernización y digitalización de los servicios sociales en la comunidad autónoma.

Los cambios digitales y la optimización de los procesos tecnológicos han llegado para quedarse y es por ello que requieren investigación, desarrollo y una mejora continua. La investigación sobre la importancia de las herramientas digitales en la relación trabajador/a social-usuario/a está en crecimiento (Nordesjö, Scaramuzzino y Ulmestig, 2022). Estas herramientas abarcan aspectos como la gestión de casos y la comunicación. No obstante, la rápida digitalización evidencia las limitaciones en el acceso a estas nuevas tecnologías por parte de los y las profesionales de los servicios sociales, así como de sus personas usuarias, y la población en general (Nordesjö y Scaramuzzino, 2023) En este contexto, la Universidad desempeña un papel fundamental para promover soluciones adaptadas a entornos tecnológicos más accesibles y facilitar la transferencia del conocimiento en innovación social entre profesionales de los servicios sociales y el ámbito académico.

Esta comunicación se enmarca en el proyecto “Innovación y diagnóstico de las competencias digitales de las profesionales del Servicios Sociales andaluces” presentado a la línea 3 de investigación e innovación en servicios sociales de la convocatoria de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía, donde uno de los objetivos generales es evaluar la competencias digitales y el uso de herramientas tecnológicas de los/as profesionales del Sistema de Servicios Sociales de Andalucía. En las siguientes páginas se expone la metodología empleada y un análisis descriptivo de los resultados obtenidos en los cuestionarios.

2 Metodología

Para la recogida de datos se ha creado un cuestionario sobre competencias digitales en profesionales de los servicios sociales adaptado de los cuestionarios del Ministerio de Educación y Formación Profesional (2023) y de Cabero y Palacios (2020). El cuestionario está compuesto por un total de 63 ítems repartidos en 5 dimensiones (alfabetización informacional y de datos, comunicación y colaboración, creación de contenidos digitales, seguridad y resolución de problemas) y un apartado de caracterización sociodemográfica (sexo, edad, estado civil, nacionalidad). A los ítems relacionados con las competencias digitales, se le ha asignado puntuaciones para establecer diferentes niveles en materia de competencias digitales en servicios sociales: A1- Principiante (0-21 puntos); A2- Básico (22-42 puntos); B1- Intermedio (43-63 puntos); B2- Avanzado (64-84 puntos); C1-Experto (85-105 puntos) y C2-Muy experto (106-126 puntos). De forma que, cuando los y las profesionales de los servicios sociales han participado en el estudio, al final de la encuesta ha aparecido un pequeño “feedback” indicándoles su nivel general en competencias digitales.

El *instrumento* para la recogida de datos se ha elaborado en soporte digital a través de la plataforma Formfacade. Esta plataforma permite elaborar cuestionarios y asignar puntuaciones a las diferentes variables, así como hacer un seguimiento de las interacciones de las personas que acceden a él. A las personas participantes se les explicaba en el mismo cuestionario los motivos de la participación y los mecanismos para garantizar la confidencialidad y el anonimato en todas las etapas del proceso.

La *muestra* ha estado constituida por 293 profesionales de los servicios sociales. Se determinó como criterio de selección que fuesen profesionales del ámbito social, tanto públicos como privados, del sistema de servicios sociales de Andalucía. Para poder llegar al mayor número de profesionales del ámbito social, se ha difundido por diferentes plataformas digitales como son: email, LinkedIn, Twitter, Facebook e Instagram.

El trabajo de campo se ha llevado a cabo entre junio y agosto de 2023. Antes de comenzar con la estrategia de análisis, se ha depurado la base de datos y se han recodificado algunas variables como por ejemplo edad. Para el análisis de los datos se ha utilizado el software IBM SPSS Statistics 25.0.

Los resultados muestran el análisis exploratorio y descriptivo de los datos. Con posterioridad, en futuras investigaciones realizaremos un análisis clúster que permita identificar diferentes tipologías de profesionales en base al grado de uso y manejo de las nuevas tecnologías creando perfiles de profesionales basados en sus aptitudes digitales. Con los resultados obtenidos, en una segunda fase del proyecto se prevé desarrollar estrategias de formación diversas y ajustadas a las necesidades de los y las profesionales en relación con las nuevas tecnologías.

3 Resultados

Los resultados abordan en primer lugar el perfil sociodemográfico de los profesionales de los servicios sociales y en segundo lugar el descriptivo de las cinco dimensiones que componen el cuestionario.

El perfil sociodemográfico de los profesionales de servicios sociales andaluces participantes se caracteriza por una mayor presencia de mujeres (81,9%) y una media de edad de alrededor de 43 años. La mayoría (91,5%) es de nacionalidad española frente a un 7,8% de la muestra que prefiere no decirlo y 2 personas que reconocen otra nacionalidad (ucraniana y canadiense).

Con respecto al estado civil, el mayor porcentaje se ubica en la situación de casado pareja de hecho o convivencia (49,8%) y en la de soltero/a (40,3%). De esta manera, la unidad de convivencia mayoritaria es la de en pareja con hijos/as (41,6%), seguida de pareja sin hijos (21,8%), solo/a (17,1%) o con alguno de sus progenitores o ambos (9,6%).

Atendiendo al nivel de estudios, el 63,8% ha alcanzado estudios universitarios o superiores (34,5%), mientras que tan solo un 1,7% tiene estudios inferiores a los universitarios. La titulación mayoritaria es la de Trabajo Social (75,4%), aunque también han respondido un 16% de psicólogos/as y educadores/as sociales, repartidos equitativamente. El resto de titulaciones son prácticamente marginales (2 personas derecho y 1 fisioterapia).

El 84% de los encuestados se encuentra actualmente en activo, tan solo el 9,2% se encuentra actualmente en paro habiendo trabajado antes. Con respecto al tiempo trabajado en la entidad, la media se sitúa en 10 años. Más de la mitad (50,5%) se encuentra empleada en una organización pública, alrededor de un 30% en el tercer sector y alrededor del 13% en organizaciones privadas.

Atendiendo al objeto de estudio de este trabajo y antes de comenzar con el diagnóstico objetivo de competencias de las profesionales de los Servicios Sociales en Andalucía, la autopercepción de éstas con respecto al grado de manejo de estas competencias en su ámbito de trabajo se ubica en una media de 6,87 (aprobado alto).

En relación con el grado de *alfabetización informacional y de datos* de los profesionales de SSSS, podemos observar que existe un alto porcentaje de los mismos que se encuentra familiarizado con el uso de distintos tipos de buscadores en la localización de diferentes recursos sociales necesarios para el desarrollo de su trabajo (85,3%). Por el contrario, la búsqueda mediante el uso de asistentes de voz, como Alexa, Siri o Google assistant no están tan extendidos, ya que tan solo el 36,9% afirma utilizarlos. Alrededor de un 80% afirma ser capaz de ayudar a otras personas a realizar y mejorar sus búsquedas y prácticamente la totalidad de la muestra (99,3%) considera estar alerta ante posibles fraudes en la red. En esta línea, el 88,7% afirma comprobar la veracidad de las noticias o vídeos virales que se reciben, especialmente cuando tienen titulares alarmantes o sensacionalistas y ayudan a otras personas a identificar información fraudulenta o falsa (77,8%).

En lo que respecta a *la organización y gestión de documentos*, el 96,2% de los profesionales encuestados manifiesta realizar una clasificación de sus archivos en diferentes carpetas para localizarlos más fácilmente.

Junto a ello, el 82,3% dice crear copias de seguridad de sus archivos en unidades de almacenamiento externo y/o almacenamiento en la nube; aunque apenas un 21,5% utiliza herramientas para recuperar datos y trabajar con ellos (herramientas de visualización de datos o analítica).

Atendiendo al nivel de competencias en relación con las *herramientas comunicacionales y colaborativas*, se observa que, prácticamente la totalidad de los profesionales (99,3%) utilizan aplicaciones de mensajería instantánea, como whatsapp o telegram y utilizan estas mismas aplicaciones para enviar fotos o vídeos (98,3%); utilizan asimismo diferentes aplicaciones y plataformas digitales de comunicación para realizar videoconferencias (96,6%), como Teams, zoom o google meet, ya sea a nivel profesional o informal; comparten contenido en la nube (81,6%) utilizando herramientas como WeTransfer, Dropbox o Google Drive e intercambian contenidos, sincronizando sus cuentas entre dispositivos (75,1%). Sin embargo, apenas un 35% utiliza las funcionalidades de los asistentes virtuales.

En lo que respecta a la gestión de trámites por internet, el 99,7% realizan gestiones y trámites administrativos sencillos (pedir cita médica, usar aplicación móvil del banco, realizar compras online, etc.), utilizan el certificado digital, el DNI electrónico o la firma digital para hacer trámites más complejos (96,9%) Incluso un 90,4% afirma ayudar a otras personas a realizar gestiones y trámites administrativos telemáticos.

Al mismo tiempo, el 60,8% de las profesionales colabora en plataformas digitales, compartiendo información interesante para otras personas; un 46,8% manifiesta ser capaz de modificar documentos, fotografías u otros contenidos conjuntamente en entornos digitales colaborativos y un 65,9% además explica a otras personas la diversidad de servicios colaborativos existentes y su funcionamiento. Atendiendo al comportamiento en entornos digitales, el 98,3% manifiesta escribir de manera respetuosa y sin ofender a los demás y adaptar la forma de expresarse a las personas a las que se dirige y al medio utilizado (96,9%). El 92,5% manifiesta ser capaz de ayudar a otras personas a adaptar sus mensajes al medio que usan.

En cuanto a *la seguridad y a la gestión de la identidad digital*, el 87,7% modifica los ajustes de privacidad en los perfiles de redes sociales para ajustarlos a sus preferencias; el 77,7% controla la información que comparte cuando sube una imagen a internet para evitar por ejemplo que aparezca la ubicación y el 58,7% es capaz de buscar su nombre en internet para ver la información que aparece y sabe cómo limitarla.

Atendiendo a la interacción que realizan los profesionales con contenidos digitales, el 93,2% afirma crear contenidos digitales con herramientas sencillas para su propio uso (como Word o power point), siendo capaces de adaptar los programas al tipo de contenido digital que se quiera crear en un 74,7% de los casos. En esta línea, el 60,8% de la muestra manifiesta crear diferentes tipos de contenido digital para otras personas, como por ejemplo carteles, vídeos, etc; siendo capaces de integrar contenidos de otras personas en los propios (77,8%), como por ejemplo imágenes descargadas de internet en presentaciones y crear contenidos combinando recursos de varias fuentes (70,6%). Sin embargo, tan solo un 22,5% de las profesionales encuestadas manifiesta incorporar o adaptar contenidos digitales generados por inteligencia artificial.

Con respecto al respeto a los derechos de autor, un 79,2% manifiesta evitar consumir contenidos obtenidos de forma ilegal, manifestando en un 94,2% de los casos respetar las licencias de uso de los contenidos digitales. No obstante, tan solo un 31,7% de las profesionales manifiesta ser capaz de explicar a otras personas los diferentes tipos de licencias que existen y ayudarles a proteger sus contenidos digitales.

En lo que respecta a la relación con la programación, el 54,3% es capaz de identificar qué aplicación o programa está causando la ralentización de los dispositivos, por ejemplo, mediante el administrador de tareas; un escaso 27% manifiesta manejar gestores de contenidos para crear sitios web o blogs y un 26% depura un programa cuando aparece un problema de código.

Atendiendo a la seguridad y a la protección de los dispositivos, el 88,4% manifiesta tener instalado un antivirus o detectores de software dañinos, el 84,6% usa patrones de bloqueo en sus dispositivos (reconocimiento facial, huella dactilar...) y cambia sus contraseñas frecuentemente y el 80,2% comprueba los datos personales a los que accede una app en el móvil, limitando los permisos.

En esta línea, en lo referente a la protección de datos personales, la mayoría de las personas encuestadas (98,3%) utiliza medidas de seguridad básicas para hacer gestiones o pagos online, limitan el acceso de páginas web o aplicaciones móviles a sus datos personales (87,4%) y utilizan certificados digitales de autenticación y firma expedidos por las autoridades (93,5%).

En lo que respecta a la protección de la salud y bienestar digital, el 53,2% afirma tener hábitos posturales correctos y el 72,4% manifiesta tomar medidas preventivas frente al clickbait (hacer click en noticias con títulos sensacionalistas). El 57,7% dice limitar el número de horas que pasa frente a la pantalla a diario y fijar descansos cada cierto tiempo o para realizar otras actividades.

Atendiendo a la protección al medioambiente, el 88,1% afirma limitar el uso de material consumible, evitando imprimir innecesariamente o reparando dispositivos en lugar de adquirir unos nuevos; reduce el uso de energía de los dispositivos, por ejemplo, bajando el brillo, usando el wifi en vez de los datos o bajando la calidad de emisión (83,3%). Así mismo, el 54,3% afirma difundir e informar entre su ámbito cercano sobre el impacto medioambiental de las tecnologías digitales.

En último lugar, atendiendo a la última de las dimensiones que conforman el cuestionario sobre competencias digitales y en lo que respecta a la resolución de problemas, se observa que el 83,3% de las profesionales encuestadas son capaces de identificar y resolver una incidencia simple con una cámara o micrófono cuando están en una videoconferencia. De la misma forma, cuando detectan un problema técnico en un dispositivo, el 80,2% es capaz de buscar la solución en internet e intentar resolverlo por sí misma. El 62,8% es capaz de ayudar a otras personas a resolver problemas técnicos en sus dispositivos.

Con respecto al uso innovador de la tecnología, el 51,2% utiliza aplicaciones en su móvil u ordenador para llevar a cabo sus ideas creativas, el 61,1% manifiesta aprovechar los medios digitales para intentar dar respuesta a problemas sociales y el 57,3% manifiesta que sabría utilizar dispositivos digitales para realizar algunas tareas cotidianas (domótica).

En último lugar, respecto a la mejora de competencias digitales, el 81% dice ser consciente de sus limitaciones en el uso de la tecnología y ser capaz de pedir ayuda si lo necesita. En este sentido, el 65,2% dice haber realizado algún curso de formación en competencias digitales, ya sea presencial u online. En el 57% de los casos, las profesionales de los servicios sociales manifiestan que familiares, amigos, conocidos o compañeros de trabajo recurren a ellas para solicitar su ayuda en lo que respecta a la mejora de sus competencias digitales.

4 Conclusiones

Esta comunicación aborda las competencias digitales de las/los profesionales del trabajo social de los servicios sociales de Andalucía a través de un cuestionario en línea que ofrece la posibilidad de evaluar las competencias de los profesionales en diferentes áreas con el objeto de conocer si están lo suficientemente preparados/as para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la tecnología y abordar los desafíos que puedan surgir en el entorno digital.

El perfil sociodemográfico arrojado en su mayoría son mujeres, con una edad promedio de alrededor de 43 años y de nacionalidad española. El estado civil varía, pero las unidades de convivencia más comunes son las

parejas con hijos/as. La mayoría de las personas encuestadas han alcanzado estudios universitarios o superiores, siendo la titulación más común la de Trabajo Social. Se encuentran actualmente empleada en organizaciones públicas relacionadas con los servicios sociales.

Respecto a las competencias digitales, se observa que las/los profesionales muestran un nivel promedio de autopercepción de sus habilidades digitales, considerándose aptos en este ámbito. En la dimensión de alfabetización informacional y de datos, la mayoría se siente cómodo/a utilizando motores de búsqueda y tiene conciencia sobre la veracidad de la información en línea. En cuanto a la comunicación y colaboración, los/las profesionales son usuarios activos de herramientas digitales como aplicaciones de mensajería instantánea y videoconferencias. También muestran habilidades en la gestión de documentos y la creación de contenidos digitales, aunque acciones más complejas como manejar gestores de contenidos y depurar un programa cuando aparece un problema de código suponen mayor desconocimiento entre los encuestados/as. En relación con la seguridad y resolución de problemas, la mayoría de los encuestados utiliza medidas de seguridad básicas, como antivirus, y es consciente de la importancia de proteger la privacidad en línea.

En general, este análisis destaca la competencia digital generalizada de las/los profesionales de los servicios sociales en Andalucía con un nivel apreciable de conocimiento y competencia digital, lo cual podría atribuirse, al menos en parte, a la formulación de preguntas de naturaleza general en la encuesta. Estas cuestiones de carácter genérico, aunque proporcionan una visión inicial amplia, pueden no profundizar lo suficiente en las competencias digitales específicas requeridas para el desempeño óptimo en el ámbito de los servicios sociales.

Como respuesta a esta limitación identificada en el cuestionario, se propone la implementación de talleres formativos diseñados para abordar y fortalecer competencias digitales específicas y pertinentes para el contexto de trabajo de los profesionales de servicios sociales. Dicha iniciativa tiene el potencial de elevar aún más el nivel de competencia digital de los profesionales, permitiéndoles abordar de manera más efectiva las demandas tecnológicas de su campo y, en última instancia, mejorar la calidad de los servicios prestados a la comunidad.

Referencias bibliográficas

- Cabero-Almenara, J., & Palacios-Rodríguez, A. (2020). Marco Europeo de Competencia Digital Docente «DigCompEdu» y cuestionario Check-In». *EDMETIC, Revista de Educación Mediática y TIC*, 9(1), 213-234.
doi: <https://doi.org/10.21071/edmetic.v9i1.12462>
- Codina, T. (2022). INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y SERVICIOS SOCIALES: TENDENCIAS DE INNOVACIÓN EN SERVICIOS SOCIALES. Fundación iSocial. <https://isocial.cat/es/innovacion-tecnologica-y-servicios-sociales/>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2023). Generación D: cuestionario de autodiagnóstico de competencias digitales de la ciudadanía. Ministerio de Educación y Formación Profesional.
<https://generaciond.gob.es/cuestionario-autodiagnostico>
- Nordesjö K., Scaramuzzino G., Ulmestig R. (2022). The social worker–client relationship in the digital era: A configurative literature review. *European Journal of Social Work*, 25(2), 303–315.
<https://doi.org/10.1080/13691457.2021.1964445>
- Nordesjö, K., & Scaramuzzino, G. (2023). Digitalization, stress, and social worker–client relationships during the COVID-19 pandemic. *Journal of Social Work*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/14680173231180309>



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Beneficios y costes del autocuidado en trabajadoras sociales

Paulo Adrián Rodríguez Ramos, Universidad de La Laguna (prodrída@ull.edu.es)

María Rosaura González Méndez, Universidad de La Laguna (mrglez@ull.edu.es)

Laura Aguilera Ávila, Universidad de La Laguna (laguiler@ull.edu.es)

José Manuel Díaz González, Universidad de La Laguna (jdiazgon@ull.edu.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

Las trabajadoras sociales que desarrollan su labor en los servicios sociales están expuestas al sufrimiento de otras personas, lo que puede llevarlas a experimentar cambios no deseados en sus emociones, cogniciones y comportamientos. El autocuidado es uno de los elementos que puede contribuir a mejorar su bienestar y reducir los riesgos de su trabajo.

El objetivo de este estudio es explorar la opinión de las trabajadoras sociales sobre los beneficios derivados de unas buenas prácticas de autocuidado, así como sobre los costes que acarrea no desarrollar dichas actividades.

Participaron once trabajadoras sociales que fueron seleccionadas mediante un muestreo intencional que maximiza la variabilidad de perfiles. El estudio se llevó a cabo mediante entrevistas semiestructuradas. La información fue analizada mediante un proceso inductivo e iterativo.

Los beneficios y los costes identificados respecto a las prácticas de autocuidado se pueden organizar en tres niveles: individual, personas beneficiarias y organizacional.

El bienestar de las profesionales es indispensable para el avance y transformación del sistema público de servicios sociales, ya que sin un equipo profesional suficiente, sano, estable y satisfecho con su trabajo, es muy complicada una verdadera transformación del sistema.

Palabras clave

Autocuidado, trabajo social, costes, beneficios

1 Introducción

Las trabajadoras y trabajadores sociales, en muchas ocasiones desarrollan su labor profesional tratando con el sufrimiento de otras personas lo que les puede llevar a experimentar cambios no deseados en sus emociones, cogniciones y comportamientos (Baird y Kracen, 2006; Cocker y Joss, 2016; Pearlman y Saakvitne, 1995; Vaculíková, 2016). Mientras cualquier trabajador/a puede experimentar burnout (agotamiento emocional, baja realización personal en el trabajo y despersonalización) debido a la exposición prolongada a situaciones de estrés laboral y a la gestión inadecuada del mismo (Gil-Monte, 2005; Maslach et al., 2001; Maslach, 2003), tratar con el sufrimiento ajeno puede derivar en problemas profesionales específicos (Cavanagh et al., 2020; Figley, 1995).

Se ha demostrado que el autocuidado tiene la capacidad de mejorar el bienestar y reducir los malestares de las y los profesionales del trabajo social (Wei et al., 2021), y por otro lado, tiene la capacidad de reducir el burnout y la fatiga por compasión (Cuartero y Campos-Vidal, 2019; Salloum et al., 2015; Xu et al., 2019).

Para hacer frente a estas dificultades derivadas del trabajo con otras personas que sufren, una de los abordajes posibles es el autocuidado tal y como se considera en un monográfico del año 2020 de la revista *Social Work* (2020, nº 65). En dicha publicación el autocuidado se reconoce como un componente esencial del bienestar físico y psicológico de quienes ejercen el trabajo social.

El autocuidado se ha definido como “un proceso de participación intencionada en prácticas que promueven la salud holística y el bienestar de uno/a mismo/a” (Lee y Miller, 2013, p. 98) y es un término utilizado para referirse a un enfoque de vida que puede incluir un conjunto de actitudes y valores y el uso de una amplia gama de actividades que ayudan a prevenir el agotamiento o burnout y los problemas con la competencia profesional (Elman y Forrest, 2007; Rupert et al., 2015), así como promover el bienestar continuo y la eficacia en la intervención social (Wise y Reuman, 2019).

El término autocuidado apareció, por primera vez, ligado al tratamiento de ciertas afecciones de salud física durante las décadas de 1960 y 1970 (Miller et al., 2020). En 1983, la Organización Mundial de la Salud (OMS) lo definió como “las actividades que realizan los individuos, las familias y las comunidades con la intención de mejorar la salud, prevenir enfermedades, limitar las enfermedades y restaurar la salud” (p. 2). Esta concepción físicosanitaria ha contribuido a extender visiones y prácticas muy restringidas, que vinculan el autocuidado a la responsabilidad individual (Miller et al., 2020). A pesar de ello y de que en el ámbito del trabajo social, tradicionalmente, ha habido un posicionamiento muy individualista del concepto (Bermejo-Martins et al., 2021), actualmente también se está prestando especial atención a la responsabilidad que tienen las organizaciones (administraciones públicas, entidades del tercer sector, empresas, ...) en el fomento y la facilitación del autocuidado entre sus trabajadores/as (Scheyet, 2021).

Para dimensionar mejor la importancia del autocuidado es necesario mencionar el artículo 9.6 de la Declaración Mundial de Principios Éticos del Trabajo Social en el que se establece que “los trabajadores y trabajadoras sociales tienen el deber de tomar las medidas necesarias para cuidarse profesional y personalmente en el lugar de trabajo, en su vida privada y en la sociedad” (The International Federation of Social Workers, 2014), lo que nos puede llevar a considerar el autocuidado, además, como una exigencia ética.

En este contexto, *el objetivo* de este estudio ha sido explorar la opinión de las trabajadoras sociales sobre los beneficios derivados de unas buenas prácticas de autocuidado, así como sobre los costes que acarrea no desarrollar adecuadamente, e incluso obviar, dichas actividades.

2 Metodología

Se utilizó un diseño cualitativo que permitiera explorar el significado de los costes y beneficios del autocuidado en trabajadoras sociales.

– Participantes

Las participantes fueron seleccionadas mediante un muestreo intencional para maximizar la variedad de perfiles. Esta estrategia permite obtener una mayor variación en las dimensiones de interés cuando hay pocos participantes para elegir (Patton, 2014). Se seleccionaron 11 trabajadoras sociales (100% mujeres) que desarrollan su labor profesional en diferentes servicios sociales de atención primaria en la comunidad autónoma de Canarias. El promedio de años de experiencia fue de 15,3 (DT=8,8).

Tabla 1. Características de las participantes

Grupo	Participantes (n=11)
Edad (29-62)	
≤30	2
31-39	4
40-49	3
≥50	2
Media de edad	41.9
Años de experiencia profesional (4-38)	
≤10	3
11-20	5
21-30	2
≥31	1
Media de años de experiencia profesional	15.3
Años en el puesto actual (1-25)	
≤5	5
6-15	3
16-20	2
≥21	1
Media de años en el puesto actual	8

– *Medidas*

Se diseñó una guía para una entrevista semiestructurada por los autores/as del artículo basándose en la revisión de la literatura y su experiencia profesional. Esta entrevista incluía una pregunta abierta sobre beneficios que podrían aportar unas adecuadas estrategias de autocuidado y los costes de no tener en cuenta esta dimensión, lo que permitió a las participantes hablar libremente sobre el tema. Por otro lado, se contemplaron algunas preguntas de apoyo que permitieran profundizar en determinadas dimensiones según se avanzaba en la entrevista (Levitt et al., 2018).

– *Procedimiento*

El cumplimiento de las normas éticas fue evaluado positivamente por el Comité de Ética de la Universidad de La Laguna (CEIBA 2021-3091). Los criterios de selección de las personas participantes fueron: (1) ser trabajadora social, (2) estar activa en el momento de la entrevista y tener más de un año de experiencia profesional, (3) la actividad profesional debía realizarse en servicios sociales de atención primaria e implicar intervención directa con personas. Los criterios de exclusión fueron: (1) trabajadoras y trabajadores sociales que desarrollaban su labor profesional en otros ámbitos de actuación diferentes a los servicios sociales de atención primaria, (2) profesionales que solo trabajaban en planificación, gestión y/o evaluación.

Todas las participantes recibieron un correo electrónico en el que se les invitó a participar voluntariamente en este estudio. Se les informó sobre el objetivo y se les garantizó la confidencialidad de la información obtenida (se utilizan pseudónimos en la transcripción de los textos de las entrevistas). Se les pidió su autorización por escrito. Las participantes recibieron información sobre su derecho a retirarse del estudio en cualquier momento. No recibieron ningún incentivo por participar. El estudio se realizó entre octubre y diciembre de 2021.

2.1 Análisis de datos

En un primer momento, se utilizó el software Sonix para grabar y transcribir las entrevistas (<https://sonix.ai>) y luego se revisaron las mismas de la manera tradicional para verificar su fidelidad. En un segundo momento,

dos de los/as investigadores/as utilizaron un enfoque inductivo e iterativo para identificar las categorías de codificación que fueron surgiendo. Finalmente se contrastaron los códigos y temas identificados.

El número de entrevistas se fijó después de alcanzar la saturación de la información.

3 Resultados

Los resultados aparecerán estructurados en dos secciones (beneficios y costes) que a su vez se dividen en tres subsecciones cada una que se corresponden con los temas identificados: (1) nivel individual, (2) nivel personas beneficiarias y (3) nivel organizacional.

– *Beneficios*

Los beneficios de unas estrategias de autocuidado adecuadas y suficientes que han sido identificados respecto a las prácticas de autocuidado se pueden organizar en tres grupos:

– *Nivel individual*

Las trabajadoras sociales participantes han identificado una serie de beneficios en el nivel individual, es decir el que más influye en su propia calidad de vida y en su bienestar (profesional, familiar e individual). Las participantes enlazan el autocuidado con el bienestar general y con la reducción de malestares, tanto físicos como psicológicos, que pueden estar relacionados con el desarrollo del propio trabajo: “con más autocuidado disminuirían los malestares físicos y emocionales que podemos desarrollar a raíz de nuestro trabajo” (Lorena). Además, se relaciona con el bienestar familiar y con la reducción del estrés: “habría menor estrés, menor sufrimiento, más capacidad de actuación, mejoras en la vida familiar...” (Ana). Finalmente, se relaciona con mayor ilusión por el trabajo: “más ganas de trabajar, de sacar cosas adelante, más ilusión” (Dácil); y también con mejores relaciones entre el equipo de trabajo y un mejor ambiente laboral: “se tendrían respuestas más asertivas con el equipo de trabajo, lo que mejoraría el ambiente” (Olga).

– *Nivel personas beneficiarias*

Con respecto a los beneficios que podrían afectar a las personas beneficiarias con las que se realiza intervención se destaca la mejoría general del servicio prestado, lo que podría repercutir en una menor conflictividad entre personas usuarias, trabajadoras sociales y organizaciones: “habría una menor conflictividad, más calidad en el servicio y una respuesta más ajustada a las necesidades de las personas” (Gara); “la prestación de mi servicio va a ser mejor, va a repercutir en la mejora de calidad hacia las personas usuarias” (María). Por otro lado, la satisfacción general de las personas con los servicios recibidos mejoraría: “aumentaría la satisfacción de las personas usuarias con los servicios prestados y con la profesional” (Alicia).

– *Nivel organizacional*

En cuanto a las organizaciones también se identifican beneficios. Por un lado, se identifica que habría una menor tasa de absentismo laboral y bajas “no se cogerían tantas bajas laborales” (Julia). Y por otro lado, habría una menor rotación de personal: “el autocuidado puede generar beneficios para la organización en forma de permanencia de los trabajadores y trabajadoras” (Dania). Además, de forma generalizada, pueden generarse nuevas dinámicas de trabajo que afecten de manera positiva a los resultados de la propia organización debido al aumento del bienestar general: “puede favorecer el cambio en las propias estructuras de trabajo y fomentar mejoras generales en la empresa” (Begoña).

– *Costes*

Las participantes, por otro lado, expresan que el uso escaso, nulo o inadecuado de estrategias de autocuidado podría impactar de manera negativa y acarrear costes en los mismos tres niveles:

– *Nivel individual*

En el nivel individual se identifican costes relacionados con las alteraciones del estado de ánimo que pueden influir en las relaciones con otras personas y producir somatización: “hay un montón de emociones no gestionadas y compañeras con medicación para dormir, otra medicación para despertar, infelicidad, estrés, bajadas de peso” (Gara); “con el trabajo que hacemos muchas veces nos quedamos chafadas el resto del día, lo que influye en nuestras relaciones más cercanas” (María). Además, puede producir insatisfacción laboral, fatiga por compasión y/o burnout: “afecta a las ganas de trabajar y a la vocación que se te va minando y al fin y al cabo terminas desarrollando tu trabajo algo por lo que tú no estudiaste la carrera” (Olga). “personal quemado al fin y al cabo por toda la situación que vive en el trabajo y porque que no tiene tiempo para autocuidarse” (Lorena).

– *Nivel personas beneficiarias*

El autocuidado deficiente o nulo podría afectar de manera negativa la respuesta que reciben las personas beneficiarias generándoles mayor sufrimiento: “se puede llegar a rechazar a las personas usuarias e intentar evitar el contacto con ellas” (Julia); mala calidad del servicio: “puedes caer en una mala praxis por ejemplo generalizado en colectivos que tengas estigmatizados o yo qué sé...” (Yurena); o contribuir a la desprotección: “entonces esa persona vulnerable se queda absolutamente desprotegida porque una persona profesional no tenga la capacidad de dar respuesta a sus demandas, porque está sobrepasada, porque está viviendo una situación de malestar y de condiciones laborales no adecuadas” (Dácil).

– *Nivel organizacional*

En cuanto a los costes para las organizaciones, estos pueden distribuirse en dos grandes grupos, por un lado, costes económicos: “pérdidas económicas para las empresas debido a cualquier baja laboral que se pudiera que se pueda generar, por ejemplo” (Gara); y por otro lado, los costes que puede acarrear la mala calidad del servicio: “el servicio que presta la organización se puede ver afectado porque la calidad puede mermar” (Dácil).

4 Conclusiones

Las trabajadoras sociales son capaces de identificar un claro impacto positivo de unas estrategias de autocuidado suficientes y adecuadas, y un claro impacto negativo de obviar el autocuidado, tanto en la esfera familiar como en la laboral. Esto redundará en una mejor calidad de vida general, un aumento del bienestar y una mayor satisfacción con el trabajo que se realiza. Es por todo ello que se refuerza la idea de que el autocuidado debe ser uno de los elementos que deben desarrollarse de manera personal y profesional, y que debe ser apoyado, e incluso liderado, por las organizaciones en las que se desarrolla el trabajo social.

El bienestar de las trabajadoras sociales es indispensable para el avance y transformación del sistema público de servicios sociales, ya que sin un equipo profesional suficiente, sano, estable y satisfecho con su trabajo, es muy complicada una verdadera transformación del sistema.

Referencias bibliográficas

Baird, K., y Kracen, A. C. (2006). Vicarious traumatization and secondary traumatic stress: A research synthesis. *Counselling Psychology Quarterly*, 19(2), 181-188. <https://doi.org/10.1080/09515070600811899>

- Bermejo-Martins, E., Luis, E. O., Fernández-Berrocal, P., Martínez, M., y Sarrionandia, A. (2021). The role of emotional intelligence and self-care in the stress perception during COVID-19 outbreak: An intercultural moderated mediation analysis. *Personality and Individual Differences*, 177, 110679. <https://doi.org/10.1016/j.paid.2021.110679>
- Cavanagh, N., Cockett, G., Heinrich, C., Doig, L., Fiest, K., Guichon, J. R., Page, S., Mitchell, I., y Doig, C. J. (2020). Compassion fatigue in healthcare providers: A systematic review and meta-analysis. *Nursing Ethics*, 27(3), 639–665. <https://doi.org/10.1177/0969733019889400>
- Cocker, F y Joss, N. (2016). Compassion fatigue among healthcare, emergency and community service workers: A systematic review. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 13, 1–18. <https://doi.org/10.3390/ijerph13060618>
- Cuartero, E. M. y Campos-Vidal, J. F (2019) Self-care behaviours and their relationship with satisfaction and compassion fatigue levels among social workers. *Social Work in Health Care*, 58(3), 274–290. <https://doi.org/10.1080/00981389.2018.1558164>
- Elman, N. S., y Forrest, L. (2007). From trainee impairment to professional competence problems: Seeking new terminology that facilitates effective action. *Professional Psychology: Research and Practice*, 38(5), 501. <https://doi.org/10.1037/0735-7028.38.5.501>
- Figley, C. R. (1995). Compassion fatigue: Toward a new understanding of the costs of caring. In B. H. Stamm (Ed.), *Secondary traumatic stress: Self-care issues for clinicians, researchers, and educators* (pp. 3–28). The Sidran Press.
- Gil-Monte, P. R. (2005). El síndrome de quemarse por el trabajo (burnout). *Pirámide*
- Lee, J., y Miller, S. (2013). A self-care framework for social workers: Building a strong foundation for practice. *Families in Society*, 94, 96-103. <https://doi.org/10.1606/1044-3894.4289>
- Levitt, H. M., Bamberg, M., Creswell, J. W., Frost, D. M., Josselson, R., y Suárez-Orozco, C. (2018). Journal article reporting standards for qualitative primary, qualitative meta-analytic, and mixed methods research in psychology: The APA publications and communications board task force report. *American Psychologist*, 73, 26-46. <https://doi.org/10.1037/amp0000151>
- The International Federation of Social Workers. (2 de mayo de 2021). Declaración mundial de principios éticos sobre el trabajo social. Retrieved May 17, 2021, de <https://www.ifsw.org/global-social-work-statement-of-ethical-principles/>
- Maslach, C. (2003). Job burnout: New directions in research and intervention. *Current Directions in Psychological Science*, 12(5), 189–192. <https://doi.org/10.1111/1467-8721.012>
- Maslach, C., Schaufeli, W. B., y Leiter, M. P. (2001). Job burnout. *Annual Review of Psychology*, 397–422. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.52.1.397>
- Miller, J. J., Grise-Owens, E., Owens, L., Shalash, N., y Bode, M. (2020). Self-care practices of self-identified social workers: Findings from a National Study. *Social Work*, 65, 55-63. <https://doi.org/10.1093/geront/gnw162.942>
- Patton, M. Q. (2014). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice*. Sage publications.
- Pearlman, L. A., y Saakvitne, K. W. (1995). Trauma and the therapist: Countertransference and vicarious traumatization in psychotherapy with incest survivors. WW Norton & Co.
- Rupert, P. A., Miller, A. O., y Dorociak, K. E. (2015). Preventing burnout: What does the research tell us?. *Professional Psychology: Research and Practice*, 46(3), 168. <https://doi.org/10.1037/a0039297>
- Salloum, A., Kondrat, D. C., Johnco, C., y Olson, K. R. (2015). The role of self-care on compassion satisfaction, burnout and secondary trauma among child welfare workers. *Children and Youth Services Review*, 49, 54–61. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2014.12.023>
- Scheyett, A. (2021). Editorial: The Responsibility of self-care in social work. *Social Work* 66(4), 281-283. <https://doi.org/10.1093/sw/swab041>

- Vaculíková, J. (2016). Proactive Coping behavior in sample of university students in helping professions. *Sociální pedagogika | Social Education*, 4(2), 38-55.
- Wei, H., Dorn, A., Hutto, H., Webb Corbett, R., Haberstroh, A., y Larson, K. (2021). Impacts of nursing student burnout on psychological well-being and academic achievement. *Journal of Nursing Education*, 60(7), 369-376.
<https://doi.org/10.3928/01484834-20210616-02>
- Wise, E. H., y Reuman, L. (2019). Promoting competent and flourishing life-long practice for psychologists: A communitarian perspective. *Professional Psychology: Research and Practice*, 50(2), 129.
<https://doi.org/10.1037/pro0000226>
- Xu, Y., Harmon-Darrow, C., y Frey, J. J. (2019) Rethinking professional quality of life for social workers: Inclusion of ecological self-care barriers. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 29(1), 11–25,
<https://doi.org/10.1080/10911359.2018.1452814>



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Reflexiones en torno a dos ejes de transformación del sistema de servicios sociales: estructura y prescripción facultativa

Núria Fustier-Garcia, Universidad de Girona (unria.fustier@edg.edu)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

Los Servicios Sociales en España son el único de los grandes sistemas de protección social que se incluyen de manera tangencial en la Constitución española apareciendo, sin una definición orientativa, entre las competencias asumibles de forma exclusiva por las comunidades autónomas, que los han desarrollado mediante distintas normas desde la década de 1980.

En esta comunicación se abordan dos aspectos esenciales para el diseño de unos servicios sociales para la ciudadanía del siglo XXI:

- La necesidad de reformar la estructuración del sistema actual que asigna competencias a distintas administraciones según el tipo de equipamiento y conlleva un sistema de revisión y supervisión de la asignación de recursos.
- La necesidad de implementar la prescripción facultativa en el ámbito de servicios sociales que se vincula con el reconocimiento de la profesionalización de las disciplinas que conforman el sistema.

Transformar los servicios sociales sin abordar estos dos aspectos difícilmente permitirá adaptarse a los derechos reconocidos a la ciudadanía y conseguir sean efectivos.

Palabras clave

Sistema de servicios sociales, profesionalización, autonomía técnica, estructuración, descentralización

1 Introducción

Los Servicios Sociales en España son el único de los grandes sistemas de protección social que se incluyen de manera tangencial en la Constitución española apareciendo, sin una definición orientativa y bajo la denominación de “asistencia social”, entre las competencias asumibles de forma exclusiva por las comunidades autónomas. Aun así, en el texto constitucional existen otros artículos que establecen obligaciones a los poderes públicos que requerirían de un sistema de servicios sociales: el mandato general para promover que las condiciones de igualdad y libertad sean reales y efectivas (Constitución Española, 1978, art. 9.2) y los principios rectores de la política social y económica que incluyen la protección de la familia, de los niños, la distribución equitativa de la renta regional y personal equitativa, el derecho a la vivienda digna, la protección de la juventud, las políticas en favor de las personas con discapacidad o las personas mayores (OCDE, 2022).

El diseño de los servicios sociales como un sistema público financiado con fondos públicos (Martinelli, 2017) es parte de la construcción de los Estados del Bienestar en Europa a partir de mitad del siglo pasado (Martinelli, 2017; Sabater García, 2011), pero ese proceso ha sido diverso y depende, en gran medida, de la historia anterior.

En España observamos el peso de la beneficencia pública en la construcción de los servicios sociales actuales y destacamos dos elementos “heredados” que tienen especial impacto y que, a nuestro entender, son claves entender cómo debe ser la transformación del sistema de servicios sociales: la estructura del sistema y el papel de las profesionales.

Por una parte, la *estructura del sistema de servicios sociales* se vincula a la distribución competencial entre los distintos niveles de gobierno y eso supone que para acceder a los servicios especializados se impone un sistema de vigilancia de la administración superior que supervisa y valida las actuaciones de la administración de primer nivel y somete a la ciudadanía (y a los y las profesionales) a un procedimiento que, lejos de facilitar el acceso a una atención continua y de calidad, se ve interrumpido continuamente por trámites administrativos.

El segundo elemento, el papel de las profesionales, se concreta en la *falta del reconocimiento a su profesionalización* y se vincula con el anterior porque, en parte, es un motivo para mantener vivo un sistema que supervisa y revisa las prescripciones profesionales, aun sin conocimiento directo de la situación de la persona, y toma decisiones en consonancia con esa revisión, pudiendo obviar la recomendación profesional.

Los servicios sociales para una sociedad compleja necesitan adaptarse a las necesidades de su ciudadanía y dar respuestas que garanticen los derechos fundamentales y una vida digna; por ello entendemos que transformar los servicios sociales para la sociedad del siglo XXI requiere una doble acción:

- Redefinir la distribución competencial de manera que el carácter supervisor se centre en los resultados y no en los procedimientos
- Adoptar el criterio profesional como base para el acceso a los apoyos necesarios a lo largo de la vida.

2 La estructuración del sistema de servicios sociales

A menudo se dice que en España hay diecisiete sistemas de servicios sociales, pero, aun reconociendo las diferencias en las normativas autonómicas, hay elementos comunes y uno de ellos es, precisamente, la estructuración del sistema. Hay una coincidencia general en establecer dos niveles en el sistema: servicios sociales de atención primaria (también llamados polivalentes o comunitarios o básicos) y servicios sociales especializados (también llamados secundarios) y otra coincidencia significativa es el hecho que cada uno de estos niveles se asigna a un nivel de gobierno: así los servicios sociales de atención primaria se asignan a los municipios y a administraciones supramunicipales¹ (las diputaciones y/o las comarcas, según la comunidad autónoma) y los servicios sociales especializados se asignan al gobierno de la comunidad autónoma, que puede organizarlos de distintas maneras o delegar su ejecución en otras administraciones o, incluso, en otros actores privados.

Esta configuración se puede explicar a partir de la propia historia institucional, política y social. En este sentido, sin querer profundizar en exceso sí que queremos hacer referencia al peso que ha tenido en los modelos actuales la configuración del sistema de beneficencia pública diseñado en el siglo XIX.

El sistema de beneficencia pública se instaura al amparo de la Constitución de 1812 que reconoce el papel de los ayuntamientos hasta el punto de establecer que «se pondrá Ayuntamiento en los Pueblos que no lo tengan» (Constitución Española, 1812, art. 310) y en consonancia con ella, se aprueba el Reglamento General de Beneficencia Pública (1822) que basa todo el sistema en las Juntas Municipales bajo la dirección de «uno de los Alcaldes Constitucionales» (RGBP, 1822, art. 2). Por su parte, las Diputaciones tenían una función de

¹ Para dar atención a los municipios de menos de 20.000 habitantes, según el límite establecido en la normativa de régimen local (BOE, 2015).

fiscalización económica de los establecimientos de la provincia que debían remitir al Gobierno (Reglamento General de Beneficencia Pública, 1822, art. 36).

Se detallaban los distintos establecimientos que conformaban el sistema, sus características, quien debía ocuparse de la gestión cotidiana y las medidas para una buena atención a la salud y al aprendizaje. Por las características demográficas del país existían establecimientos residenciales de carácter provincial; pero se daba prioridad a la atención en el ámbito domiciliario mediante los llamados «socorros domiciliarios» para la atención social (Título V) y la «hospitalidad domiciliaria» para la atención sanitaria (Título VI) y estos servicios eran responsabilidad de los municipios.

Esta norma no llegó a implementarse completamente por la vuelta del absolutismo de Fernando VII y la nueva constitución de 1845 que renegó de las corporaciones populares que había propuesto la Constitución de 1812 (Solé-Tura y Aja, 1985), y recuperó la confesionalidad del Estado. En este marco se aprueba una nueva ley de beneficencia en 1849 que ha estado vigente hasta finales del siglo XX, no derogándose de forma explícita hasta 1994.

La Ley de 1849 establece un sistema jerarquizado en el que se pretende «reducir las competencias de los municipios y potenciar las de las provincias, configurando un sistema jerarquizado con una clara vocación centralizadora» (Anguita Osuna, 2019, p. 98). Se mantiene el sistema de Juntas, pero la principal es la Junta General de Beneficencia, ubicada en Madrid, que debe auxiliar al gobierno y de la que dependerán las Juntas provinciales y las Juntas municipales.

Encontramos, por primera vez, el reparto de funciones según los distintos niveles administrativos, una huella que podemos reconocer en los actuales servicios sociales:

- Los “establecimientos generales” para necesidades permanentes o que requieren atención especial son responsabilidad del gobierno (Real Decreto del Reglamento General para la ejecución de la Ley de beneficencia de 20 de junio de 1849, 1853).
- Los “establecimientos provinciales” para atender enfermedades comunes y personas que no pueden trabajar para subsistir, responsabilidad de las diputaciones.
- Los “establecimientos municipales” para atender enfermedades accidentales, llevar a las personas a los establecimientos generales o provinciales y proporcionar atención en el hogar a quien lo necesite.

Nos podríamos preguntar cuál hubiese sido el modelo actual si la ley consolidada hubiese sido la de 1822, con fuerte componente municipalista, en vez de la ley de 1849 de carácter centralista, ¿quizás más parecido a otros países europeos?

Actualmente casi todas las leyes autonómicas reconocen el derecho subjetivo a los servicios sociales (SIIS, 2017) e incluyen principios que deben guiar el modelo de intervención. Así, por ejemplo, la ley catalana incorpora principios tales como la subsidiariedad que especifica que «los servicios sociales se han de prestar en el ámbito personal más próximo a los usuarios» (Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de Serveis Socials, 2007, art. 5, g)), el respeto por los derechos de las personas (art. 5 m)), el fomento de la autonomía personal que ha de facilitar que las personas dispongan de las condiciones adecuadas para desarrollar su proyecto vital (art. 5 n) o la continuidad de los servicios (art. 5 q)).

El cumplimiento de todos estos principios choca frontalmente con un sistema que centraliza el acceso a los denominados servicios especializados (especialmente la atención diurna y la atención residencial) y utiliza un procedimiento que sirve de filtro a la valoración profesional pese a que la misma ley catalana reconoce que las valoraciones profesionales son vinculantes en relación con la asignación de los recursos públicos disponibles (artículo 44.3 L 12/2007). Este procedimiento, además, no puede ser iniciado hasta que la persona cumple exactamente los parámetros que se han previsto para el acceso (lo que conllevaría su denegación), pero este

sistema desconoce que las situaciones pueden variar de manera repentina o que la evolución de una persona permite a los equipos profesionales prever de manera aproximada los apoyos que se necesitarán a lo largo del tiempo.

El sistema de reparto competencial por tipología de prestaciones promueve que cada nivel quiera asegurarse que las valoraciones se ajustan a los criterios establecidos por lo que establece ese sistema de supervisión y, no podemos olvidar que un sistema centralizado puede suponer un alejamiento de la persona de su entorno más próximo.

Siguiendo modelos de otros países (Llena-Nozal et al., 2022) la distribución competencial podría realizarse por tipología de prestación: prestaciones económicas generales (pensiones, rentas mínimas, etc.) de carácter centralizado y prestaciones de servicios (que incluyen la orientación, el diagnóstico, el acompañamiento tanto en el domicilio como en equipamientos de atención diurna o residencial) a cargo de las administraciones locales (ayuntamientos, comarcas, diputaciones).

Un *replanteamiento de la estructuración del sistema* es imprescindible para cumplir con los principios y derechos reconocidos actualmente por las leyes de servicios sociales ya que el funcionamiento del sistema en la práctica, que se ha mantenido a lo largo de las décadas, no se ha adaptado a las nuevas leyes. Sin duda un sistema centralizado cuando existía un establecimiento por provincia tiene su lógica, cuando la oferta de plazas y prestaciones crece, el sistema centralizado es una traba para que las personas puedan ejercer sus derechos.

3 La prescripción facultativa para acceder a las prestaciones

Como avanzábamos en la introducción, la distribución competencial tiene relación directa con el segundo elemento de esta comunicación que tiene que ver con el reconocimiento de los y las profesionales del sector, ya que esa “necesidad” de supervisión de la que hablábamos en el punto anterior puede tener tanto que ver con el nivel de confianza entre los distintos niveles de gobierno responsables como con la confianza sobre el desempeño de los profesionales.

Volviendo a la normativa del siglo XIX podemos observar que no hay referencia a profesionales sociales; la normativa de 1822 se refiere a las órdenes religiosas para la gestión de los establecimientos. Esa situación tiene una explicación lógica: la profesión de trabajo social, mayoritaria en el sector, se formaliza con la primera clase en la Universidad de Columbia en 1898 (NASW, 2023) y en España la primera escuela no se crea hasta 1932 en Barcelona (Sanz Cintora, 2011).

Cuando se empiezan a definir los sistemas autonómicos de servicios sociales, con las primeras leyes a partir de 1985, la profesión de trabajo social ya está consolidada y tiene rango universitario y se incorporan a la universidad perfiles profesionales que se habían empezado a desarrollar en los años 70 (Ortín Pérez, 2003).

El sistema de servicios sociales se enmarcaría en lo que Mintzberg (1984, pp. 393 y ss) denomina “burocracia profesional” caracterizado porque la normalización de los procedimientos se basa en la “normalización de las habilidades” que proviene de la formación previa exigida. Mintzberg pone como ejemplo de estas organizaciones hospitales, escuelas o universidades, entre otros; los servicios sociales encajarían perfectamente en su definición.

Pero el sistema de servicios sociales, en la práctica, ha optado por usar un sistema de control basado en un procedimiento que supone la validación de la propuesta técnica elaborada por un profesional por parte de un órgano superior, alejado del territorio y sin conocimiento directo de la situación. Esto sucede incluso aunque

se reconozca que las valoraciones profesionales tienen carácter vinculante en la asignación de los recursos disponibles (art. 44.3. Llei 12/2007); esta disposición no ha modificado ni un ápice el funcionamiento del acceso a los servicios sociales especializados, por lo que la valoración profesional sigue siendo un factor más en la solicitud.

Señalábamos que los mecanismos de supervisión podían venir dados también por la desconfianza sobre la capacidad de las profesiones para realizar valoraciones ajustadas; el proceso de validación en las solicitudes de acceso a los servicios sociales especializados no se encuentra en otros sistemas de protección social de carácter profesional, como el sistema sanitario o el sistema educativo que se enmarcan en la misma normativa administrativa que los servicios sociales.

Pero encontramos otra muestra más que refuerza esa idea de la desconfianza: las iniciativas de administraciones autonómicas para imponer instrumentos de diagnóstico en servicios sociales (sin distinguir las distintas profesiones) cuando este es un ámbito propio de cada disciplina. Siguiendo con el ejemplo anterior, las administraciones no definen los métodos diagnósticos en el sistema sanitario o en el educativo, en todo caso fijan cuáles métodos o técnicas diagnósticas incluidas y excluidas de la cartera de servicios.

Para cumplir con los objetivos y principios que las leyes de servicios sociales recogen y disponer de un sistema adaptado a la realidad de las personas y que respete realmente sus derechos, es necesario hacer un cambio en el sistema de asignación de recursos partiendo del reconocimiento de la validez de las valoraciones profesionales; en este sentido, el modelo de *prescripción facultativa*, como el del sistema sanitario que reconoce a las profesiones sanitarias plena autonomía técnica y científica (Ley 44/2003, de 21 de Noviembre, de Ordenación de Las Profesiones Sanitarias, 2003), sería el más adecuado para garantizar que las propuestas se adaptan a las necesidades de las personas.

4 Conclusiones

Las leyes de servicios sociales han ido incorporando derechos, pero no se han abordado dos temas que, a nuestro entender, son fundamentales: un cambio en la estructuración y distribución de competencias y el papel de las profesionales.

Hemos visto que la estructura y distribución competencial según el tipo de establecimiento tiene una larga tradición, pero la realidad y los marcos jurídicos actuales chocan frontalmente con ese funcionamiento porque no garantizan el cumplimiento de los derechos de las personas. Es necesario abordar una distribución competencial que sitúe las prestaciones de servicios en la atención primaria, de manera que se pueda facilitar el acceso a los apoyos necesarios en el momento más adecuado y desde la proximidad.

Por otra parte, es necesario implementar de manera efectiva la prescripción facultativa para la asignación de prestaciones, de manera que sean los equipos profesionales que tienen el conocimiento directo quienes establezcan las prestaciones más adecuadas, de acuerdo con las propias personas contando con la supervisión técnica de las direcciones de atención primaria, tal como sucede en el sistema sanitario o en el educativo.

Referencias bibliográficas

Anguita Osuna, J. E. (2019). Análisis histórico-jurídico de la beneficencia española de mediados del siglo XIX: la “Ley de Beneficencia” de 1849 y su Reglamento de ejecución de 1852. *Aportes*, 1, 89–121.

- BOE. (2015). Código de Régimen Local. Boletín Oficial del Estado. Constitución española, (1812). Constitución Española, Boletín Oficial del Estado (1978).
- Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, 1 (2003).
- Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de Serveis Socials, 17/2007, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 37788 (2007).
- Llena-Nozal, A., Fernández, R., & Kups, S. (2022). Provision of social services in EU countries: Reform of the national framework for the provision of social services in Spain (276; Social, Employment and Migration). <https://doi.org/10.1787/ba4fbaf2-en>
- Martinelli, F. (2017). Social services disrupted : changes, challenges and policy implications for Europe in times of austerity. In F. Martinelli, A. Anttonen, & M. Mätze (Eds.), *Social services disrupted : changes, challenges and policy implications for Europe in times of austerity* (pp. 11–48). Edward Elgar Publishing.
- Mintzberg, H. (1984). La estructuración de las organizaciones. Ariel. NASW. (2023). Social Work History. <https://www.socialworkers.org/news/facts/social-work-history>.
- OCDE. (2022). Modernización de los servicios sociales en España. Diseño de un nuevo marco estatal. OECD Publishing.
- Ortín Pérez, B. (2003). Educadores sociales: perspectiva histórica de una profesión Introducción. *Educació Social. Revista d'intervenció Socioeducativa*, 23, 112–128.
- Real Decreto del Reglamento General para la ejecución de la Ley de beneficencia de 20 de junio de 1849, 1 (1852). Reglamento general de Beneficencia Pública, (1822).
- Sabater García, J. (2011). L'Estat del Benestar: Present i reptes de futur. In X. Pelegrí i Viaña (Ed.), *Els serveis socials a Catalunya* (pp. 65–82). Edicions de la Universitat de Lleida i Publicacions de la Universitat Rovira i Virgili.
- Sanz Cintora, Á. (2011). Acción social y Trabajo Social en España. Una revisión histórica. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 13, 5–42.
- SIIS. (2017). Análisis comparativo de Leyes de Servicios Sociales vigentes en las Comunidades Autónomas. <https://www.siis.net/documentos/ficha/540792.pdf>
- Solé-Tura, J., & Aja, E. (1985). *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)* (13th ed.). Siglo veintiuno de españa editores SA.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

La transformación digital de los servicios sociales locales. Una fotografía de la capacidad institucional y madurez digital de los servicios sociales básicos en España

Mireia López Álvarez, Universitat Pòmpeu Fabra (mireia.lopeza@upf.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

Este artículo¹ forma parte de una investigación doctoral que realiza una aproximación a los Servicios Sociales locales en España, para comprender 1) en qué medida han incorporado conocimientos, herramientas y procesos digitales (nivel de madurez de la transformación digital), y 2) explorar las diferentes formas de gestión y organización, mediante la detección de factores cualitativos indicativos de su capacidad institucional, que influyen en la integración de la transformación digital, como conductores o barreras. El artículo se centra en presentar la metodología y los resultados del análisis del nivel de transformación digital de diferentes municipios, siendo una fotografía de la situación actual (segundo semestre de 2023) a nivel local.

Palabras clave

Transformación digital, servicios sociales, gestión pública, capacidad institucional

1 Introducción

La tendencia demográfica global muestra pirámides poblacionales invertidas: el envejecimiento es un desafío que las sociedades deberán enfrentar en este siglo XXI (Banco Mundial, 2021), sumado a un incremento de las desigualdades socioeconómicas, incluyendo la brecha digital en un escenario pos pandemia cada vez más digitalizado. Es un reto para la Gestión Pública dar respuesta a situaciones complejas de vulnerabilidad y una de las principales estrategias para responder a este nuevo contexto de manera eficaz, eficiente e inclusiva, se basará en el uso de las nuevas tecnologías (y las nuevas formas de gestión vinculadas): hablamos de la transformación digital de Servicios Sociales.

Entre 1750 y 1850 los países occidentales experimentan la Revolución industrial en la que se “aplica el nuevo saber tecnológico a las herramientas (instrumentos) y a los procesos de producción” (Brugué y Subirats, 1996, p. 12) lo que aumenta la productividad y nos conduce hasta mediados del siglo XX a la Revolución de la productividad, en la que ese saber tecnológico se empieza a aplicar a la organización del trabajo. Es en ese momento en el que se empieza a hablar de gestión, dejando cada vez más atrás la noción de administración pública tradicional, pues ya no es suficiente con administrar, sino que hay que gestionar para facilitar la mejora continua y adaptarse a los cambios. *La transformación digital es la cima (al menos, conocida hoy en día) del proceso de digitalización, de integración e incorporación de las tecnologías digitales.*

Kaplan y Haenlein (2019) definen la transformación digital como “la integración de la tecnología digital en todos los ámbitos de la sociedad, y los cambios que se derivan de esta integración. En pocas palabras, la

¹ Este artículo es un trabajo en progreso por lo que se ruega no referenciar sin el permiso de la autora. 1st draft WIP please do not cite without author's permission.

transformación digital representa el uso novedoso de la tecnología digital para resolver problemas tradicionales, lo que puede conducir a una innovación disruptiva.”

Transformar la Administración Pública digitalmente va más allá de convertirla en electrónica: **requiere un cambio cultural y organizativo profundo tanto en la previsión como en la provisión de servicios públicos, enfocándonos hacia servicios y organizaciones proactivas y personalizadas.** Esto cobra aún mayor relevancia cuando se trata de los servicios sociales que interactúan de forma recurrente y personal (entendiendo la palabra no como el hecho de que sea presencial, cara a cara, sino porque la prestación del servicio implica una relación de confianza entre profesionales y personas usuarias, así como un trato sensible de su historia clínica, social y/o vital) con las personas usuarias a las que atienden. Es por ello por lo que la investigación no solo se centra en los avances meramente tecnológicos y digitales, **sino en los procesos internos que los acompañan o influyen (factores explicativos *ad intra*):** los empleados públicos, los procesos, la cultura organizacional, la innovación, el liderazgo, el uso de los datos, los modelos de evaluación, las políticas de transparencia, entre muchos otros que la literatura académica recoge.

Este artículo forma parte de una investigación doctoral que realiza una aproximación a estos complejos servicios públicos y su funcionamiento desde una perspectiva de Gestión Pública, para comprender 1) en qué medida han interiorizado e incorporado conocimientos, herramientas y procesos tecnológicos y digitales (nivel de transformación digital), y 2) explorar las diferentes capacidades institucionales que presentan, puesto que podrían explicar las diferencias de madurez entre municipios y ser indicativas del futuro de éstos en el ámbito social, puesto que la tecnología y la digitalización se pueden concebir como soluciones preventivas ante las necesidades futuras de una población española sobrevenejada y en riesgo de vulnerabilidad social, que no podrá avanzar adecuadamente si no es de la mano de una buena gestión institucional

2 Metodología

Naciones Unidas lleva años advirtiendo de cómo las nuevas tecnologías digitales pueden contribuir a la justicia y a la equidad, dando respuesta a múltiples problemas y retos globales, mientras que a su vez presentan implicaciones y amenazas (privacidad, seguridad, desigualdades, brecha digital) que deben ser gestionadas (Naciones Unidas, s.f.). Pero, como el mundo sigue avanzando a pasos agigantados, ya hablamos de las **nuevas tecnologías digitales**, que dan forma a la **transformación digital**, que se refiere al **cambio asociado a la aplicación de tecnologías digitales**. Las nuevas tecnologías digitales incluyen principalmente el Internet de las Cosas (IoT) a través del cual se integran y conectan organizaciones y personas, la impresión 3D, la realidad mixta, aumentada o el nuevo Metaverso, los asistentes virtuales, la ciencia de datos (Big Data, principalmente), el blockchain, la inteligencia artificial en su más amplio espectro, la automatización y hiperautomatización, o la gestión documental. Esta distinción existente entre las “clásicas” y “nuevas” tecnologías digitales, contribuye a la justificación de la división propuesta sobre tres niveles de madurez en la transformación digital en la Administración Pública, que se presenta a continuación:

- *Nivel 1 (principiante). Tecnologías para la normalización:* digitalización básica y e-administración. Herramientas esporádicas utilizadas por necesidad y pruebas piloto. Utilizar la tecnología por casualidad o imposición.

- *Nivel 2 (intermedio). Tecnologías para la automatización:* Tecnologías Auxiliares y automatización de procesos. Hay una conciencia de la necesidad de transformar digitalmente e innovar. Situación madura. Análisis y medición de indicadores y profesionales más tecnificados
- *Nivel 3 (avanzado). Tecnologías para la predicción:* Inteligencia Artificial y Big Data. Se están tomando decisiones en base a grandes volúmenes de datos y se apuesta por impulsar la Inteligencia Artificial y la Robótica.

En el camino hacia la digitalización se necesita inversión en infraestructuras, pero también “en los cambios organizativos y de formación del personal para adaptarse a las nuevas formas de trabajo. En muchas ocasiones el cambio cultural también tendrá un gran impacto y este será difícilmente cuantificable.” (Millán Tejedor, 2008)

Para explorar esta transformación, planteamos las siguientes preguntas de investigación: 1) ¿Qué nivel de madurez en la transformación digital presentan los Servicios Sociales de las diferentes ciudades españolas? Y 2) ¿Qué necesitan los servicios sociales para alcanzar un nivel avanzado de transformación digital en los próximos años?

Si observamos cómo ha sido la implementación e integración de nuevas tecnologías por parte de los Servicios locales, describimos lo que han hecho y buscamos explicar por qué han hecho (o no hecho) lo que han hecho, seremos capaces de encontrar posibles explicaciones sobre los factores determinantes (conductores) y las barreras que se presentan en la transformación digital.

Hasta el momento, se han observado una serie de factores potencialmente explicativos de la transformación digital en el seno de Servicios Sociales (ver FIGURA 1) que han impactado en las dinámicas, las estructuras y el funcionamiento interno, influyendo en su madurez digital.

Figura 1. Factores explicativos de madurez digital



Fuente: elaboración propia a partir de la Revisión Sistemática de la Literatura (Systematic Literature Review)

Estos factores se han explorado a través de un cuestionario online enviado en el mes de agosto de 2023 a los 414 municipios españoles de más de 20.000 habitantes que cuentan con servicios sociales de atención básica. Han respondido al cuestionario 132 profesionales (respuestas válidas) de 55 municipios, distribuidos de la siguiente manera:

Figura 1. Municipios participantes



Fuente: elaboración propia

Municipios participantes por tamaño



Respecto al perfil sociodemográfico de las personas que han completado la encuesta, el 37,12% de los profesionales son psicólogo/a, educador/a social o integrador/a, seguidos del 27,27% que son trabajadores/as sociales y del 25,76% que son dirección, mando intermedio, gerente, jefe/a de servicio. Un 7,85% son administrativo/a, auxiliar, soporte o técnico/a de gestión. Un 80,30% de las personas participantes son mujeres y un 18,18% hombres. La mayoría se sitúan en la franja de edad de entre 31 y 50 años (58,33%) y un 34,85% por encima de los 51 años.

Tras el diagnóstico de la situación actual de los servicios sociales locales, se seleccionarán 6 casos de estudio (situados en distintos niveles de madurez digital) para explorar a través de entrevistas semi-estructuradas su capacidad institucional en base a una adaptación de los indicadores de capacidad institucional para una gobernanza sólida propuesta por Salvador, M. y Sancho,

D. (2023), puesto que se consideran “prerrequisitos que promueven estrategias consistentes para lidiar con entornos de crisis” (Salvador, M., Sancho, D. 2023: 6), entendiendo las crisis como una serie de circunstancias que alteran o amenazan la estabilidad institucional preestablecida (es decir, el *status quo* y la forma tradicional de funcionar de la organización). La necesidad de transformación digital (especialmente impulsada por parte de los Planes de digitalización estatales y autonómicos, y propiciada de forma abrupta durante la pandemia por COVID-19) puede ser percibida como una crisis, al presentar innovaciones y cambios que alteran las dinámicas ya consolidadas de los servicios sociales.

3 Resultados

El cuestionario administrado nos permite obtener una fotografía de la realidad actual (segundo semestre de 2023) de los servicios sociales locales, presentando resultados preliminares en base a las siguientes dimensiones que nos ayudan a determinar la madurez digital:

1. *Competencias y habilidades digitales.* En primer lugar, destaca que un 90,91% de los profesionales declara no haber recibido un diagnóstico de sus necesidades, competencias y habilidades digitales. El 4,55% que sí lo ha recibido indica que la impresión es que se trataba de un diagnóstico de las necesidades del servicio, más que de las necesidades profesionales de los empleados públicos.

El 37,78% de los profesionales tiene interés por seguir formándose en herramientas digitales, sumado a un 25,56% que se ha formado recientemente. Aunque estos resultados son alentadores, el 23,33% se formó hace más de dos años y el 13,33% no tiene interés por formarse próximamente

Figura 3. Formación en herramientas digitales

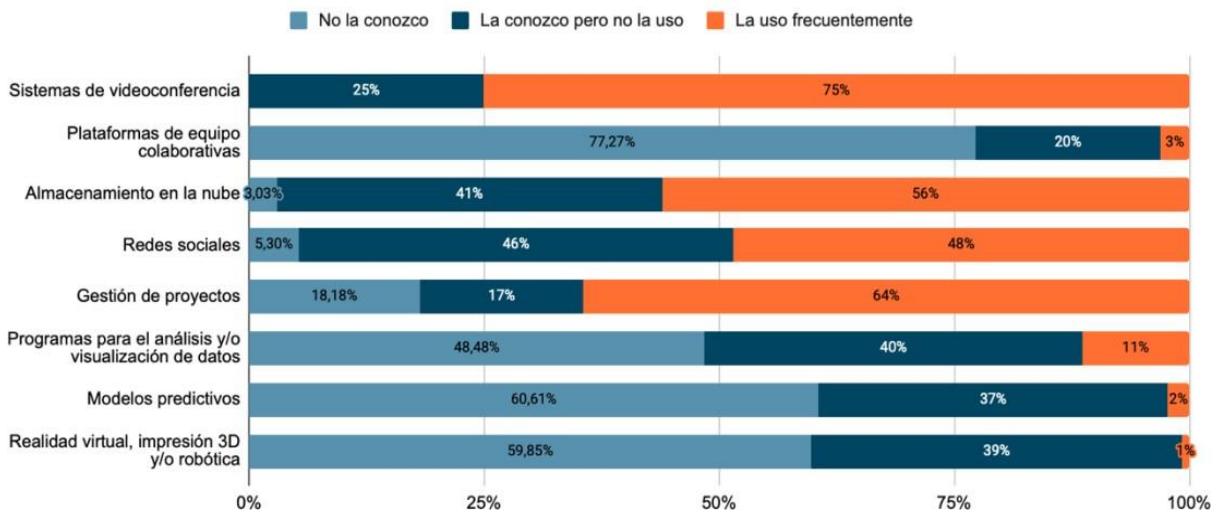


FORMACIÓN EN HERRAMIENTAS DIGITALES

Fuente: elaboración propia

Figura 4. Uso y conocimiento de herramientas digitales

Indique si conoce y/o usa las siguientes herramientas en el desempeño de su trabajo:



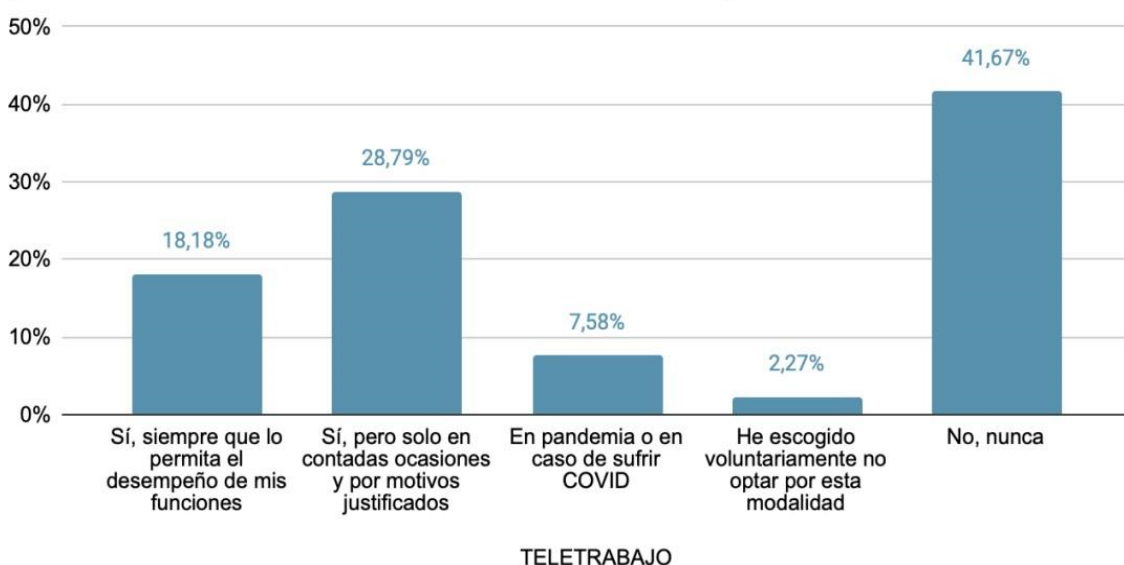
Fuente: elaboración propia

El predominante desconocimiento de herramientas tecnológicas avanzadas (modelos predictivos, robótico, etcétera...) u otras necesarias para una buena gestión colaborativa de los casos es un reflejo de la necesidad de apostar por las TIC en el seno de servicios sociales.

2. *Situación actual de la organización. Esta dimensión de la encuesta tiene por objetivo conocer la estrategia actual de transformación digital de la organización, a través de la incorporación de prácticas que se han asociado a la madurez digital, como son el teletrabajo o el uso de determinadas herramientas tecnológicas más novedosas.*

Figura 5. Teletrabajo

¿Puede disfrutar de la modalidad de teletrabajo?



Fuente: elaboración propia

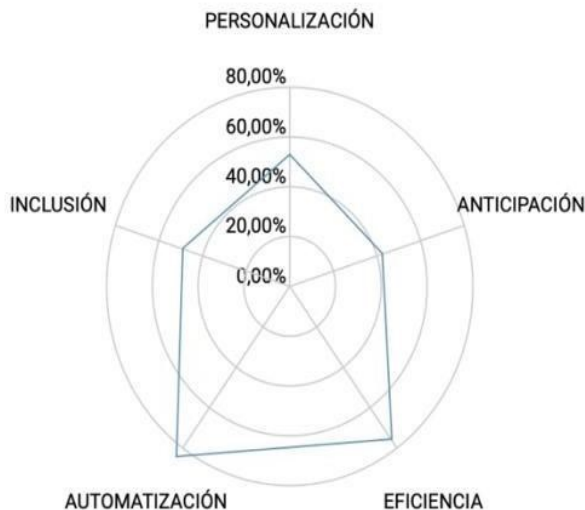
Destaca que el 28,79% declara poder teletrabajar en contadas ocasiones y por motivos justificados, aunque indicando que “con condiciones rígidas y poco eficientes”, así como que “los jefes servicio no podemos si no es por enfermedad” o “hay posibilidad, pero todavía no se ha realizado acorde a la normativa”. El 41,67% no puede teletrabajar: “Podría, pero mi ayuntamiento no lo contempla en mi servicio, a pesar de que hay trabajo interno que podría realizar teletrabajando (informes, introducción de datos y otros)”; “Se necesita la aprobación de un superior jerárquico que no aprueba esta práctica”. Un 2,27% voluntariamente no quiere optar por esta modalidad: “Nunca lo solicitaría, no me parece apropiado para el cometido de los Servicios Sociales (soy la única que piensa así en mi centro)”.

Por otro lado, el 65,2% considera que las herramientas digitales de las que dispone en su puesto de trabajo no son las mejores para desempeñar sus funciones. El 12,12 % declara haber tenido incidentes relacionados con la ciberseguridad en los últimos 5 años, en el 3,79% de los casos con graves consecuencias para la organización.

3. *Gestión del cambio.* El 62,12% de los profesionales encuestados sitúan su organización en el nivel 1 de madurez en la transformación digital, mientras que el 37,88% restante lo hace en el nivel 2. Encontramos discrepancias entre profesionales de un mismo municipio, lo que podría indicar un acceso desigual a la información y a las herramientas digitales, o bien, desconocimiento o visiones diferentes en función de las tareas que desempeña cada empleado.

FIGURA 6. El impacto de la transformación digital

La transformación digital afectará a los Servicios Sociales en cuanto a:



Fuente: elaboración propia

Por último, hay que destacar que el 84,09% de los empleados creen que la transformación digital impulsará la AUTOMATIZACIÓN para eliminar procesos manuales y rutinarios en servicios sociales, sumado al 75,76% que considera que aportará EFICIENCIA y sostenibilidad eliminando praxis costosas económica, social y ambientalmente. El 53,3% apuesta por la PERSONALIZACIÓN de la atención a las necesidades de las personas usuarias, el 49,9% por su efecto positivo al fomentar la INCLUSIÓN y cercanía, permitiendo romper brechas y llegar a más personas, y, en menor medida, el 42,42% considera que impulsará la ANTICIPACIÓN y proactividad como medidas de prevención.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial, 2021. Estimaciones del personal del Banco Mundial sobre la base de la distribución por edades/sexo de las Previsiones Demográficas Mundiales de la División de Población de las Naciones Unidas.
- Brugué, Q. y Subirats, J., 1996. Lecturas de Gestión Pública. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado.
- Generalitat de Catalunya. Administració Digital. , 2021. Què és l'Administració digital? El canvi comença des de dins. [En línea] Disponible en: <https://administraciodigital.gencat.cat/ca/administracio-digital/que-es-administracio-digital/>
- Kaplan, A. y Haenlein, M., 2019. Digital transformation and disruption: On big data, blockchain, artificial intelligence, and other things.. Business Horizons 62 (6), pp. 1-2.
- Millán Tejedor, R. J., 2008. Estado de la e-administración en España. Manual Formativo ACTA, Issue 47, pp. 9-19.
- Naciones Unidas. [En línea] Para consulta en: <https://www.un.org/>
- Nograšek, J. y Vintar, M. (2014) E-government and organisational transformation of government: Black box revisited? Government information quarterly. [Online] 31 (1), 108–118.
- Salvador, M., y Sancho, D. (2023). Local Governments Facing Turbulence: Robust Governance and Institutional Capacities. Social Sciences (Basel), 12(8), 462–. <https://doi.org/10.3390/socsci12080462>
- Schatz, F. y Welle, K., 2016. Qualitative Comparative Analysis: A valuable approach to add to the evaluator's toolbox? Lessons from recent application. CDI Practice Paper No. 13.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Transformaciones de los servicios sociales en el Uruguay del siglo XXI: nueva institucionalidad, nuevos dispositivos y la pregunta por el derecho a la asistencia

Yoana Carballo, Universidad de la República (Uruguay) (yoana.carballo@cienciassociales.edu.uy)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

La comunicación se propone reflexionar sobre las transformaciones institucionales y programáticas ocurridas en los servicios sociales en Uruguay desde inicios del siglo XXI, en tanto reforma que ha sido presentada bajo una narrativa modernizadora, que abre una serie de preguntas sobre el *derecho a la asistencia*.

En ese sentido, y frente a la agudización de las desigualdades sociales que se experimentan en el mundo, la discusión por el *derecho a la asistencia* se inscribe en un dilema histórico sobre el tratamiento ofrecido a la cuestión social en el desarrollo de las sociedades capitalistas. De modo que, la pregunta, ¿bajo qué estatuto político considerar los servicios sociales?, interpela la interpretación de la cuestión social en términos de *problemas de la pobreza*, y con ello, la configuración del vínculo de la asistencia social estatal con los segmentos de la clase trabajadora empobrecida y el supuesto que atraviesa su historia: que la asistencia social debe ser un servicio de auxilio a situaciones extremas porque sus efectos “atentan” contra el orden de lo colectivo y la ética del trabajo.

La estrategia metodológica se asienta en un archivo de fuentes documentales, estudios e investigaciones actualizadas sobre el sentido y contenidos de la política social en la región, y especialmente, en los servicios sociales en Uruguay.

Palabras clave

Pobreza, protección social, servicios sociales, derecho a la asistencia

1 Introducción. Contexto de reformas de los servicios sociales en el siglo XXI en Uruguay

En América Latina hacia finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, se sucedieron gobiernos identificados con el espectro de izquierda o, de manera más general, progresistas. En el caso de Uruguay, las presidencias de Tabaré Vázquez (2005-2010), José Mujica (2010-2015) y finalmente Tabaré Vázquez (2015-2020), se sumaron a lo que en la región ha sido llamado de «giro a la izquierda» (Moncagatta y Safranoff, 2013).

Los atributos comunes que presentan estos gobiernos de izquierda y que, a su vez, los diferencia de las “viejas izquierdas”, pasa por la valorización y jerarquización política del régimen democrático como instrumento de acceso al poder, la continuidad de un contexto regional signado por ideas heredadas del posconsenso de Washington, así como proyectos políticos que asignan al Estado «un papel estratégico en la regulación del mercado, en la promoción del desarrollo y del bienestar social» (Vilas, 2010, p. 102).

En los gobiernos progresistas de la región, más allá de las diferencias en los estilos y conducciones, es posible observar un consenso que caracterizó sus bases programáticas sobre la función del Estado en el campo social, en especial, respecto a las medidas desplegadas para el combate a la pobreza como preferencia política para abordar las profundas dificultades sociales. No obstante, encontramos en la región distintos esquemas sociales que van desde formas de actuación exclusiva del Estado hasta diversas combinaciones de gestión estatal en conjunto con participación de actores no estatales —ONG, sociedad civil— (Gudynas et al., 2008).

En Uruguay, durante los gobiernos progresistas (2005-2020), hubo tres propuestas en el campo social que marcaron el sentido de la intervención social estatal. Brevemente, en 2005, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) desde el cual se instrumentó el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), que constituyó un conjunto de medidas focalizadas, emergenciales y transitorias, destinadas a abarcar al 20 % de la población más pobre —aproximadamente 8 % de la población total—, con el propósito de atender sectores en condiciones de pobreza extrema cuyas condiciones precarias de vida producto de la crisis económica del 2002 fueron agudizadas (Amarante y Vigorito, 2012).

Finalizado el PANES, en 2008 se propone el Plan de Equidad Social (PE), y en 2011 y como una continuidad, la Reforma Social. Ambas propuestas estuvieron motivadas en la intención de renovar, o modernizar, el esquema de protección social: la «Reforma Social (...) el Plan de Equidad 2008, (...) asume el desafío de la construcción de una nueva matriz de protección social» (Reforma Social, 2011, p. 11). Actualmente en el marco de un cambio de gobierno (2020-2025) de orientación liberal-conservadora, este esquema en sus rasgos generales se mantiene, no obstante, se están produciendo cambios que indican una precarización de los servicios sociales.

Grosso modo, el esquema de servicios sociales destinados a los sectores trabajadores empobrecidos, se sustenta fundamentalmente, en la expansión de las políticas de transferencia de renta condicionadas (PTRC). Una de las razones sustantivas que sostuvo esta preferencia en el marco del PES, y que caracteriza a la política de asistencia social actualmente, fueron sus antecedentes; ya que su origen en 1934 con las denominadas asignaciones familiares (y sus sucesivas modificaciones), hacían a este sistema «un instrumento potencialmente poderoso para el diseño de un sistema de carácter permanente destinado al combate a la pobreza y la deserción escolar»; además otra razón de fuerza, fue la intención de modificar la cobertura del esquema de protección social, ya que el gasto social se concentraba en pensiones y jubilaciones, frente a un contexto que desde comienzos de la década de 1990, mostraba una concentración de la pobreza en hogares con niños menores de 18 (Gioia y Vigorito, 2007, p. 15).

Una tesis que resulta del examen de este período es que asistimos a lo que Netto (2012) denomina *asistencialización de la protección social* —asistencia y promoción—, que tiene su máxima expresión en la expansión de los PTRC, y su límite en los procesos de acumulación del capital y los criterios de regulación del mercado de empleo y trabajo. Si el estatuto político de la política de asistencia social tiene como límites la dinámica de los procesos estructurales del capital, entonces, ¿qué sentido tiene preguntarse por el derecho a la asistencia?, y es que su respuesta se inscribe en una comunicación más amplia que cruza otra interrogante (y sobre la cual poco se debate), y que es, la discusión por los límites del derecho a la acumulación y expropiación del trabajo socialmente generado. Si recordamos que «el 1% más rico de la población mundial se apropió del 27 % del crecimiento económico de los últimos 40 años, mientras que el 50% más pobre capturó solo el 13%» (Muñoz, 2021, p.7), otra tesis que podemos afirmar a partir de estos datos, es que aquella premisa del «derrame» que se extendió como narrativa en las últimas décadas del siglo pasado, no solo operó a la inversa de lo anunciado, sino que mantiene el vigor de dos ideas que dibujan los alcances de la intervención estatal en el campo social:

(...) esa suerte de teoría del derrame de sentido común, que se expresa en la expectativa de que las regulaciones al capital serían los impedimentos para el crecimiento económico y el desarrollo que derramaría espontáneamente en trabajo y mejores condiciones para todos. Igual que sobrevive la idea de “subsidiaridad del Estado” que estaba entre los supuestos de la focalización de la asistencia, presente en las exigencias de control y mayores requisitos para el merecimiento de las “ayudas sociales”. (Grassi, 2019, p. 7)

En suma, la preocupación por el combate a la pobreza a escala mundial ha seguido un esquema narrativo que poco problematiza asuntos sobre la igualdad social y la redistribución de la riqueza socialmente generada, y ello se traduce sobre los servicios sociales en formas de formas de control y vigilancia que se erigen sobre una población, pobre y considerada potencialmente «peligrosa», es decir, aquella no vinculada al mercado de trabajo o vinculada precariamente, a partir de un constructo de prácticas y saberes del Estado que siguen enraizadas en miradas meritocráticas, de tinte liberal, sobre el acceso al bienestar y la protección. Y sobre ello viene bien recordar que, «así como los ricos heredan la fortuna, no por mérito, sino por sucesión, los pobres heredan la pobreza, no por carencia de talentos, sino por defecto» (Muñoz, 2021, p.7).

2 La asistencia social: ayuda o derecho

La preferencia por instrumentar servicios sociales focalizados como fórmula de tratamiento de los problemas sociales asociados a la pobreza extrema es un esquema observable en prácticamente todas las regiones del mundo; y que ello supone un proceso regresivo en términos de derechos que abona a la corrosión de las instancias de protección de orientación/inspiración universal también es una realidad visible a nivel global. Y muestra de estos procesos, es la tendencia general al desdoblamiento que puede observarse en los esquemas de protección de la región latinoamericana, o en otras palabras, aquello que se ha dado en llamar de «dualización» de la protección social.

El nuevo «asistencialismo» como respuesta de protección social para la clase trabajadora empobrecida (Netto, 2012), ha encontrado en «el principio de la equidad» un argumento de legitimación social y política que, de apariencia progresista, supone una reinterpretación de principios como el de justicia e igualdad social, más vinculadas históricamente a posiciones progresistas. Y sobre ese desplazamiento semántico Grassi (2020), nos recuerda que precisamente “la cuestión de la equidad fue el recurso moral (y luego técnico) de la crítica neoliberal a los servicios de las viejas instituciones públicas” (p.15).

En la disputa por la interpretación del conflicto social y los sentidos políticos de la protección social, se ubica el debate por el *derecho a la asistencia*, es decir, sobre qué consenso social y político se erige el estatus de la asistencia social y qué tipo de procesos de integración a la vida social (in)habilita (Carballo, 2021), se aprecia, en la región, una lucha entre dos apuestas sociales:

(...) de un lado, la del supuesto de que nos merecemos (y debemos) una sociedad protectora, como parte de procesos de genuina democratización. Del otro lado, la consolidación/estabilización de la idea de que la protección social hay que merecerla. (Danani, 2021p.43).

Esta condición de merecimiento que define la naturaleza de la asistencia, ha cruzado la historia de esta política, de allí que, disputar el estatus político de los servicios sociales requiere, al fin y al cabo, movilizar criterios fundantes del orden social que tiene su raíz en la ética burguesa, es decir, supone entrar en el campo de la lucha social por los mecanismos de reproducción social. Al respecto las reflexiones de Bourdieu (2013) sobre el mito de la *escuela liberadora*, contribuye al debate que proponemos, al advertir que estamos ante procesos que han restaurado «bajo las apariencias democráticas de una ideología» la creencia nobiliaria del Antiguo Régimen,

del don natural y del mérito personal, que prometía superar la *escuela liberadora* (p.526). Advertimos que, no se trata de desconocer los avances en los procesos de lucha y democratización social que caracterizan los Estados modernos para trascender el régimen de la nobleza de sangre, sino que la provocación del autor es a examinar aquellas lecturas que defensoras del mérito como fórmula de validez genérica para la organización cualquier aspecto de la vida social, rozan en términos de protección social, con un *igualitarismo disfrazado*.

Si durante capitalismo industrial podría decirse que hubo en términos de Castel (2010, p.18) una *gestión regulada* de las desigualdades, en el período del capitalismo financiero se avanza en una *gestión gerencial* de las desigualdades, que se funda en una narrativa más de gerencia técnica que política para responder a los problemas sociales. Pues, el despliegue de esta modalidad gerencial de la asistencia social se despliega por prácticas que permiten, clasificar, controlar y observar poblaciones, prestaciones, y hasta las actividades profesionales involucradas, bajo las funciones del monitoreo y la evaluación que ha permitido la integración progresiva de sistemas de información en la gestión de la protección social (Vecinday, 2020); procesos que expresan una de las dimensiones institucionales de la modernidad que Giddens (1994) señalaba, la capacidad de vigilancia relacionada al control de la información y la supervisión social.

Y justamente la expansión de las PTRC como mecanismos de asistencia, a razón de sus requerimientos más destacados, como es la focalización y el control de condicionalidades, han contribuido en el despliegue de mayores capacidades estatales relacionadas a la proliferación de sistemas de información en el campo social. Esta integración progresiva de las nuevas tecnologías fue de la mano con la instalación de la evaluación y el monitoreo como requerimientos de los servicios sociales para la toma de decisiones en materia de políticas sociales (Vecinday, 2020), pero sobre todo, los sistemas de información han sido incorporados en el marco de la denominada «reforma gerencial» del Estado que es promovida por los organismos internacionales, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y allí el evocado criterio de transparencia en el gasto público, y social en especial, que el BID y el BM llaman a seguir, no parece alcanzar a todos los sectores y servicios de la misma manera, por ejemplo, cuánto el Estado destina al pago de comisiones por el servicio de bancarización a raíz de las políticas de inclusión financiera obligatoria, o cuánto las instituciones públicas están obligadas a adquirir software o licencias específicas, ofrecidos por empresas privadas, para responder a los requerimientos del monitoreo y evaluación; o cuánto es el retorno monetario que recibe la banca internacional por el pago de los préstamos y sus intereses. Todo ello, parece ser una información que no es objeto de preocupación y debate público, ni sobre la cual tampoco recae el mandato de la transparencia exigido como cuando se trata del gasto social del Estado, y en especial por las prestaciones o servicios sociales. Lo que nos devuelve a la pregunta por los límites en el derecho a la acumulación y expropiación del trabajo socialmente generado, y sus efectos devastadores en relación al colectivo social, sobre lo que Stolowicz (2015, p.25) recuerda que, a pesar de las esperanzas de los sectores progresistas, la vieja táctica del «derrame» sigue vigente bajo los mismos propósitos: «la inclusión de todos al mercado».

3 Reflexiones en curso...

Las reformas propuestas en el campo social fundaron sus dominios conceptuales y prácticos en enunciados portadores de sentido sobre una forma de entender la conflictividad social, cuyas respuestas vehiculizan formas social y políticamente tolerables, de *estar* en sociedad, duales, o cada vez más hacia los extremos debido a las fracturas sociales que conlleva la progresiva desigualdad en el mundo.

Respecto al despliegue de la protección social, y en particular de los servicios sociales, advertimos un consenso social que sigue reconociendo en las virtudes personales (esfuerzo), por sobre las formas colectivas y públicas,

la forma socialmente válida de integración social y gestión de las dificultades de existencia. Y allí observamos que, la crítica histórica a las viejas instituciones de bienestar asentadas en la pasividad y la dependencia «generada» por el Estado de Bienestar, son asuntos de discusión que cruzan visiones políticas, tanto de derecha como de izquierda. Y que sin desconocer los matices entre una y otra en la gestión de la pobreza y desigualdad, han alimentado un régimen de justicia en el acceso a la protección social que se asienta en el esfuerzo personal como virtud y mérito para alcanzar una integración plena a la dinámica social.

En suma, el debate se centra en las posibilidades sociales y políticas de «abrir la puerta grande de las políticas sociales para hacer entrar por ella a la asistencia. (...) la puerta por la que entran los derechos sociales» (Danani, 2021, p. 47); y la pregunta que queda abierta es, si esta lucha tiene terreno fértil frente a los procesos de acumulación del capital y, los márgenes de los Estados para desandar aquello que se presenta bajo el manto del interés colectivo y público, pero que en definitiva se monta sobre un punto de vista (o interés) particular que tiene por principio de existencia la desposesión. El dilema está planteado, pero la propia lucha por el *derecho a la asistencia*, está en disputa aún entre los colectivos más progresistas

Referencias bibliográficas

- Amarante, V. y Vigorito, A. (2012). Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES. Uruguay: Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC)-UdelaR.
- Bourdieu, P. (2013). La nobleza de estado. Educación de elite y espíritu de cuerpo. Siglo Veintiuno Editores.
- Castel, R. (2010.). El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Fondo de Cultura Económica.
- Carballo, Y. (2021.). Saberes y capacidades estatales en el campo social. El papel de los organismos multilaterales en la producción de conocimiento sobre la política socioasistencial en el Uruguay de la era progresista (2005 - 2015). Tesis de doctorado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales.
- Danani, C. (2021). No todo es pandemia: políticas sociales, instituciones y prácticas profesionales en América Latina. La urgencia de revisar viejas demandas. XIII Congreso Nacional de Trabajo Social. La Reglamentación es Ley. Desafíos y perspectivas del Trabajo Social en el Uruguay de hoy.
- Giddens, A. (1994). Consecuencias de la modernidad. Alianza Editorial.
- Gioia de Melo y Vigorito, A. (2007). Elementos para la Reforma del Régimen de Asignaciones Familiares en Uruguay. En Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asignaciones familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reforma. Santiago, Chile.
- Grassi, E. (2019). Neoliberalismo, desigualdad y cuestiones de legitimidad. Revista Escenarios, 30.
- Grassi, E. (2020). Prólogo. Contra la sociedad: el neoliberalismo más allá de la coyuntura. En A. Minteguiaga y P. Aguilar (Eds.). La disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal (pp. 9-20). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).
- Moncagatta P. y Safranoff, A. (2013). ¿Quién apoya a la izquierda «populista» latinoamericana? Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, II(1), 29-48. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno.
- Muñoz, C. (editora, 2021). El Atlas de las desigualdades. Claves para entender un mundo injusto. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Netto, J.P. (2012). Crise do capital e consequências societárias. Revista Serviço Social & Sociedade, 111, 413-429.

Stolowicz, B. (2015). El «posneoliberalismo» para una reforzada hegemonía del capital. Revista colombiana de análisis y crítica social- Espacio Crítico, 23, 22-27.

Vecinday, L. (2020) Sistemas de información y prácticas de vigilancia en la protección social: controversias, tensiones y desafíos para el Trabajo Social. Revista Plaza Pública, 13(23), 58-75.

Vilas, C. (2010). Las «idas» y «regresos» del Estado. Revista Utopía y Praxis Latinoamericana,.15(49), 101-108.

Fuentes Documentales

Consejo Nacional de Políticas Sociales [CNPS]. (2008). Plan de Equidad. IMPO.

Consejo Nacional de Políticas Sociales [CNPS]. (2011). La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay. MIDES.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Experiencia de cambio en el abordaje de los procesos de Inclusión Social. Del paradigma de la gestión de prestaciones económicas al paradigma del acompañamiento

Catalina Escanellas Mas

Antònia Boladeras Mestre,

Bartomeu Moreno Caimari

Bruno Fernández Cladera

Institut Mallorquí d'Afers Socials, Consell de Mallorca



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

El Servicio de Acompañamiento a la Inclusión Social (SAIS) del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales ha rediseñado su modelo de intervención basándose en los cambios significativos que se han producido en el ámbito de los servicios sociales.

El objetivo principal de esta intervención es brindar apoyo psicosocial a las personas en situación de vulnerabilidad y/o riesgo de exclusión social, para posibilitar oportunidades de mejora, utilizando el acompañamiento social como metodología, creando una relación proactiva y de confianza que permita una valoración completa y una atención ajustada a las necesidades de la persona. Para ello, se han incorporado las bases del Modelo de Planificación Centrado en la Persona (PCP), el enfoque centrado en los derechos humanos y la priorización de la motivación de las personas en su proceso de inclusión.

Debido a la complejidad de las situaciones de vulnerabilidad, es fundamental partir de un diagnóstico en profundidad que unifique criterios de valoración y que sirva de guía para orientar los procesos. El servicio trabaja en la creación de una herramienta de valoración de las situaciones sociales y ámbitos vitales afectados que complementen la valoración técnica.

Además, como complemento del acompañamiento, el servicio cuenta con una prestación de carácter económico de apoyo a la inclusión social y una oferta formativa, como recursos propios.

Palabras clave

Acompañamiento, enfoque centrado en la persona y en derechos, vulnerabilidad, situación social en el eje inclusión- exclusión.

1 Introducción

En los últimos años se han producido cambios significativos en el ámbito de los servicios sociales abriendo espacios para las funciones de provisión de apoyos personales y el acompañamiento; pero se han seguido arrastrando dificultades derivadas especialmente de la sobrecarga provocada por el mantenimiento de la gestión de prestaciones de garantía de ingresos, heredada del modelo tutelar de beneficencia y provisión de recursos materiales de la antigua asistencia social (Aguilar Hendrickson et al., 2012). En este sentido, actualmente se está avanzando en la separación de una parte importante de la gestión de ambos derechos (provisión de recursos materiales o garantía de ingresos y provisión de recursos personales), que tradicionalmente se venían gestionando ambos desde los servicios sociales, para pasar a la gestión diferenciada y desvinculada de ambas.

Esta evolución puede observarse en los cambios normativos relativos a las prestaciones de Garantía de Ingresos. En Illes Balears se mantuvo la Renta Mínima de Inserción, prestación económica de cobertura de necesidades básicas, gestionada desde servicios sociales de ámbito local y condicionada al cumplimiento de un plan de inserción social, hasta el año 2020. Desde el año 2016, convivió con la implementación de la Renta Social Garantizada (RESOGA), prestación económica dirigida a cubrir situaciones de vulnerabilidad social derivada de la carencia de recursos económicos; gestionada por los servicios sociales de ámbito autonómico. A partir del 2020, con la aprobación del Ingreso Mínimo Vital (IMV), se establece una prestación económica no contributiva de la Seguridad Social, dirigida a la cobertura de necesidades básicas y prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas con carencia de recursos económicos.

Ambas prestaciones económicas vigentes hoy en día (siendo la RESOGA subsidiaria y complementaria del IMV), están configuradas como derecho subjetivo a una prestación económica que garantice el nivel mínimo de renta para la cobertura de necesidades básicas, no condicionadas a la realización de procesos de inclusión.

Por otra parte, en el ámbito de las prestaciones económicas coincide con un replanteamiento de un nuevo modelo de Servicios Sociales, que ya se venía proponiendo desde diferentes ámbitos de investigación social (Aguilar, 2014; Fantova, 2016; Uribe, 2019), trabajando en la delimitación de su espacio u objeto de acción, para ofrecer servicios de atención psicosocial de calidad a la ciudadanía, ya no centrándose en la función de gestión de prestaciones de garantía de ingresos que no forman parte de los servicios sociales, sino centrándose en la “protección y promoción de la interacción humana, entendida como autonomía funcional e integración relacional” (Fantova, 2016); orientándose a restablecer y mantener la capacidad de interacción de las personas, promoviendo la recuperación de su agencia, su estabilidad, el establecimiento o recuperación de vínculos y su capacitación (Román, 2016_ citado por Uribe, 2021).

Se aboga por la configuración de servicios que posibiliten itinerarios integrales con acompañamiento especializado, entendiendo la especialización como la “ampliación o profundización del conocimiento en diversos aspectos, dimensiones, dinámicas, perfiles o instrumentos a considerar en la realización de una actividad o proceso; en este caso, la intervención social. No en la pretendida especialización en supuestos colectivos poblacionales” (Fantova, 2018); servicios que desde una atención integrada cuiden la continuidad de la intervención, identifiquen de manera proactiva las situaciones de menor a mayor complejidad social, ofrezcan una protocolización de itinerarios flexibles y personalizados, trabajen desde procesos intersectoriales de coordinación, generen servicios integrados con prestaciones y profesionales propios de diferentes ámbitos, trabajan la integración intersectorial de modo que la persona “no note las costuras”.

Dentro de esa reestructuración cobran mucha fuerza conceptos como el Acompañamiento social como metodología de intervención en servicios sociales (Raya, 2014), (Jauregui, 2022), (Pérez y Osornio, 2021), la intervención social de proximidad (Jaráiz, 2021), intervención centrada en la persona, el enfoque apreciativo aplicado al trabajo social (Hernández, 2013; Benito, et. al. 2016), diseño de herramientas diagnósticas (Informe Final RIS, 2020), que guíen la elaboración de la intervención social, el seguimiento y la evaluación.

Por último, en relación a la realidad actual de las situaciones de pobreza y situaciones de riesgo o exclusión social, se constata que estamos viviendo un cambio social con el aumento de situaciones de exclusión, la aparición de nuevas desigualdades y formas de exclusión; según el XII informe del estado de la pobreza en España de la EAPN (Llano et al., 2022) más de un 27% de la población española se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión, manteniéndose la tendencia al alza de los últimos años.

En la misma línea, los Informes FOESSA 2021 y 2022, nos hablan de la ampliación del espacio social de la exclusión social y de la intensificación de la problemática asociada, así como de los nuevos factores de riesgo de exclusión. La brecha digital (nuevo analfabetismo del siglo XXI), un mercado de trabajo cada vez más

precarizado; la crisis de los cuidados (Ezquerro, 2012 i Seiz, 2023) provocada por las transformaciones sociales, económicas, políticas y demográficas de las últimas décadas que conlleva situaciones de gran dificultad para compatibilizar el desarrollo individual y el cuidado, especialmente en hogares con un elevado nivel de vulnerabilidad. La complejidad que a día de hoy caracteriza las situaciones de riesgo o exclusión social es ya un fenómeno indiscutible (Uribe, 2019), la creciente fragmentación y transformación social hacia lo que Zygmunt Bauman denomina la “modernidad líquida” (Sánchez, 2019), provoca un individualismo extremo junto a una globalización, tecnologización y consumismo generalizados que debilitan los vínculos sociales, aíslan a personas y grupos reduciendo su capacidad de reacción o adaptación a cambios sociales tan profundos.

El origen estructural, la naturaleza procesual y el carácter multidimensional de las situaciones de riesgo o de exclusión social quedan claros en la definición propuesta por Laparra et al., (2007) “proceso de alejamiento progresivo de una situación de integración social en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad hasta las situaciones de exclusión más graves. Situaciones en las que se produce un proceso de acumulación de barreras o riesgos en distintos ámbitos (laboral, formativo, sociosanitario, económico, relacional y habitacional) por un lado y de limitación de oportunidades de acceso a los mecanismos de protección, por el otro.”

Todo ello conduce a que el abordaje de estas situaciones sea cada vez más complejo, por lo que los servicios sociales tenemos la responsabilidad de proponer modelos que respondan a la nueva complejidad social desde una atención integrada (Fantova, 2018).

2 Metodología

A partir de este contexto de cambio en el ámbito de los servicios sociales y de la necesidad de dar respuesta a situaciones de vulnerabilidad, independientemente de la situación económica, se ha ido trabajando en los factores que deben impulsar la reorganización y cambio en la atención de las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social del Servicio de Acompañamiento a la Inclusión Social del Área de Inclusión Social del IMAS, poniendo el foco en la complejidad de los distintos ámbitos que intervienen en estas situaciones de desigualdad social.

Mediante una metodología de participación activa, como una forma de entender y abordar los procesos de creación de conocimiento, el servicio suscribió un acuerdo de colaboración con un equipo de investigadores de la UIB, para trabajar en la reconstrucción del servicio, a través de una revisión interna del mismo, de las metodologías y teorías de acompañamiento como método de inclusión, así como de la necesidad de un instrumento diagnóstico que homogenice la valoración de las situaciones sociales y ayude a guiar la intervención del profesional referente.

Se organizaron diferentes sesiones de trabajo con el equipo técnico del servicio. En síntesis, se puede decir que el equipo logró llegar a consensos, principalmente en lo que se refiere a incorporar las bases del Modelo de Planificación Centrada en la Persona (PCP), junto con el enfoque centrado en derechos humanos e incorporar la motivación de las personas respecto a su proceso de inclusión, como elemento prioritario de intervención. Del mismo modo se trabajó en el análisis de un instrumento diagnóstico basándose en la revisión de diferentes escalas diagnósticas de ámbito nacional. Por otra parte, se llegó a la conclusión de que la naturaleza del servicio hace que no sea funcional ni adecuado definir a las personas destinatarias utilizando la clasificación tradicional de perfiles o segmentos de población, considerando más adecuado hablar de situaciones sociales.

3 Resultados y conclusiones

Como resultado del proceso que se ha llevado a cabo, y de acuerdo con lo expuesto, nuestra sección ha pasado de ser una sección de gestión de la prestación económica y técnica de la Renta Mínima de Inserción (RMI), a ser una sección en la que se incorpora como principal objeto de intervención, el apoyo psicosocial a personas en situación de vulnerabilidad y/o riesgo de exclusión social, desde el acompañamiento como metodología.

Partimos del modelo de Acompañamiento que surge del derecho de la ciudadanía a una atención personalizada, desde la que se puede establecer una relación proactiva y de confianza, que permita una valoración integral y una atención ajustada a las necesidades de la persona. El objetivo es posibilitar procesos, interpretación de la situación en clave de cambio, oportunidades de mejora, desarrollo de potencialidades y reducción de factores de riesgo (Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, 2012)

Teniendo en cuenta algunas de las Premisas del acompañamiento (Vicioso y Castillo-González, 2019a), el servicio plantea la intervención desde la atención personalizada y mantenida en el tiempo, con la que establecer una vinculación entre el profesional y la persona atendida, más allá de la aplicación de los recursos; entendiendo las razones por las que las discordancias aparecen en lugar de tratar de vencerlas; tener en cuenta la predisposición y voluntariedad de la persona atendida; enfocando la actitud de guía del profesional sobre el proceso y no sobre la persona; dirigiendo la intervención hacia el aumento de la autonomía de las personas evitando generar mayor dependencia; identificando y creyendo en las potencialidades de la persona, fomentando la toma de conciencia y el desarrollo de las mismas trabajando con la persona en relación con su entorno.

En la práctica esto se puede traducir en actuaciones concretas como pueden ser:

- Encuentros periódicos y frecuentes, planificados e imprevistos, en espacios formales e informales, en su territorio y en el nuestro.
- Acciones destinadas a resolver dificultades de mayor urgencia, para la mejora de condiciones de vida: en relación con la situación económica, con la salud, con la situación legal....
- Acciones destinadas a la potenciación, ampliación, generación o reconstrucción del vínculo social: trabajo grupal; ampliación de su red social, mediaciones con el entorno.
- Acciones destinadas al conocimiento y a la utilización positiva de recursos: gestión del acceso en el momento oportuno, adquisición o mejora de habilidades para mejora de la socialización.

Metodológicamente, se incorpora el abordaje grupal como complemento del acompañamiento individual, puesto que lo “relacional” es un factor primordial de protección frente a la exclusión social. Se asume el trabajo grupal como una valiosa herramienta transformadora que implica la participación social en un entorno seguro y estructurante que facilita la identificación y el sentimiento de pertenencia. Se trata de identificar y trabajar en la modificación de los factores que favorecen y/o mantienen la situación de vulnerabilidad/riesgo de exclusión social, con apoyo psicosocial en el proceso de cambio, mediante el abordaje de estos factores desde técnicas y estrategias propias de la intervención psicosocial y con la promoción de acciones grupales que promuevan la reconstrucción del vínculo social, la movilización de recursos personales y la competencia social.

Los Procesos de Acompañamiento se estructuran en fases, que se desarrollan de forma no lineal y se superponen a lo largo del proceso, dependiendo de la evolución.

- *Fase de acogida y de creación de vínculo:*

La acogida debe promover la confianza, la disposición y la motivación de la persona, con el objetivo de generar vínculo desde la empatía, la aceptación y la disponibilidad para la escucha. Se atiende la demanda y se trabaja en la clarificación inicial acerca de la función del acompañamiento psicosocial, estableciéndose bases de la relación de ayuda como son, la confianza, la confidencialidad, la colaboración, el consenso, el compromiso (Vicioso y Castillo-González, 2019).

▪ *Fase de diagnóstico:*

En esta fase el objetivo es valorar el grado de vulnerabilidad de la situación social que vive la persona. En este sentido, la sección está en proceso de creación de un instrumento diagnóstico de la posición social dentro de los ejes inclusión - exclusión, que contemple las diferentes dimensiones vitales de la persona, aportando información objetivable que complemente la valoración técnica. Se pretende que este instrumento aporte estandarización a las valoraciones diagnósticas, permita orientar el acompañamiento y mantener una evaluación continua de los procesos de inclusión.

▪ *Fase de elaboración, implementación y evaluación del plan de trabajo:*

A través del consenso de un plan de trabajo se pretende estructurar, organizar y temporalizar las actuaciones a realizar para la consecución de los objetivos acordados. La principal finalidad es activar las potencialidades de la persona, promocionar recursos personales y/o sociales y promover cambios positivos.

El plan de trabajo es el instrumento con el cual, de manera colaborativa con la persona, se define el tipo de intervención, las áreas a trabajar, los objetivos, las acciones, recursos a promover y la temporalidad.

Mediante el seguimiento y la evaluación continua a nivel cualitativo se va retroalimentando el proceso, reafirmando los logros, redefiniendo, replanteando o reconduciendo los acuerdos según la evolución, reforzando y validando en todo momento a la persona en su proceso.

Dentro del marco del Plan de trabajo se valorará la activación de diferentes recursos, entre ellos los recursos propios gestionados por la sección:

A. *Prestación económica de apoyo a la inserción.*

La sección ha creado e incorporado, en el marco de la ley de prestaciones sociales de carácter económico de les Illes Balears, una prestación económica de Apoyo a los Procesos de Inclusión Social, la cual se aplica en caso de valorarse que la afectación del ámbito económico de la persona o del núcleo familiar interfiera en su proceso de inclusión, o que la mejora de este ámbito reduzca los obstáculos de naturaleza económica de su proceso. Esta prestación es complementaria a las prestaciones de garantía de ingresos o de cobertura de necesidades básicas.

El principal objetivo es el de que la situación económica de la persona no sea un impedimento para su desarrollo y participación social. En consecuencia, el servicio puede activar la prestación económica de forma temporal, regulada en la ordenanza de la ayuda económica de apoyo a los procesos de inserción social del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales (BOIB Núm 078 - 16 / junio / 2022)

Esta prestación pretende repercutir también en el núcleo familiar, para facilitar dinámicas de inclusión de los diferentes miembros, e influir, en la medida de lo posible, en el trabajo para la desactivación de las “trampas de la pobreza”, los mecanismos que provocan que la pobreza persista y se transmita intergeneracionalmente. (Formichella, 2009)

B. *Formación.*

En caso de valorarse que el área formativo-laboral es susceptible de mejora, el servicio ofrece programas, cursos y talleres de formación (en cursos auxiliares) para la inserción social y laboral que pretenden mejorar las condiciones de acceso al mercado laboral de la persona.

Actualmente, la formación se ofrece en diversas modalidades (programa anual, cursos de formación de diferentes ocupaciones y talleres prelaborales) como mecanismo de apoyo a la inserción social y laboral de las personas usuarias del servicio. Cada formato incluye actividades que toman en cuenta diferentes situaciones, necesidades e intereses, que tienen como objetivo desarrollar las competencias sociales y laborales habituales para la integración en la sociedad mediante el aprendizaje de competencias para el trabajo y/o la actividad de diferentes profesiones. Con una visión de reducir diferentes brechas sociales, promoviendo la igualdad de oportunidades y con perspectiva de género en su diseño.

4 Retos

Tras todo el proceso de reorganización del servicio descrito quedarían pendientes:

- a) Mantener espacios de trabajo interno, supervisión para la consolidación del cambio del paradigma de intervención social.
- b) Continuar con la formación permanente del equipo de carácter general y específico. En relación con este punto, el servicio ha realizado y tiene programadas para el 2023, sesiones formativas de metodología de intervención social desde el acompañamiento, en intervención motivacional y en intervención centrada en la persona.
- c) Mantener los resultados de todo este proceso de reflexión grupal, actualizando de forma continua, el Manual de Intervención del servicio, que define de la forma más clara posible, los objetivos, las personas destinatarias, el proceso metodológico de intervención, el modelo de acompañamiento desde el que se trabaja, los criterios para establecer una relación de trabajo en red propia de los procesos de acompañamiento.
- d) Consolidar la incorporación de la intervención grupal como metodología fundamental y complementaria de los procesos de acompañamiento individuales.
- e) Consolidar la integración de procesos de acompañamiento a la inclusión social en servicios sociales de forma colaborativa y horizontal entre diferentes niveles de intervención, centrándonos en criterios de intensidad y exigencia superando posturas compartimentadas, para crear contextos inclusivos que den respuesta a la compleja realidad de la exclusión social desde diferentes ámbitos de los servicios sociales. (Fantova, 2018) (Guinot y Otegui, 2017).

Referencias bibliográficas

Aguilar Hendrickson, M., Llobet Estany, M., & Pérez Eransus, B. (2012). Los servicios sociales frente a la exclusión. *ZERBITZUAN*, 51, 9–26. <https://doi.org/10.5569/1134-7147/51.01>

Benito, E., Alsinet, C. y Macià, A. (2016). La planificación centrada en la persona y su pertinencia práctica en los servicios sociales: opinión de los profesionales. *Zerbitzuan*, 62, 115–126.

- Ezquerria, S. (2012). Crisis de los Cuidados y Crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real. *Investigaciones feministas* Núm. 2 Pág. 175-194.
<https://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/view/38610/37335>
- Fantova, F. (2016). Nuevos enfoques para los servicios sociales ante la nueva realidad social. *Revista Española Del Tercer Sector*, 33, 113–139.
- Fantova, F. (2018). Construyendo la intervención social. *Papeles del Psicólogo*. Vol. 39 (2) pp. 81-88.
<https://doi.org/10.23923/pap.psicol2018.2863>
- FOESSA. (2021). SOCIEDAD EXPULSADA Y DERECHO A INGRESOS 2021. www.caritas.es
- FOESSA. (2022). EVOLUCIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL Y CONSECUENCIAS DE LA COVID-19 EN ESPAÑA. www.caritas.es
- Formichela, MM. Una explicación de las trampas de pobreza: El círculo vicioso entre el nivel de educación y el nivel de ingresos. *Estud. Econ.* [online]. 2009, vol.26, n.52 [citado 2023-05-13], pp. 49-80 . Disponible en:
http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2525-1295est0003&lng=es&nrm=iso.
 ISSN 2525-1295. <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/DB%2016.pdf>
- Guinot, C. y Berasategui, A. (2017). La necesidad de un trabajo colaborativo en el ámbito de los servicios sociales de atención a la inclusión social. *Comunidades Sostenibles: dilemas y retos desde el trabajo social*. ISBN 978-84-9177-336-8, pags. 1808-1816
<https://www.cgtrabajosocial.es/app/webroot/files/consejo/files/CONGRESO/COMUNIDADES%20SOSTENIBLES.pdf>
- Hendrickson, M. A. (2014). Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España.
<https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/home.htm>
- Hernández, A. (2013). El papel del Trabajo Social sobre los Servicios Sociales del futuro. *Análisis Prospectivo desde el Enfoque Apreciativo*. *Documentos de Trabajo Social*, 53, 60–81
- Jaraíz, G. y Zugasti, N. (2021). Proximidad e intervención profesional. Una mirada desde los Servicios Sociales de proximidad. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 39(2) 2021, 239-258.
- Jauregui, A. y Arza, J. (2022). El Acompañamiento, una oportunidad para fortalecer la humanización de la intervención social. *Cuadernos de trabajo social* 36(1) 2023, 49-60
- Laparra, M., Obradors, A., Pérez, B., Pérez, M., Renes, V., Sarasa, S., Subirats, J., & Trujillo, M. (2007). Una Propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión.
- Pérez, B. y Osornio, L.L. (2021). De la intervención al acompañamiento. Una propuesta para construir conocimiento desde nuestra experiencia encarnada en Trabajo Social. *Itinerarios de Trabajo Social*, 1 (7-14). *Revistes Científiques de la Universitat de Barcelona*.
- Raya, E., & Hernández, M. (2014). Acompañar los procesos de inclusión social. Del análisis de la exclusión a la intervención social. In *Trabajo Social N.º (Vol. 16)*.
- Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. (2012). El Acompañamiento como método de intervención en los procesos de Inclusión.
- Red de Inclusión Social (2020). Herramientas de diagnóstico de situaciones de vulnerabilidad y/o exclusión social. Informe Final grupo de trabajo 3. http://redinclusion-social.es/wp-content/uploads/2020/12/GT3_Informe-final-Diciembre-2020.pdf
- Sánchez, A. (2019). Las fragilidades del vínculo social en la era de la globalización: las nuevas pobrezas. *RES, Revista de Educación Social*, 28. <http://www.eduso.net/res>
- Seiz, M. (2023). Empleo y cuidado en familias españolas con situaciones de dependencia: dilemas, prácticas y costes. *Revista Internacional De Sociología*, 81(1), e225. <https://doi.org/10.3989/ris.2023.81.1.21.66>
- Uribe, J. (2019). Rellenando espacios: hacia una ordenación de los sistemas de servicios sociales desde la respuesta a la complejidad. *Zerbitzuan*, 68, 75–90. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.68.06>

Uribe, j. (2021). ¿Pobreza o exclusión social? Covid-19. Ante la responsabilidad de un abordaje nuevo y coordinado en los servicios sociales. *Educació Social. Revista d'intervenció Socioeducativa*, 77, 15–35.

Vicioso, C. y Castillo-Gómez, D. (2021). Modelo Integra/Erantsi de acompañamiento psicosocial para personas en procesos de integración social. *Zerbitzuan*, 74, 163-178

SAIS -- PROCESOS DE INCLUSIÓN SOCIAL DESDE EL PARADIGMA DEL ACOMPAÑAMIENTO

CATALINA ESCANELLAS MAS, ANTÒNIA BOLADERAS MESTRE, BARTOMEU MORENO CAIMARI, BRUNO FERNANDEZ CLADERA - ÀREA DE INCLUSIÓN SOCIAL DEL IMAS

CONTENIDO

SECCIÓN DE ACOMPAÑAMIENTO A LA INCLUSIÓN SOCIAL (SAIS)

¿QUÉ ES EL SAIS?

Es una sección del Área de Inclusión Social del IMAS, que desde el acompañamiento, como metodología de intervención social y psicosocial, atiende a personas en situación de vulnerabilidad y/o riesgo de exclusión social.

Esta situación, en la que se da un proceso de acumulación de dificultades o factores de desventaja que obstaculizan el acceso a la plena inclusión en condiciones de igualdad, puede afectar a diferentes dimensiones o áreas vitales de la persona, como pueden ser la personal, la relacional, la ocupacional, la formativa y la económica, entre otras.

El acompañamiento a la inclusión parte del derecho de la ciudadanía a una atención personalizada, desde la que se puede establecer una relación proactiva y de confianza, que permita una valoración integral y una atención ajustada a las necesidades de la persona. El objetivo es posibilitar procesos de cambio consensuados, oportunidades de mejora, desarrollo de potencialidades y reducción de factores de riesgo.

¿QUIÉNES SOMOS?

Somos un equipo técnico formado por profesionales de diferentes disciplinas del ámbito de la intervención social y de la psicología, que desde las premisas metodológicas de la concepción de derechos y de la atención centrada en la persona trabajamos diferentes aspectos:

- Apoyo informativo e instrumental:

información, orientación, acompañamiento al acceso a otros recursos o redes de apoyo...

- Apoyo relacional y social:

desarrollo de competencias o habilidades transversales, socioemocionales y relacionales que generen o afiancen oportunidades de relación con el entorno, a través de potenciar la conexión y la participación social y/o sociolaboral.

¿CÓMO LLEVAMOS A CABO EL ACOMPAÑAMIENTO?



1. LA PERSONA SE SITUA EN EL FOCO DEL PROCESO DESDE EL ENFOQUE CENTRADO EN LOS DERECHOS



2. SE REALIZA VALORACIÓN / CODIAGNÓSTICO DE LAS DIFERENTES DIMENSIONES VITALES



3. SE CENTRA EN LAS POTENCIALIDADES Y LA AUTODETERMINACIÓN



4. SE ESTABLECEN OBJETIVOS DE CAMBIO DESDE EL CONSENSO



5. SE CONSTRUYE DE FORMA CONJUNTA EL PLAN DE ACCIÓN HACIA LA INCLUSIÓN



6. SE PARTE DE LA CONSIDERACIÓN DE LAS SITUACIONES COMO PROCESOS DINÁMICOS



7. SE FOMENTAN LOS PROCESOS DE DESARROLLO PERSONAL



8. SE TRABAJA FUNDAMENTALMENTE DESDE LA PREVENCIÓN



9. CON APOYO PSICOSOCIAL



10. CON INTERVENCIÓN INDIVIDUAL Y GRUPAL



11. SE VALORA LA NECESIDAD Y LA POSIBILIDAD DE ACCESO A RECURSOS PROPIOS DE APOYO ECONÓMICO Y FORMATIVO A LOS PROCESOS DE INCLUSIÓN



12. EN COMPLEMENTARIEDAD Y COLABORACIÓN CON OTROS AGENTES DEL ENTORNO Y LA COMUNIDAD

¿CUÁLES SON LOS APOYOS COMPLEMENTARIOS DEL SAIS?

Prestación económica de apoyo a la inserción.

En caso de valorarse que la afectación del ámbito económico de la persona o del núcleo familiar interfiere en su proceso de inclusión social, o que la mejora de este ámbito reduciría los obstáculos de naturaleza económica, cosa que facilitaría la consecución de los objetivos del proceso, el Servicio puede conceder un apoyo económico de forma temporal, regulado en la ordenanza de la ayuda económica de urgencia social de apoyo a los procesos de inserción social del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales (BOIB Núm 078 - 16 / junio / 2022)

Formación. En caso de valorarse que el área formativo-laboral es susceptible de mejora, el Servicio ofrece programas, cursos y talleres de formación (en cursos auxiliares) para la inserción social y laboral que pretenden mejorar las condiciones de acceso al mercado laboral de la persona.

Entre otros:



PELUQUERÍA



COMERCIO



ELECTRICISTA



FONTANERO



CAMARERO/A DE PISOS



AYUDANTE DE COCINA Y BAR



ATENCIÓN SOCIOSANITARIA EN EL DOMICILIO



LIMPIEZA DE SUPERFICIE



ENTREGA Y RECOGIDA A DOMICILIO

- Apoyo personal y emocional:

trabajo sobre la percepción y la conciencia de situación, la motivación, la contención, el desarrollo de la autoconfianza y la autonomía...

En el acompañamiento psicosocial, se identifica y se trabaja en la modificación de los factores que favorecen y/o mantienen la situación de vulnerabilidad/riesgo de exclusión social, con apoyo psicosocial en el proceso de cambio, mediante el abordaje de estos factores desde técnicas y estrategias propias de la intervención psicosocial y con la promoción de acciones grupales que favorezcan la reconstrucción del vínculo social, la movilización de recursos personales y la competencia social.

CONTACTO

SEDE CENTRAL DE PALMA
C/ del Gral. Riera, 67, 07010 Palma de Mallorca



9 a 14 h
lunes a viernes



Teléfono
971 763 325

CENTRO COMARCAL DE INCA
Antiguo Cuartel de la Av. del General Luque, 223 (pabellón izquierdo, 1r pis)



9 a 14 h
lunes a viernes



Teléfono
971 880 216

CENTRO COMARCAL DE MANACOR
C/ del Bon Jesús, 2, 07500 Manacor



9 a 14 h
lunes a viernes



Teléfono
971 844 901
871 986 142





COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Utilización de la tecnología en la intervención con colectivos vulnerables: reflexión de la práctica en residencias de mayores durante la Covid-19

Aleix Morilla-Luchena, Universidad de Huelva

Rocío Muñoz Moreno, Universidad de Huelva (rocio.munoz@dstso.uhu.es)

Ana Vallejo Andrada, Universidad de Huelva (ana.vallejo@dstso.uhu.es)

Teresa Gómez-Rasco, Universidad de Huelva (teresa.gomez@dstso.uhu.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

Las residencias de personas mayores fueron uno de los sectores con mayor incidencia de la Covid-19, viéndose obligados a realizar numerosas modificaciones en su práctica profesional para poder adaptarse a esta situación. Con el objetivo de realizar una aproximación a la utilización de la tecnología para la intervención práctica en estos centros durante la Covid-19, se ha entrevistado a un total de 22 trabajadores/a sociales, con experiencia profesional mínima de un año. Con estos resultados se ha realizado un análisis cualitativo utilizando el software Atlas.ti., del cual se han obtenido como principales conclusiones: el sentimiento de desconcierto por parte de los profesionales ante esta realidad, la implementación de nuevos métodos de contacto basados en las nuevas tecnologías entre las personas residentes y los/as familiares, la falta de recursos tanto sanitarios como tecnológicos que obligaron al colectivo profesional a aportar sus dispositivos personales, la ausencia de división entre vida personal y laboral que esta situación conllevó, y por último, la proliferación de videollamadas y reuniones virtuales como medio de coordinación con otros servicios, y la necesidad de creación de políticas sociales que contemplen estas carencias.

Palabras clave

Nuevas tecnologías, Trabajo Social, Covid-19, residencias de mayores

1 Introducción

Los servicios de atención residencial se configuran en el marco del sistema público de Servicios Sociales (junto a otros como Teleasistencia, Servicio de Ayuda a Domicilio o Centros de Día) para garantizar la máxima protección, bienestar y desarrollo en las diferentes áreas vitales de la población mayor y en situación de dependencia.

En este sentido, con la irrupción de la pandemia de Covid-19, el sistema en su conjunto tuvo que afrontar una situación impredecible y con enormes consecuencias no solo sanitarias, sino también económicas y sociales. Esta situación vino a evidenciar la falta de coordinación entre los Servicios Sociales y Sanitarios, con especial repercusión en los centros de personas mayores, con un elevado número de contagios y personas fallecidas en estos centros, ofreciendo este aprendizaje la oportunidad de tomar decisiones para que haya más medios, vigilancia y profesionales (Fernández, 2020).

Las residencias de mayores han experimentado la mayor incidencia de la Covid-19 en términos de mortalidad y situaciones críticas, junto con los hospitales. A pesar de las numerosas medidas implementadas para contener la propagación de la pandemia, especialmente durante las primeras semanas de marzo de 2020, los datos sugieren que estos centros no estaban adecuadamente preparados para enfrentar una crisis como la que

vivimos. Se estima que hubo unos 26,448 fallecimientos en las residencias entre marzo de 2020 y mayo de 2021, lo que representa un 10.6% del total de personas dependientes atendidas en residencias, con un aumento en la tasa de mortalidad del 43.5% (Oliva & Peña, 2022).

La mayoría de estas muertes ocurrieron en los primeros meses de la pandemia. Además, no podemos ignorar otros posibles efectos relacionados con la salud mental y la calidad de vida de los/as residentes, sus familias y el personal de las residencias. Se señaló que el aislamiento durante la pandemia puede tener graves consecuencias físicas y psicosociales en los residentes, lo que llevó a la reflexión y la necesidad de un nuevo enfoque residencial centrado en la atención individualizada que integre los servicios sanitarios y sociales (Blanco-Tarrio & Blanco, 2020).

Ante esta situación, el Gobierno español (Ministerio de Sanidad, 2020) destinó un fondo de 300 millones de euros concertando con las CCAA la distribución del Fondo Social Extraordinario para los Servicios Sociales de base con el fin de:

- Reforzar la asistencia a domicilio a personas mayores, dependientes o con discapacidad afectadas por el cierre de los centros de día o centros sociales.
- Reforzar y ampliar los dispositivos de teleasistencia domiciliaria de manera que se incremente la vigilancia de la población beneficiaria de este servicio.
- Reforzar las plantillas de centros de servicios sociales y de residencias de mayores.
- Asistir a las personas sin hogar

En este contexto particularmente complicado, con un impacto significativo en las residencias de mayores, los/as profesionales que trabajan en estas instalaciones tuvieron que adaptarse rápidamente a la implementación de diversas y cambiantes medidas diseñadas para contener la propagación del virus.

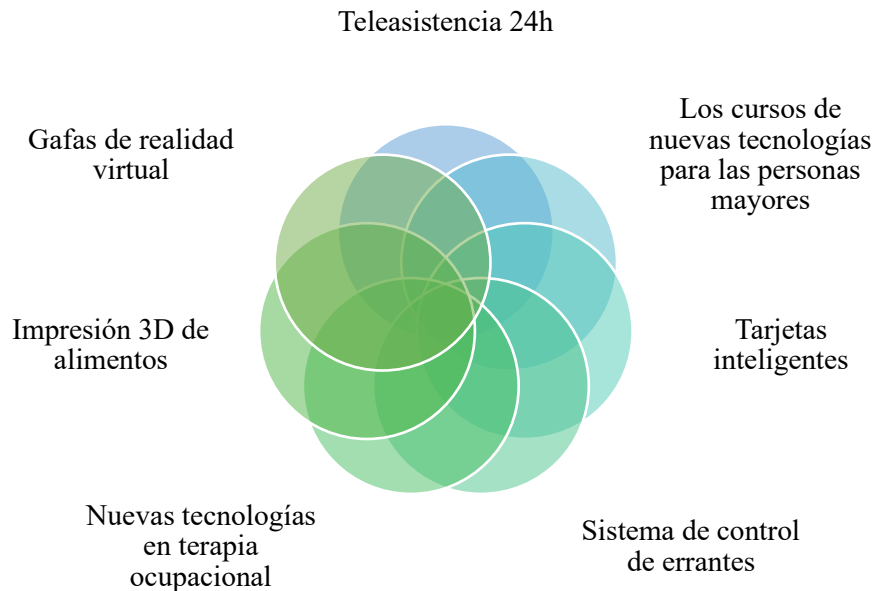
Entre estas medidas, una de las más destacadas y efectivas fue el confinamiento en el hogar, que resultaba especialmente desafiante de aplicar en los centros residenciales, dado que estos lugares sirven como residencia y hogar para muchas personas, a menudo compartiendo habitaciones y conviviendo con decenas de otros/as residentes.

Además, la actividad profesional no podía detenerse, ya que era esencial seguir proporcionando servicios sociosanitarios, en los que los/as trabajadores/as sociales desempeñaban un papel crucial, del mismo modo que garantizar las necesidades básicas como alimentación, higiene y acceso a medicamentos, entre otros, en las mejores condiciones posibles. Todo esto debía llevarse a cabo sin descuidar la atención emocional y psicológica en un período de gran incertidumbre, y en el que las visitas de familiares y amigos se vieron interrumpidas o severamente limitadas.

Para ello, dado este contexto fuera de la normalidad, estos/as profesionales dieron un paso más en el uso de las nuevas tecnologías, que ya se utilizaban de manera cotidiana para temas burocrático-administrativos y en algunos casos sociales, para su uso en contextos no-presenciales y semipresenciales, en su labor en estos centros (Castillo de Mesa & Méndez-Domínguez, 2021).

Concretamente, en el ámbito de la atención a personas mayores, en sociedades que experimentan un aumento de la longevidad, se ha estado investigando en los últimos años la integración de la tecnología con el propósito de mejorar la calidad de vida de este grupo demográfico. También se han estado explorando nuevas oportunidades en las que la tecnología pueda contribuir a mejorar la calidad de los servicios de atención, (Fernández-Riquelme, 2018) presenta algunos ejemplos de esto:

Imagen 1: Nuevas tecnologías y personas mayores



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de (Esteve, 2020; Fernández-Riquelme, 2018; Plena inclusión, 2022).

Partiendo de esta base, en este capítulo se examina la situación que se produjo en las residencias de mayores durante la primera ola de la Covid-19. Se analiza como resultado de las restricciones y medidas de seguridad implementadas para frenar la propagación de la enfermedad, los profesionales del trabajo social tuvieron que adaptarse y, en muchos casos, incorporar el uso de medios tecnológicos en su trabajo. Esto es especialmente significativo en una profesión que se caracteriza por su fuerte enfoque en las relaciones interpersonales, ya que antes de la pandemia, y particularmente en la práctica en residencias de mayores, era difícil imaginar cualquier tipo de intervención que no se basara casi exclusivamente en el contacto presencial.

2 Metodología

El capítulo que se presenta aquí se enfoca en la aplicación de tecnologías en residencias de mayores durante la primera ola de la pandemia. Este capítulo forma parte de un estudio más amplio en el que se llevó a cabo un análisis cualitativo utilizando el software Atlas.ti 22. Se creó una unidad hermenéutica a partir de los documentos resultantes, basada en 22 entrevistas semiestructuradas a profesionales del trabajo social, que habían ocupado el mismo puesto durante más de un año.

Para seleccionar la muestra de participantes, se utilizó un enfoque de contacto directo y la técnica de bola de nieve a partir de la red profesional de los investigadores. Se hizo un esfuerzo por incluir participantes de la mayoría de las Comunidades Autónomas de España, así como personas de diferentes edades, géneros y áreas de trabajo profesional.

De esta forma, se llevó a cabo un análisis de citas, códigos y redes en relación con la unidad hermenéutica utilizando el enfoque metodológico de la Teoría Fundamentada, que ha ganado reconocimiento en las últimas décadas como uno de los métodos más ampliamente aceptados y relevantes en la comunidad científica para el análisis cualitativo (Glasser y Strauss, 1969). Este método parte del supuesto de que el desarrollo teórico surge de los datos (enfoque Bottom-Up), identificando los procesos fundamentales o unidades mínimas de significado, que en este artículo se denominan "códigos".

A través de este análisis, se identificaron un total de 248 códigos y 2543 citas. Para este capítulo en particular, se seleccionaron los códigos y sus redes que estaban relacionados con la intervención con personas mayores en residencias y el uso de tecnologías, siendo un total de 22 códigos (presentes en la tabla 1), en base a dos criterios de exposición: enraizamiento y densidad. El enraizamiento se refiere a la frecuencia con la que una idea específica es citada por las personas que contribuyen con información a la investigación, y la densidad es un indicador que muestra cuántas veces una idea en particular está conectada o relacionada con otras ideas en el conjunto de discursos de todas las personas que participan en la investigación.

Tabla 1. Códigos co-ocurrentes con el código "Residencia mayores"

<i>Código</i>	<i>Enraizamiento</i>	<i>Densidad</i>
○ Uso medios tecnológicos	57	18
○ Atención telefónica	50	12
○ Coordinación con otros servicios/entidades / Trabajo en red	50	20
○ Carencias medios tecnológicos	48	10
○ Necesidad de adaptación	42	10
○ Necesidades básicas / Casos urgencia	33	3
○ Falta de recursos	31	6
○ Videollamada	31	7
○ Dirección	30	6
○ Medidas sanitarias centro	26	18
○ Aislamiento	25	5
○ Uso de Whatsapp / teléfono propio	22	9
○ Interrupción del servicio/actividad	20	6
○ Comunicación con familiares	15	1
○ Cursos para usuarios/as	14	6
○ Especial atención población mayor	14	6
○ Apoyo emocional a usuarios/as	12	5
○ Buena organización trabajadores/as pandemia	10	8
○ N° usuarios/as atendidos/as	10	1
○ Preocupación por muerte/contagio familiares y conocidos	6	1
○ Dificultad seguimiento de casos	4	1
○ Residencia mayores	4	2

Fuente: Elaboración Propia

3 Resultados

El análisis del discurso refleja la importancia que tuvo una sólida coordinación entre los/las trabajadores/as durante la primera ola de la pandemia. Esto se manifestó en el sentimiento de que lograron superar la situación y mantener su funcionamiento gracias a la dedicación conjunta. Esta adaptación se percibió como un deber profesional, con personas dispuestas a invertir tiempo fuera de su horario laboral en beneficio de las personas mayores a las que atendían.

Se destaca el papel positivo de la dirección de los centros, que se implicaron activamente para asegurar el funcionamiento óptimo de las residencias. Además, se apreció una disposición a colaborar con otros servicios sanitarios y de diferentes tipos a nivel local, como pequeños talleres que contribuyeron a la fabricación de mascarillas de tela ante la falta de recursos.

También se notifica que experimentaron la interrupción total del funcionamiento de la residencia teniendo que implementar tres áreas de seguridad para gestionar posibles brotes de Covid-19. Estas áreas incluyeron una "zona roja" destinada a personas en cuarentena, una "zona amarilla" para casos probables y una "zona verde" para aquellos en quienes se confirmó que no existía infección.

En esta situación, los profesionales involucrados tuvieron que adaptarse rápidamente para mantener la calidad del servicio a los residentes. Destacaron por su creatividad al encontrar alternativas a las actividades grupales y cursos que solían llevar a cabo. Con el tiempo, los pasillos adquirieron un nuevo propósito, pasando de ser simples áreas de tránsito a convertirse en lugares para realizar diversas actividades.

A pesar de ello, el número de fallecimientos aumentaba, como resultado de esta situación, también se produjo un drástico aumento en las llamadas de familiares y amistades de los/as residentes, quienes estaban preocupados por la situación de sus seres queridos y los posibles contagios o brotes en los centros residenciales. En el discurso se refleja que, al principio de la pandemia, apenas podían hacer frente a la avalancha de llamadas telefónicas. En algunos momentos, esto llegaba a causar episodios de afonía entre los profesionales, además de malestar emocional al tener que lidiar con personas cercanas que lloraban por teléfono, experimentaban ansiedad o incluso se comunicaban de manera agresiva al exigir ver a los/as residentes, a pesar de que esto no estaba permitido debido a las normas de seguridad vigentes en ese momento. Algunas personas incluso culpaban a los y las profesionales, llegando a decir cosas como "el virus lo han traído ustedes a la residencia".

Más concretamente respecto al uso de medios tecnológicos como adaptación en la adversidad, se encontró que durante la pandemia, se menciona que la atención telefónica en estos centros experimentó un aumento significativo. Como respuesta a esta situación, se decidió crear grupos de WhatsApp para que las personas de referencia de los/as residentes pudieran recibir información de manera directa y continua. Los/as profesionales valoraron esta iniciativa de manera muy positiva, ya que consideraron que proporcionaba una mayor tranquilidad a los/as familiares y amigos, quienes podían recibir información de forma diaria y eficiente sin la necesidad de comunicarse individualmente con cada uno de ellos.

En estos grupos de WhatsApp, aunque no se compartían detalles específicos por razones de protección de datos personales, se informaba diariamente sobre la presencia de incidencias, la existencia de brotes, las actividades programadas, entre otros aspectos. Según los/as profesionales, esto contribuyó a que los/as familiares pudieran reducir sus niveles de tensión e incertidumbre, lo que resaltaron como un beneficio importante de esta comunicación eficaz.

También se ha destacado algunos efectos negativos derivados del uso de WhatsApp en esta situación. En algunos casos, debido a la situación y a la falta de recursos, los/as profesionales utilizaron sus propios teléfonos móviles, llevándolos a casa después de finalizar su jornada laboral. Incluso cuando se disponía de teléfonos institucionales, en su mayoría se usaban fuera del horario laboral, aunque fuera para verificar si había incidencias o nuevos casos de Covid-19. Esto generó en los/as profesionales una sensación de "no desconexión" en ningún momento del trabajo, impulsada por su propia preocupación por el bienestar de los/as residentes.

Pero en general, tanto la utilización de grupos de WhatsApp como la introducción de videollamadas con familiares han sido evaluados de manera positiva por los/as trabajadores/as sociales. Además, consideran que la opinión de los/as usuarios y familiares con respecto a estas medidas también ha sido mayoritariamente favorable, teniendo en cuenta la situación en la que se encontraban.

4 Conclusiones y discusión de resultados

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto notables deficiencias en los sistemas de protección tras experimentar períodos de recortes económicos, reflejando la necesidad de contar con un sistema consolidado de salud pública.

De este modo, para un abordaje de las consecuencias tanto sociales como económicas de esta crisis, se ha enfatizado en la importancia de fortalecer el sistema público de Servicios Sociales para que pueda desempeñar un papel fundamental en la preservación del bienestar colectivo.

En este sentido, las medidas implementadas durante la pandemia para el abordaje de las consecuencias socioeconómicas aterrizaron como algo temporal y limitado al contexto de la Covid-19, sin promover la consolidación del sistema público de servicios sociales. Esto implicaría el aumento de profesionales y recursos disponibles, así como la mejora de las condiciones de trabajo para un ámbito profesional que ha demostrado ser indispensable en el período pandémico.

Durante la primera ola de la pandemia de Covid-19, en las residencias de mayores, se continuó llevando a cabo una actividad considerada esencial, pero al mismo tiempo, fue necesario cumplir estrictamente con las medidas de seguridad e higiene sanitaria, con especial atención debido a que se trataba de uno de los grupos más vulnerables y con mayor riesgo desde el punto de vista médico.

Los/as profesionales del trabajo social se vieron abrumados por el aumento significativo de llamadas telefónicas de familiares de los/as residentes, ya que no podían realizar visitas durante el período del Estado de Alarma y existía un clima generalizado de preocupación y temor al contagio. Para atender a familiares y amistades, se implementaron nuevos métodos, como la creación de grupos de WhatsApp para difundir información de manera rápida y colectiva, así como las videollamadas a través de tabletas, que podríamos describir como "video-visitas" entre los/as residentes y sus seres queridos. Según los/as profesionales, estas medidas contribuyeron a reducir la preocupación por el bienestar de los residentes.

Además, se ha destacado la utilidad de las videollamadas y las reuniones virtuales en la coordinación con otros servicios y profesionales, de esta forma profesionales que raramente utilizaban estas tecnologías se vieron obligados a hacerlo, continuando con su uso en el futuro.

Referencias bibliográficas

- Blanco-Tarrio, E., & Blanco, G. (2020). Atención primaria y residencias de ancianos: a propósito de la COVID-19. *Medicina de Familia. SEMERGEN*, 46, 26-34. <https://doi.org/10.1016/j.semerg.2020.06.003>
- Castillo de Mesa, J. C., & Méndez-Domínguez, P. (Coords.). (2021). *Hacia la disrupción digital del trabajo social*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Fernández-Riquelme, S. (2018). Nuevas tecnologías para la Intervención social: investigación, integración y difusión digital. *Acción social. Revista de política social y servicios sociales*, 2(1), 1-23.
- Esteve, T. (2020). Impresoras 3D para cocinar en residencias de mayores. En 65ymas.com. Recuperado de <https://bit.ly/3XLTdMB> el 21 de octubre de 2022.
- Oliva, J., & Peña, L.M. (2022). Impacto de la COVID-19 en la atención sociosanitaria: el caso de las residencias. Informe SESPAS 2022. *Gaceta Sanitaria*, 36, S56-S60.
- Plena Inclusión. (2022). Fundación Betesda y Fundación Gmp ponen en marcha un proyecto que usa la realidad virtual con personas mayores. En plenainclusionmadrid.org. Recuperado de <https://bit.ly/3EVdDdn> el 21 de octubre de 2022.
- Glasser, B., & Strauss, A. (1969). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Chicago, IL: Aldine Publishing Co
- Ministerio de Sanidad (28 de abril de 2020) Plan para la transición hacia una nueva normalidad. Disponible en: <https://bit.ly/3DNVhcX>
- Fernández, A. E. (2020). Ante la "sorpresa" del COVID-19. *Revista Enfermería CyL*, 12(1), 4.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Innovación y avances de los Servicios Sociales en Illes Balears

Fernanda Caro Blanco, Universitat de les Illes Balears, (nanda.caro@uib.es)

María Antonia Carbonero-Gamundi, Universitat de les Illes Balears (macarbonero@uib.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

El objetivo del presente trabajo es mostrar resultados referidos al desarrollo del Sistema Público de Servicios Sociales (SPSS) en el territorio balear en los últimos 10 años, así como su avance a través de iniciativas innovadoras.

Se parte de la particular estructura administrativa de la comunidad balear, así como del desarrollo tardío del SPSS.

El estudio tiene en cuenta el análisis de dos grupos de indicadores, los que hacen referencia a las tres dimensiones propuestas por la Asociación de Directoras y Gerentes de servicios sociales (ADGSS): Derechos, esfuerzo Económico y Cobertura de servicios (Índice DEC) y los utilizados por el Gobierno Balear, agrupados en tres dimensiones: características del SPSS, sectores de población atendidos y gasto en servicios sociales. Se utiliza, asimismo, la investigación cualitativa a través del análisis de informes, normativa, y noticias de prensa como más significativas.

Este análisis muestra cómo, si bien se ha avanzado en un diseño estratégico innovador basado en el reconocimiento de derechos, la ampliación de la cobertura y la mayor implicación presupuestaria, la organización administrativa y competencial aparece como un elemento significativo en la implementación del SPSS que puede condicionar negativamente la transformación de éste.

Palabras clave

Servicios Sociales, innovación, indicadores, sistema garantista, derechos sociales

1 Introducción: La innovación en el Sistema Público de Servicios Sociales

¿De qué hablamos cuando nos referimos a la innovación en servicios sociales? Responder a esta pregunta no resulta del todo fácil. El propio concepto de innovación está sujeto a controversia, siendo un concepto en permanente desarrollo que responde a diversas perspectivas.

En 1974 Schumpeter ofrece una primera definición de innovación en la que, desde la óptica de la economía y la tecnología, se refiere a la incorporación de nuevos métodos de producción y organización que brindan nuevas oportunidades al capitalismo en épocas de crisis. Se trata, en este caso, de una concepción procedente del mundo empresarial, en la que la innovación es considerada una vía para incrementar la productividad y la competitividad. En los últimos años se ha ido consolidando un cierto giro social en los estudios de la innovación, que pretende dar paso a un paradigma alternativo a la innovación tecnológica (Abril et al., 2021).

En este sentido, Zubero (2015) se refiere a innovación como a aquellas acciones que surgen a partir de una necesidad expresada por un colectivo, que representan una resignificación de la situación en la que se tienen en cuenta las causas y que tienen como objetivo central conseguir mejoras que sean experimentadas, percibidas y definidas como tal por parte de las personas afectadas, entre otras características.

Pero lo cierto es que a la hora de identificar tendencias, innovaciones o buenas prácticas en el ámbito de los servicios sociales no todas las experiencias que se señalan son estrictamente innovadoras, aunque existe últimamente un renovado interés por aquellas que suponen una ruptura con las fórmulas tradicionales de organización y prestación de servicios (SIIS, 2020).

La ruptura con las actuaciones consideradas tradicionales en servicios sociales, más ligadas a un modelo asistencialista alejado del reconocimiento de derechos, es la idea de innovación de la que se parte en el presente trabajo.

2 Estructura administrativa y competencial en materia de servicios sociales en Illes Balears

El desarrollo de los Servicios Sociales en Illes Balears puede caracterizarse como tardío; no es hasta la promulgación de la actual ley autonómica de Servicios Sociales, (Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de Illes Balears) y su posterior desarrollo normativo, cuando se puede hablar de un verdadero despliegue del sistema. La Ley 4/2009, ley de segunda generación que derogó la Ley 9/1987, realiza propuestas más adaptadas a la realidad social balear, comprometiéndose de manera explícita con el desarrollo de un SPSS en Illes Balears. La Ley prevé por primera vez la aprobación de carteras de servicios -por parte de las diferentes Administraciones públicas con competencias en materia de servicios sociales- que incluyen las prestaciones a las que la ciudadanía podrá exigir a las diferentes Administraciones públicas competentes, por lo que se avanza hacia un sistema garantista que contradice el carácter asistencialista que los servicios sociales aún no ha podido eliminar. Además, la Ley 4/2009 introduce elementos homogeneizadores en todo el territorio balear con la finalidad de garantizar a la ciudadanía unas prestaciones mínimas y unas condiciones básicas de calidad de servicios. La Ley organiza territorialmente los servicios sociales introduciendo la distinción entre Zona Básica -como ámbito de actuación de los Servicios Sociales Comunitarios (SSC) - Áreas -como ámbito de actuación de los Servicios Sociales Especializados (SSE)- e Islas, siendo responsables cada uno de los Consells Insulars de Mallorca, Menorca, Eivissa y Formentera del conjunto de servicios sociales en su territorio.

Sin embargo, la particular estructura territorial de la comunidad balear, que le da su carácter pluri insular, y la doble administración que la rige (Govern Balear y Consells Insulars), genera importantes dificultades organizativas que han condicionado el SPSS. La promulgación en el año 2000 de la Ley de Consells Insulars, y su reciente reforma en el 2022, ahonda en una vocación insularista que busca convertir a las administraciones insulares en el verdadero gobierno de cada isla. Así, cada una de las islas, representadas por sus respectivos Consells Insulars, asumen gran parte de las competencias del SPSS balear, mientras que el gobierno autonómico se reserva la planificación, normativa y gestión de determinadas prestaciones. Una concurrencia competencial que dificulta la gestión de los servicios sociales, así como la comprensión de éstos por parte de la ciudadanía.

Progresivamente el gobierno autonómico ha ido transfiriendo competencias a los Consells Insulars, principalmente de gestión, sin embargo, esta complejidad persiste, fundamentándose en cuatro situaciones: 1) Un proceso de transferencias desigual, especialmente en lo que se refiere a los Servicios Sociales Especializados, en los que cada uno de los sectores de población ha ido viviendo procesos, diferenciados en el tiempo; 2) el mantenimiento de la concurrencia competencial, ya que gobierno autonómico y Consells Insulars

participan simultáneamente en la planificación, financiación y gestión de los servicios sociales especializados; 3) La gestión compartida entre el SPSS y otros sistemas, como es el caso de las adicciones y la salud mental, responsabilidad del sistema de salud, y las políticas de género que se configuran como sistema propio; 4) la aprobación de leyes a nivel estatal que generan la creación de nuevos subsistemas dentro del SPSS autonómico e insular, como es el caso de la ley de responsabilidad penal del menor y la ley de dependencia.

3 Metodología

En el Estado español el análisis de los servicios sociales cuenta aún con escasas experiencias en las que se parta de indicadores que permitan medir la eficacia, eficiencia, calidad y viabilidad del sistema. Es por esta razón que en el presente estudio hemos partido de dos grupos de indicadores – los propuestos por la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, y los utilizados por el Govern de les Illes Balears – que nos permiten aportar datos al análisis del SPSS balear, aún a pesar de identificar la necesidad de avanzar en el diseño de una propuesta de indicadores que nos permitan acercarnos, con más precisión, a la identificación de avances y necesidades del SPSS balear.

El presente análisis se complementa con un estudio cualitativo a partir del acercamiento a la realidad de los servicios sociales baleares en base al análisis de memorias, normativa, y noticias de prensa.

Respecto a los indicadores de partida se ha buscado identificar aquellos que nos muestran un avance en el SPSS y, por el contrario, aquellos en los que el SPSS muestra sus deficiencias.

De los indicadores propuestos por la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales¹, sintetizados en el llamado Índice DEC, y que reúne indicadores referidos a tres aspectos: - Derechos y decisión política (1), Relevancia Económica (2) y Cobertura (3) -, se ha prestado mayor atención a aquellos que muestran una mayor incidencia en el territorio balear. En el grupo de Derechos y decisión política (1) tienen especial relevancia los indicadores referidos a: la existencia de ley de nueva generación, la aprobación de un Catálogo o Cartera de Servicios Sociales, la existencia de Plan estratégico y la integración del sistema de atención a la dependencia en el SPSS. En el grupo de indicadores que hacen referencia a la Relevancia Económica (2), son significativos los tres indicadores propuestos: gasto consolidado de las Administraciones Públicas en servicios sociales por habitante y año, porcentaje de gasto de las Administraciones Públicas en servicios sociales respecto al PIB regional y porcentaje de gasto en servicios sociales de las Administraciones Públicas sobre gasto total ejecutado por las mismas. Estos dos grupos de indicadores muestran el avance que el SPSS de Illes Balears ha realizado en los últimos diez años. Sin embargo, cuando nos fijamos en los indicadores que hacen referencia a la Cobertura (3), se observa una situación muy desigual. Por un lado, los indicadores referidos a personal técnico en centros de servicios sociales; porcentaje de acogimientos familiares sobre total de acogimientos a menores; porcentaje de plazas para personas con discapacidad en centros residenciales, y centros de día; porcentaje de plazas en centros de acogida para mujeres víctimas de violencia de género y ratio de plazas de alojamiento por cada 100.000 habitantes, muestran los avances del sistema. Sin embargo, los indicadores referidos a porcentaje de beneficiarios del SAAD sobre población potencialmente dependientes, Porcentaje de personas con derecho a prestación en el SAAD, pendientes de PIA, sobre total de personas con derecho; N.º de Plazas de financiación pública en servicios residenciales, centros de día y otros dispositivos de atención a personas dependientes por cada 100 personas mayores de 65 años; y porcentaje de perceptores de RMI por población bajo umbral de pobreza, muestran las deficiencias del sistema.

¹ <https://directoressociales.com/indice-dec/>

Por su parte, el Govern de les Illes Balears (GOIB) organiza los indicadores en distintas dimensiones², atendiendo a las competencias de la Conselleria d'Afers Socials. Así, identifica: número y tipología de profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios (SSC) básicos y específicos, por Municipios e Islas; personas usuarias de los diferentes servicios básicos de los SSC; Equipamientos para personas mayores (Residencias/Centros de Día/Vivienda supervisada); Equipamientos para salud mental; Equipamientos para diversidad funcional; Solicitudes de grado de dependencia; medidas aplicadas a menores en conflicto; personas con reconocimientos de + del 33% de discapacidad; denuncias, órdenes de protección y medidas aplicadas a mujeres víctimas de violencia; informes de esfuerzo de integración, informes de escolarización para personas inmigrantes; acompañamiento, vivienda supervisada y servicios ocupaciones para personas con problemática de salud mental; gasto per cápita en el conjunto de ayuntamientos y Consells Insulars; prestaciones económicas a personas y familias:

4 Resultados

Si bien los servicios sociales de Illes Balears se caracterizan por su desarrollo tardío, condicionado por la complejidad de su estructura administrativa y competencial, también es cierto que en la última década el sistema experimenta un despliegue significativo. Así lo muestran los sucesivos informes presentados por la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (ADGSS), según los cuales Baleares pasa de ser en 2012 una de las comunidades del Estado con menor desarrollo del SPSS, a situarse en 2021 entre las más avanzadas. El avance del SPSS balear se basa en tres aspectos: en una particular apuesta por el reconocimiento de los derechos de las personas a través de la aprobación de carteras de servicios sociales que permiten evolucionar hacia un sistema garantista; en la ampliación del nivel de cobertura en las prestaciones consolidando una red cada vez más extensa a través de la progresiva implementación del sistema de conciertos; y en la consolidación de una tendencia de crecimiento sostenido en cuanto a la financiación.

A todo ello, se debe añadir la apuesta por experiencias innovadoras que permitan avanzar hacia un mayor grado de universalización, mejorando la atención y la cobertura de necesidades de colectivos especialmente vulnerabilizados.

- *Las transformaciones más relevantes en el periodo 2015-2022 pueden resumirse en:*
 - Importante desarrollo normativo de la Ley autonómica de servicios sociales, referido a definición de las prestaciones económicas, la organización de la gestión externa de servicios (conciertos, contratos y convenios), la Ley del Tercer Sector Social y la Ley de voluntariado, entre otras de carácter específico.
 - Publicación de Carteras de Servicios Sociales en los tres niveles de la administración, Autonómico, insular y municipal. No obstante, no han sido publicadas las carteras insulares de Menorca, Eivissa y Formentera, y en referencia a lo municipal tampoco todos los ayuntamientos la tienen. Las que existen están pendientes de actualización y de publicación en el curso 2022-2023.
 - Consolidación de la colaboración del TSAS como proveedor de bienestar e interlocutor con la Administración pública en el diseño de políticas sociales, a partir de la aprobación de la Ley del Tercer Sector.

² <https://www.caib.es/sites/estadistica/ca/estadistiques-28558/>

- Avance en el sistema de concertación de Servicios Sociales, desde las más importantes instituciones de las Islas Baleares y en servicios dirigidos a diferentes sectores de población. Se podría decir que se trata de una “cultura” que se está haciendo extensiva al conjunto del territorio y que está refrendada normativamente desde el Gobierno autonómico.
- Avance en la lucha contra la exclusión social severa y el sinhogarismo a partir de la aprobación de la Renta Social Garantizada (RESOGA), anterior al Ingreso Mínimo Vital, desde una prestación no contraprestacional y considerada de derecho subjetivo.
- *Tendencias o debates de reformas y orientaciones en agenda para el corto o mediano plazo:*
 - Avance hacia modelos más normalizadores de atención a la exclusión social severa y el sinhogarismo, a través de la implantación del modelo housing y de la revisión del modelo en escala.
 - Avance en la atención integral de jóvenes emancipados provenientes de los sistemas de protección del menor y menores infractores, incluyendo a menores extranjeros no acompañados.
 - Incorporación de modelos de atención centrados en la persona y en la medición de la calidad de vida como forma de revisar el eclecticismo que caracteriza la intervención social y los Servicios Sociales.
 - Fortalecimiento de la intervención comunitaria, excepcionalmente en el municipio de Palma; su importancia radica en su mayor impacto poblacional y en su transferibilidad a otros territorios.
- *Necesidades a incorporar en la agenda política:*
 - Necesidad de clarificar responsabilidades competenciales y establecer circuitos de atención y derivación, así como en la creación de redes de atención de servicios sociales especializados que incorporen la cobertura completa de las necesidades de cada colectivo.
 - Finalizar el proceso de transferencia de la gestión de prestaciones del Sistema de la Dependencia a las corporaciones locales (Consells Insulars y municipios).
 - Incidir en la planificación estratégica y sectorial en todos los niveles de la administración, autonómica, insular y local.
 - Desarrollar protocolos y/o acuerdos de relación/coordinación interinstitucional entre el SPSS y otros sistemas de protección especialmente Salud y Vivienda (se hace necesaria el desarrollo de un sistema público de vivienda).
- *Cambios específicos propiciados por la crisis Covid19:*
 - Revisión de la Renta Social Garantizada (RESOGA) y desaparición de la Renta Mínima de Inserción (RSG) a partir de la creación del Ingreso Mínimo de Inserción (IMV).
 - Incremento de la dotación profesional en los Servicios Sociales Comunitarios Básicos, avanzando hacia la ampliación de los ratios de atención en cumplimiento del *Decreto 48/2011, de 13 de mayo, por el que se regulan los principios generales y las directrices de coordinación de los servicios sociales comunitarios básicos.*
 - Revisión e implementación de un nuevo modelo de atención en los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento de Palma.

5 Conclusiones

Las conclusiones que se pueden extraer de este primer análisis de los servicios sociales de Illes Balears hacen referencia a tres aspectos: las transformaciones ya consolidadas en el SPSS balear, las tendencias del sistema que introducen cambios estructurales en éste y las reformas que necesariamente deben ser incorporadas en la agenda política a corto o medio plazo.

Si bien es cierto que el modelo de Servicios Sociales balear ha avanzado significativamente en el periodo 2015-2023 en base a la progresiva consolidación de un sistema garantista de reconocimiento de derechos, a la vez que se avanza en la implementación de servicios y programas a partir del modelo centrado en la persona y la visibilización de colectivos vulnerabilizados hasta el momento escasamente atendidos, se identifica también la necesidad de continuar avanzando en la cobertura de servicios y prestaciones en los sectores que presentan más deficiencias, a partir de planificación estratégica y sectorial, hoy por hoy escasa en nuestro territorio.

Se identifica, de manera significativa, la necesidad de clarificar responsabilidades competenciales y establecer circuitos de atención y derivación entre los distintos niveles del sistema de servicios sociales, las distintas administraciones con competencias en materia de servicios sociales y los distintos sistemas de protección que inciden en el bienestar de la ciudadanía.

Otro aspecto al que debemos hacer referencia es la carencia de estudios que analicen de manera sistematizada el desarrollo del SPSS balear, tarea que debe ser incorporada, sin demora, a las agendas políticas e institucionales.

Referencias bibliográficas

- Abril, D., Carbonero, M^a A., Nadal, I., (coords.), Caro, F., Ferragut, C., López, A., Oliver, M.A., Santángelo, A., Thomàs, C. (2021). *Pràctiques d'innovació social transformadora per a la inclusió a les Illes Balears*. Edicions Talaiot.
- Asociación de Directoras y Gerentes de los Servicios Sociales (2022). *Valoración del Desarrollo de los Servicios Sociales por Comunidad Autónoma. Índice DEC 2021*. <https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2022/06/00-DEC-2021-todas-CCAA-comprimido.pdf>
- GOIB (2023). Govern de les Illes Balears. Conselleria d'Afers Socials i Esports. *Explotació mensual de les dades de gestió dels serveis socials*. https://www.caib.es/sites/estadistica/ca/estadistiques_per_illes/
- SIIS, Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa = Centro de Documentación y Estudios. (2020). *Revisión de tendencias, innovaciones y buenas prácticas en el ámbito de los servicios sociales*. Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria. *Revista de Servicios Sociales*. Nº 70, 2020, págs. 5-31
- Zubero, I. (2015). *Innovación social: una propuesta para pensar las prácticas sociales en clave de transformación*. A J. Subirats & À. García (eds.), *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades* (pp. 13-41). Barcelona: Icaria.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Habilidades duras y blandas en el contexto de los límites en la relación trabajador social-cliente

Hana Donéeová, Universidad de Bohemia del Sur de České Budějovice, (donecova@tf.jcu.cz)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

En esta comunicación se presenta el resultado parcial de la investigación que tiene por objeto explorar la cuestión del mantenimiento de los límites profesionales entre el trabajador social y su cliente en los servicios sociales. Se analizan los límites profesionales en relación con las competencias duras y las habilidades blandas del trabajador social. En la primera parte, se realiza un análisis de los conceptos teóricos relacionados con las habilidades duras y blandas del trabajador social, el vínculo entre el trabajador social y el cliente. En la segunda parte, se presentan los resultados parciales de una investigación cualitativa centrada en aspectos del vínculo entre el trabajador social y el cliente. En ambos casos, sólo se seleccionaron trabajadores sociales que trabajaban con personas sin hogar y personas mayores. La muestra de la investigación son 3 trabajadores sociales que trabajan en centros de acogida y residencias de mayores.

Palabras clave

Trabajo social, cliente, habilidades duras, habilidades blandas

1 Descripción general

1.1 El trabajador social en Chequia

El trabajo social es una profesión establecida en la República Checa, regulada desde finales de los años noventa por la Ley de Servicios Sociales 108/2006 Coll.

Esta ley regula las condiciones para la prestación de asistencia y apoyo a las personas en situación social desfavorable a través de los servicios sociales y los requisitos previos para el ejercicio de la profesión de TS si realiza actividades en los servicios sociales. Para ejercer el trabajo social, es necesario que los trabajadores sociales cumplan las siguientes condiciones establecidas en la Ley 108/2006 de la recopilación, artículo 110, es decir, integridad penal, aptitud médica y, en particular, formación profesional. Un trabajador social puede obtener una formación profesional en una escuela superior de formación profesional centrada en el trabajo social o en ámbitos afines, o en una universidad centrada en el trabajo social (Ley nº 108/2006 de la recopilación de leyes sobre servicios sociales).

Como los clientes son diferentes, el punto de partida de los trabajadores sociales es el mundo natural del cliente, es decir, el trabajador social responde a las necesidades del cliente en la situación actual (Matoušek et al. 2010).

El perfil del trabajador social se construye a partir de las expectativas profesionales, que son un conjunto de supuestos que definen las funciones y los procesos sociales por los que una persona se convierte en trabajador social (Navrátil, 1998, p. 46).

1.2 Habilidades duras del trabajador social

Las competencias duras son aquellas cuyo nivel de rendimiento puede medirse con precisión. (Hartl et al. 2010). Por lo tanto, en la profesión del trabajo social y en otras profesiones, son los conocimientos técnicos adquiridos a través de la educación los que se requieren para la práctica del trabajo social. Entre las habilidades duras básicas podemos incluir: *Valoración y evaluación de la situación del cliente* - Para identificar las necesidades de los usuarios en la planificación comunitaria de los servicios sociales, se utilizan 2 de los 4 tipos de necesidades de Bradshaw: 1. necesidades declaradas por los usuarios de los servicios (sentidas y expresadas), 2. necesidades de los usuarios determinadas por los proveedores y otros expertos en la materia (normativas/comparativas) (Kavalír, 2006, p. 37 IN Pilát 2021). *Gestión de casos* – El trabajador social debe basarse en los conocimientos adquiridos en las instituciones educativas, adquirir conocimientos teóricos sobre la gestión de casos y gestionar y coordinar los servicios y recursos para los clientes, incluidas la derivación y la defensa. Basándose en los conocimientos adquiridos, el trabajador social debe ser capaz de evaluar el problema del cliente y desarrollarl un plan individualizado para trabajar con él. *Intervención en crisis* – Es el tipo de ayuda profesional prestada a personas en situaciones de crisis. El enfoque del trabajador social es activo y a corto plazo. La intervención en crisis tiene un importante potencial preventivo (Vodáčková 2002, p.59). *Ética y normas profesionales* - Los trabajadores sociales deben estar familiarizados con el "Código Ético de los Trabajadores Sociales", que incluye las normas de comportamiento ético de los trabajadores sociales, no sólo hacia el cliente, sino también hacia el empleador, la organización, la sociedad, la profesión y la experiencia, así como las cuestiones éticas que un trabajador social puede encontrar en el ejercicio de su profesión (Código Ético de la Sociedad de Trabajadores Sociales de la República Checa).

Para una buena práctica del trabajo social no sólo es necesario conocer las habilidades anteriores, sino también las blandas que forman parte de la personalidad de una persona.

1.3 Habilidades blandas del trabajador social

Las competencias interpersonales son rasgos de la personalidad que determinan la capacidad de trabajar con personas. (Prince y Michkova 2016). Las habilidades más importantes para los trabajadores sociales son: *La empatía* que ayuda al trabajador social a adquirir comprensión, simpatía y sensibilidad hacia las personas que reciben los servicios. Gracias al contacto empático con los clientes, aumentan las probabilidades de establecer una buena relación y mantener relaciones de trabajo productivas (Cournoyer op. 2011, p.14). *La comunicación eficaz* es esencial en el trabajo social, ya que los trabajadores sociales deben ser capaces de comunicarse eficazmente con diversas personas, incluidos los clientes, otros profesionales y los miembros de la comunidad. Durante la comunicación, se intercambian mensajes, es decir, la adquisición de información es esencial para los trabajadores sociales. Pero, al mismo tiempo, transmiten información que afecta al cliente, como se ilustra en el siguiente gráfico. Si queremos tener una conversación agradable desde el punto de vista

de la otra persona, debemos ofrecer mensajes a los que asocie mensajes positivos (agradables, significativos, seguros. (Dlabal 2021, p. 10). Los trabajadores sociales deben ser capaces de identificar y resolver problemas sociales complejos. Como afirma Payne (2014, p.78), la experiencia personal puede contribuir al proceso de trabajo con un cliente. Para ello, el trabajador social debe ser consciente de sí mismo y ser capaz de reflexionar sobre los puntos fuertes y débiles de su forma de abordar los problemas. Dada la diversidad de los usuarios de los servicios sociales, los trabajadores sociales deben *ser capaces de aceptar a las personas que son diferentes de ellos*, así como a las que se parecen a ellos en apariencia, origen, actitudes, capacidades y comportamiento (Cournoyer op. 2011, p.93). Ya que el trabajo social integra conocimientos de otras disciplinas, forma parte esencial de la personalidad del trabajador social *colaborar* no sólo con el cliente o el lugar de trabajo, sino también con otros profesionales, especialmente de los campos de la psicología, la sociología o el derecho (Matoušek 2001).

1.4 Límites profesionales en trabajo social

Los límites entre los trabajadores sociales y otras personas se consideran una división que determina lo que es asunto del trabajador social y del otro (Kopřiva 2006, p.74). En el trabajo social podemos hablar del punto hasta donde puede llegar un TS con un cliente. Los límites en la relación trabajador social-cliente deben ser claros y estar claramente establecidos para no acercarse demasiado, lo que puede ser peligroso tanto para el trabajador social como para el cliente. La actitud básica de trabajo para no establecer los límites correctamente, lo que también contribuye a la confianza por parte del cliente, es estar en contacto empático con el cliente y al mismo tiempo no perder el contacto con uno mismo, a lo que contribuyen las mencionadas habilidades blandas del TS (Kopřiva 2006, p.92).

2 Metodología

2.1 Enfoque

El *objetivo* de los estudios de casos presentados es especificar las habilidades duras y blandas en el contexto de los límites profesionales del trabajador social-cliente.

Los siguientes subobjetivos sirvieron para definir la estructura de la investigación y se utilizaron para desarrollar las preguntas de investigación.

- *Subobjetivo 1:* Experiencia de los trabajadores sociales ante situaciones estresantes.
- *Subobjetivo 2:* El efecto de la duración de la experiencia en trabajo social y la educación en la relación trabajador social-cliente.

2.2 Preguntas de investigación

La pregunta principal de la investigación era determinar el impacto de las habilidades duras y blandas en las relaciones de los trabajadores sociales con sus clientes.

2.3 Método de investigación

El método usado era el estudio de caso explicativo cuyo objetivo es buscar relaciones causales (Mišovič 2019, p. 230). En los siguientes estudios de caso, se presentarán las preguntas de investigación anteriores, con el trasfondo teórico de las habilidades duras y las habilidades blandas del trabajador social en el contexto de la relación trabajador social-cliente en residencias de ancianos y centros de acogida.

La técnica de recogida era la entrevista semiestructurada, que duró aproximadamente 45 minutos. Dado que las instituciones sociales seleccionadas no cuentan con trabajadores sociales varones, sólo se entrevistó a mujeres. Se contactó con ellas por correo electrónico y las entrevistas tuvieron lugar en la institución. Antes de comenzar la investigación se tomó un "consentimiento informado para participar en la investigación".

Al tratarse de la primera fase de la investigación, los datos se analizaron mediante codificación abierta y para su interpretación se eligió la técnica del tarjetero.

2.4 Muestra de la investigación

La muestra de la investigación estaba formada por 3 trabajadoras sociales que trabajaban en una organización eclesial de la región de Bohemia del Sur de la República Checa. La selección de la muestra fue deliberada. El criterio de selección fue trabajar en un asilo o residencia de ancianos que dependa de una organización eclesial que preste servicios sociales en la región de Bohemia del Sur en la República Checa.

Los encuestados se identifican de la siguiente manera:

R1: Trabajadora social que trabaja en un hogar de acogida para hombres.

R2: Trabajadora social que trabaja en una residencia de mayores.

R3: Trabajadora social que trabaja en un centro de acogida para madres con hijos

2.5 Lugar de la investigación

La elección del lugar de la investigación fue deliberada, sólo se contactó con los centros sociales pertenecientes a una organización eclesial que opera en la región de Bohemia del Sur, en la República Checa.

3 Resultados

3.1 Estudio de caso 1

Presentación de la encuestada: una mujer de 59 años que se graduó en un instituto de enseñanza secundaria y posteriormente en una escuela profesional superior de trabajo social. En el centro de acogida para hombres trabaja desde hace 5 años, antes trabajaba en una residencia de ancianos como enfermera.

– Situaciones estresantes en relación con las habilidades duras y blandas

La encuestada declaró que el grupo destinatario más frecuente del centro de acogida son los antiguos reclusos, razón por la que a menudo experimenta miedo. *"Básicamente, lo recibo aquí como un papel blanco y limpio y no se me permite averiguar ninguna información al respecto. Por supuesto, me enteraré también, sí, a veces lo que hicieron, ya que en realidad estaban en la cárcel. Sin embargo, añade que mantener los límites profesionales es importante para preservar su intimidad. "Una vez se puso en contacto conmigo un cliente, ocurrió en Facebook, quería hacerse amigo mío, así que lo borro y me limito a proteger mi privacidad".* Aquí

podemos ver el uso de habilidades duras y blandas como la valorización de la situación del cliente, la cooperación y el no juzgar a los clientes.

- Duración de la experiencia y formación en trabajo social frente a la relación con el cliente

La encuestada da mucho crédito a la duración de la experiencia en comparación con la educación, que considera sólo como una necesidad para el trabajo social. *"No creo que la escuela te dé todo lo que necesitas para un trabajo duro. Se podría decir que me sentí como un papel en blanco en este ámbito, que hay muchas cosas que tienes que aprender"* Al mismo tiempo, la encuestada añade que también se necesita una práctica más prolongada con el grupo destinatario y educación sobre los problemas de los clientes.

3.2 Estudio de caso 2

Presentación de la encuestada: mujer, 33 años, diplomada universitaria en trabajo social. Trabaja en una residencia de mayores desde hace 5 meses, antes trabajó durante menos de un año en la oficina de empleo y en una escuela con personas con enfermedades mentales.

- Situaciones estresantes en relación con las habilidades duras y blandas

La encuestada señaló que las situaciones estresantes más frecuentes se dan con las familias de los clientes, por lo que es necesario estar familiarizado con el trabajo con familias. *"... Experimenté un conflicto que me hizo sentir incómoda. En realidad, mi hija fue a cobrar su herencia y estaba muy enfadada, diciendo que aún teníamos que hacer algo por su madre, que en realidad no habíamos hecho nada y que no la habíamos atendido como es debido, y que quería que le pagáramos el dinero en mano y nosotros lo queríamos a cuenta, y que cómo era posible, y estaba gritando todo tipo de cosas..."* La encuestada también añade que el conocimiento de la escucha activa es necesario para afrontar situaciones estresantes, por lo que utiliza sus conocimientos de la universidad.

- Duración de la experiencia y formación en trabajo social frente a la relación con el cliente

En términos de educación, un hallazgo sorprendente para mí fue que, aparte de los conocimientos teóricos, la escuela fue particularmente útil para asentarme en las creencias de un trabajador social. *"En realidad, la escuela fue lo que más me aportó, por extraño que parezca, en cuanto a la apertura del área de la fe y eso, además de las diferentes áreas de la ética, las diferentes áreas de la ética en el trato con el trabajo social. Eso fue lo que me aportó y de lo que todavía me nutro"*. Dado que la encuestada lleva poco tiempo trabajando en el centro, no es posible evaluar el cambio.

3.3 Estudio de caso 3

Presentación de la encuestada: mujer, 30 años, estudió en un instituto de enseñanza secundaria y después en una escuela profesional superior de trabajo social. Posteriormente cursó sin éxito estudios universitarios en el ámbito del trabajo social. Trabaja en un centro de acogida para madres con hijos desde hace un año.

- Situaciones estresantes en relación con las habilidades duras y blandas

La encuestada afirmó que las situaciones estresantes más habituales son cuando los clientes intentan manipularles mediante mentiras que difunden sobre ellos. *"Bueno, ella dijo y se lo cuentan a la otra compañera, pero no es cierto en absoluto, y esto me pasó después de llevar aquí alrededor de un mes, las otras trabajadoras no me conocían, y el cliente de aquí estaba hablando de mí, de lo que había hecho aquí otra vez. De nuevo, fui un poco más listo porque lo defendí todo, tenía pruebas para ello, así que salió bien y la dirección no lo abordó de ninguna manera."* Sin embargo, maneja estas situaciones estresantes comprobándolo todo y estableciendo límites claros con sus clientes. Sabe que es su trabajo y no se preocupa por ello.

– Duración de la experiencia y formación en trabajo social frente a la relación con el cliente

La encuestada afirma que el tiempo de experiencia también es importante para establecer el papel que va a desempeñar con los clientes. *"Al principio quería tener este papel porque no tenía experiencia con este grupo destinatario, y era bastante antinatural encajar en el papel de alguien que te aconseja cómo cocinar; cómo cuidar a un niño cuando tienes 30 años. Y entonces me dije a mí misma que a menudo sé mucho más de algo que ellos, simplemente porque vengo de un entorno en el que mis padres me enseñaron. Así que pensé, voy a estar aquí por mí misma y creo que fue una gran decisión"* En cuanto a la educación, la propia encuestada dijo que, aunque quería ir a la universidad, no lo necesitaba porque tenía un título universitario.

4 Conclusión

Gracias a investigaciones anteriores, que no forman parte del estudio, se ha descubierto que en la República Checa es frecuente una relación estrecha entre los trabajadores sociales.

El objetivo de los estudios de casos presentados fue especificar las habilidades duras y blandas en el contexto de los límites profesionales del trabajador social-cliente. A partir de los estudios presentados, se destacó la influencia de las competencias duras y blandas en la relación entre los trabajadores sociales y los clientes. En cuanto a las competencias duras, los trabajadores sociales señalaron la valoración y evaluación de la situación del cliente, la gestión de casos y el cumplimiento de la ética profesional. Las habilidades blandas surgieron como las más importantes la empatía, la comunicación eficaz, ser capaces de aceptar a las personas que son diferentes de ellos y colaboración no sólo con los clientes.

Sin embargo, es importante mencionar que también depende de los valores internos de los trabajadores sociales y también del entorno social del que procede el trabajador social.

Referencias bibliográficas

- Cournoyer, Barry R. (op. 2011): The Social work skills workbook. 6th ed. Belmont, CA: Cengage Brookscole
- Dlabal, Martin (2021): Komunikace v pomáhajících profesích. Vydání první. Praha: Portál.
- Hartl, Pavel; Hartlová-Císařová, Helena; Nepraš, Karel (2010): Velký psychologický slovník. Vyd. 4., V Portálu 1. Praha: Portál.
- Kopřiva, Karel (2006): Lidský vztah jako součást profese. [psychoterapeutické kapitoly pro sociální, pedagogické a zdravotnické profese]. With assistance of Jiřina Šíková. 5. vyd. Praha: Portál.
- Matoušek, Oldřich (2001): Základy sociální práce. Vyd. 1. Praha: Portál.
- Matoušek, Oldřich; Kodymová, Pavla; Koláčková, Jana (2010): Sociální práce v praxi. Specifika různých cívkých cílových skupin a práce s nimi. Vyd. 2. Praha: Portál.
- Miroslav Pilát (2021): Asistent sociální péče jako alternativní instrument podpory setrvání jedinců v jejich přirozeném sociálním prostředí. In Fórum sociální politiky 15 (3), pp. 13–19. Available online at <https://www.rilsa.cz/casopis/forum-socialni-politiky-3-2021/>, checked on 5/22/2023.
- Mišovič, Ján (2019): Kvalitativní výzkum se zaměřením na polostrukturovaný rozhovor. Vydání první. Praha: Slon (Studijní texty, 72. svazek).
- Payne, Malcolm (2014): Modern social work theory. Fourth edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Prince, Emma-Sue; Michková, Helena (2016): 7 měkkých dovedností, které vás posunou kupředu. 1. vydání. V Brně: BizBooks.

Vodáčková, Daniela (2002): Krizová intervence. [krize v životě člověka : formy krizové pomoci a služeb]. 1. vyd. Praha: Portál.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

El impacto del escudo social para amortiguar los efectos de la pandemia

Antidio Martínez de Lizarrondo Artola, Observatorio de la Realidad Social del Gobierno de Navarra
(amartart@navarra.es)

Víctor Iraceburu Zazpe, Observatorio de la Realidad Social del Gobierno de Navarra
(victor.iraceburu.zazpe@navarra.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

La crisis derivada de la COVID-19 ha incrementado las desigualdades y ha mostrado que los grupos más precarizados sufren en mayor medida las consecuencias. Sin embargo, es importante subrayar que el ‘escudo social’ ha funcionado para que esta crisis no tenga efectos tan devastadores. El Observatorio de la Realidad Social expone aquí un estudio de la movilidad de los individuos entre estratos económicos entre 2019 y 2021, así como un cálculo acerca de qué parte de sus ingresos provienen de la Renta Garantizada e IMV y los ERTE.

Los resultados indican cierta inmovilidad, sobre todo en las decilas más pobres y más ricas. Ahora bien, se evidencia asimismo el efecto positivo de dicho ‘escudo social’, ya que para las personas en el decil con menor renta de Navarra casi la tercera parte de sus ingresos provino en 2021 de ambas medidas de protección social.

Palabras clave

Escudo social, decilas, movilidad, renta garantizada, ERTE

1 Introducción

El Observatorio de la Realidad Social (2018) expuso por primera vez en su *II Informe sobre la pobreza y la desigualdad en Navarra* una novedosa aproximación sobre la desigualdad en la Comunidad Foral a través del análisis de la evolución de la movilidad de ingresos en la renta de la población navarra. Este análisis se viene realizando a partir de los datos fiscales de toda la población residente en esta Comunidad y que recoge la Estadística de Renta de la Población de Navarra (ERPN) que realiza Nastat, el Instituto de Estadística de Navarra.

La importancia de un análisis dinámico de los ingresos para el bienestar económico de la población en el marco de la COVID-19 ha sido subrayada por distintas autoras (Bárcena y Cantó, 2020). Es por ello que aquí se analiza la evolución de la movilidad de ingresos en Navarra entre el año previo a la pandemia (2019), el año más duro de la crisis sociosanitaria (2020) y 2021, como último año disponible para ver el efecto de la crisis derivada de la COVID-19.

En esta ocasión se ha aprovechado la ERPN para incorporar un innovador análisis sobre el impacto de dos medidas de protección social (‘el escudo social’) que han contribuido claramente a amortiguar el efecto de la crisis. En concreto, se ha calculado qué parte de los ingresos de cada decila provienen de la Renta Garantizada y el Ingreso Mínimo Vital, de los ERTE (y de las pensiones para 2021), y los datos son elocuentes al respecto.

2 Metodología

Nastat realiza desde 2013 la Estadística de Renta de la Población de Navarra a partir de datos fiscales y la utilización del padrón georreferenciado Foral. El Observatorio de la Realidad Social tiene la competencia por su parte del análisis de la pobreza y la desigualdad en el Departamento de Derechos Sociales, por lo que solicita anualmente distintos análisis de la ERPN y que realiza *ad hoc* el personal técnico de Nastat.

Entre ellos se halla el análisis de la movilidad de ingresos por decilas basándose en el modelo de Salido (2018). Este indicador sirve para averiguar hasta qué punto una sociedad permite el ascenso social y, por ende, si hay mayor o menor capacidad para salir de situaciones de desventaja.

Aquí las deciles se determinan a partir de las rentas por unidad de consumo. Es decir, los ingresos por unidad de consumo se obtienen dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo (u. c.). La preferencia por el ingreso por unidad de consumo frente al ingreso per cápita se debe a que el primero tiene en cuenta otros factores tales como las economías de escala y la existencia de unidades de consumo equivalentes en el hogar. Las u. c. se calculan utilizando lo que se llama una escala de equivalencia; en este caso se utiliza la Escala de la OCDE modificada utilizada por EUROSTAT.

3 Resultados

3.1 La evolución de los ingresos según decilas entre 2019 y 2021

El Gráfico 1 muestra cómo han evolucionado las decilas de ingresos entre 2019 y 2021. En cualquier caso, es necesaria una breve explicación previa acerca de su lectura, en la línea del modelo expuesto por Salido (2018). Para cada decila o columna, el color azul claro ('Inmóviles') indica el porcentaje de personas que no se mueven entre 2014 y 2021 y que mantienen el mismo nivel relativo de ingresos. El color morado ('Pobres') indica el porcentaje de personas que se mueven a alguna de las dos decilas 1 o 2, las más pobres. El amarillo ('Medios'), son las que se mueven a alguna de las decilas de la 3 a la 8, es decir, a la clase media o dentro de ella, a una decila distinta. El azul oscuro ('Ricos') muestra las que se mueven a alguna de las dos decilas superiores.

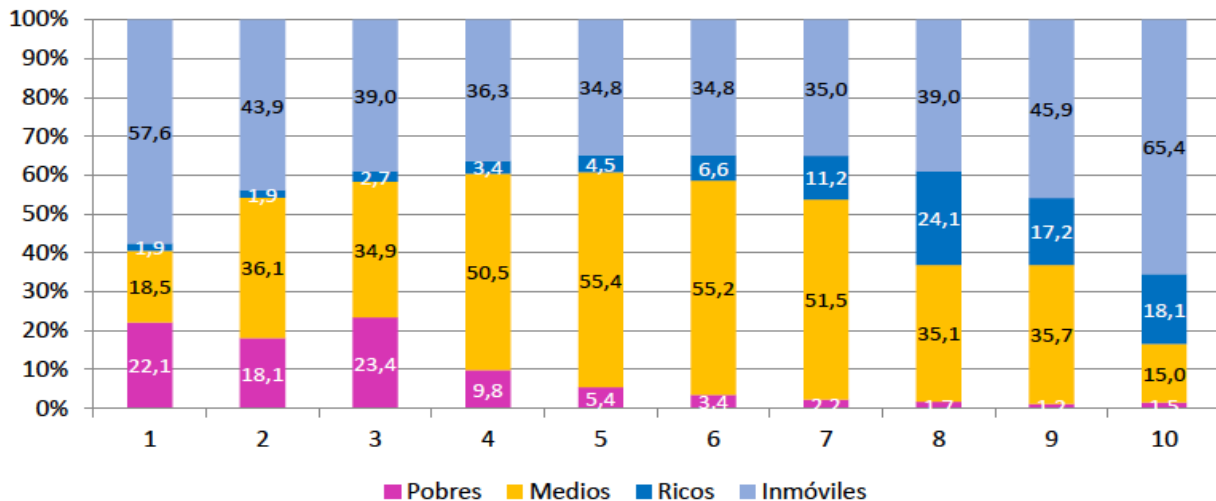
Si se atiende a la evolución de la movilidad de ingresos entre 2019 y 2021 se observa cómo la inmovilidad entre estratos es la nota predominante. Esto es lógico por cuanto es menos probable que una persona sufra cambios significativos en sus ingresos en dos años que en periodos más largos, pero llama la atención que la inmovilidad se concentra en los estratos opuestos, es decir, en el 10% de población con menores ingresos y en el 10% de población con mayores ingresos.

El resto de las trayectorias refleja una movilidad moderada. Destaca cómo se reduce la movilidad en mayor medida en personas que están dentro de las decilas 1 y 2 hacia la 3 y 4. Esto es, si bien en solo dos años las personas han tendido a quedarse más en su estrato socioeconómico, esto ha sido especialmente evidente en la movilidad social ascendente para personas 'pobres' hacia la clase 'media'. De la misma manera, cabe destacar que hay un mayor porcentaje de personas que bajan desde la decila 2 a la 1, lo que implica un agravamiento de su situación económica coincidiendo con el año siguiente a la crisis sociosanitaria de la COVID-19.

Asimismo, también se ve una menor movilidad en el sentido contrario, desde las clases medias hacia las clases bajas, a excepción de la decila tercera, que presenta un alto porcentaje de descenso (23,4%), y desde el grupo de 'ricos' hacia los estratos más altos de la clase media. Todo ello sugiere que las medidas aplicadas han contenido la situación económica de las familias durante el año de inicio de pandemia y cada estrato ha permanecido más o menos inalterado, sobre todo la clase media. Respecto a la movilidad de la clase media

también cabe reseñar que presenta un menor porcentaje de personas que cambian hacia las dos decilas con mayores ingresos. Esto implica que, si bien se ha contenido su situación económica, tampoco ha sido frecuente una mayor situación de prosperidad.

Gráfico 1. Movilidad en Navarra por decilas de ingresos entre 2019 y 2021 (%)



Fuente: Nastat, a partir de la ERPN.

3.2 La incidencia del ‘escudo social’ en los ingresos entre 2019 y 2021

A continuación, se expone el análisis sobre el impacto de las principales medidas de protección social (‘el escudo social’) que han contribuido a amortiguar el efecto de la pandemia. De esta manera, se han calculado qué parte de los ingresos económicos de cada decila provienen de la Renta Garantizada (a lo que se suma la aparición del IMV en 2020), de los ERTE o de ambos. A ello se le añade el cálculo para 2021 si no hubiera habido ninguna aportación de ingresos públicos excepto pensiones.

En primer lugar, es interesante comprobar en la Tabla 1 que la renta en 2021 fue más alta que en 2020, donde se había reducido ligeramente por efecto de la pandemia. No solo eso, es muy destacable que los ingresos de todas las decilas fueron superiores en 2021 a los obtenidos en 2019, ya que aumentaron en todas ellas entre un 4% y un 5,1%.

En cuanto a este crecimiento, en 2021 todas las decilas vieron aumentados sus ingresos respecto a 2020. Es cierto que en términos porcentuales el menor incremento se produjo, con el 3,6%, en las dos decilas con mayores ingresos; a su vez, este porcentaje fue aumentando paulatinamente conforme iban bajando las decilas, hasta llegar a las decilas 1 y 2, que intercambiaban sus posiciones en este aumento porcentual al expresar un incremento de los ingresos del 6,5% en la decila 2 y del 5,5% en la decila 1.

Ahora bien, es reseñable el aumento de ingresos en términos absolutos. De manera clara hubo un mayor crecimiento en las decilas más altas (el mayor se registró en la decila 10 con más de 1.200 €), que en las rentas bajas (la decila 1 aumentó en tan solo 381 €). Esto es, se debe subrayar que la recuperación económica en 2021 no se percibió tanto en los estratos más bajos, mientras que tuvo un impacto más positivo en cifras absolutas en las clases medias y altas de Navarra, que aumentaron notablemente sus ingresos.

Tabla 1. Valor de las decilas (en euros) en 2020 y 2021

Decila	Año 2020	Año 2021	Año 2020 (sin RG/IMV)	Año 2021 (sin RG/IMV)	Año 2020 (sin ERTE)	Año 2021 (sin ERTE)	Año 2020 (sin RG/IMV ni ERTE)	Año 2021 (sin RG/IMV ni ERTE)	Año 2021 (sin aportación pública excepto pensiones)
1	6.876,6	7.257,8	5.741,1	6.026,2	5.826,5	6.529,6	4.492,2	5.139,9	3.303,5
2	10.728,3	11.440,1	10.523,3	11.161,2	9.674,6	10.689,9	9.468,1	10.498,2	9.439,7
3	14.016,7	14.731,3	13.911,4	14.601,8	12.889,9	14.044,5	12.774,1	13.936,5	12.999,5
4	16.708,6	17.504,3	16.645,0	17.424,2	15.640,5	16.837,2	15.574,9	16.753,9	15.954,6
5	19.280,4	20.100,1	19.242,5	20.052,1	18.251,7	19.497,2	18.214,2	19.450,1	18.724,3
6	21.920,0	22.802,0	21.895,0	22.772,1	20.959,7	22.230,0	20.936,1	22.195,2	21.461,3
7	24.930,8	25.892,8	24.914,6	25.872,6	24.057,3	25.374,9	24.042,6	25.354,8	24.622,8
8	28.852,2	29.890,7	28.843,7	29.881,3	28.028,2	29.378,3	28.019,6	29.370,3	28.679,6
9	35.209,8	36.479,6	35.208,8	36.470,7	34.409,6	35.929,1	34.406,7	35.924,5	35.162,9

Fuente: Nastat, a partir de la ERPN.

Nota: cada cifra es el límite superior de cada decila, es decir, la decila 1 deja por debajo al 10% de la población y así sucesivamente.

La Tabla 2 traduce estos ingresos en variaciones porcentuales incorporando asimismo las correspondientes al año 2019, previo a la pandemia. Por ejemplo, se comprueba que los ingresos del 10% más pobre de la población navarra se incrementaron el 17% gracias a la Renta Garantizada. Claramente se observa su incidencia en la decila más baja, ya que el aumento de ingresos con origen en estas prestaciones en la decila 2 fue solo del 2,4%. Como no puede ser de otro modo, dado que son prestaciones dirigidas a unidades familiares que tienen escasos ingresos, su impacto se reduce paulatinamente conforme aumentan los ingresos de cada decila.

En cuanto a los ERTE, su incidencia es más significativa cuanto menor es la renta de la población, si bien queda certificada su influencia como mecanismo de contención y cohesión social al afectar positivamente a todos los estratos de la sociedad. De hecho, aunque existían en 2019 como instrumento para las regulaciones temporales de empleo, fue en 2020 la herramienta o mecanismo amortiguador clave del sistema de protección social ante la pandemia de la COVID-19. En 2021 descendieron los ingresos provenientes de ERTE en todas las decilas, pero por ejemplo para las personas de la decila 1 siguieron en un 10% teniendo este origen.

Si se atiende al impacto de ambas medidas sociales, para las personas en el decil con menor renta de Navarra casi la tercera parte de sus ingresos provino en 2021 de la suma de RG / IMV y los ERTE; esto es, tuvieron una variación positiva del 29,2% respecto a si no hubieran existido ambas herramientas de protección. En el caso de la segunda decila más pobre los ingresos provenientes de ambas medidas de protección supusieron el 8,2% de su renta, mientras que su incidencia disminuyó a medida que iban aumentando los ingresos de cada estrato. La evidencia de su alcance es que incluso en el decil con más renta éste se benefició en un 1,5% de ingresos provenientes de algún ERTE.

Como novedad se han estimado para 2021 unos hipotéticos umbrales suponiendo que solo se consideraran las pensiones como aportación pública, descartando ingresos provenientes del resto de prestaciones. Con ello se evidencia que las pensiones sostienen en gran medida la economía de los grupos más pobres, en especial de la decila con menos renta, ya que se reducirían drásticamente sus ingresos en un 54,5% respecto a la situación

real. En el resto de decilas el impacto es mucho menos significativo. De esta manera, los ingresos en los hogares se verían reducidos entre un 17,5% y un 3,6% a medida que aumentan los umbrales de cada decila.

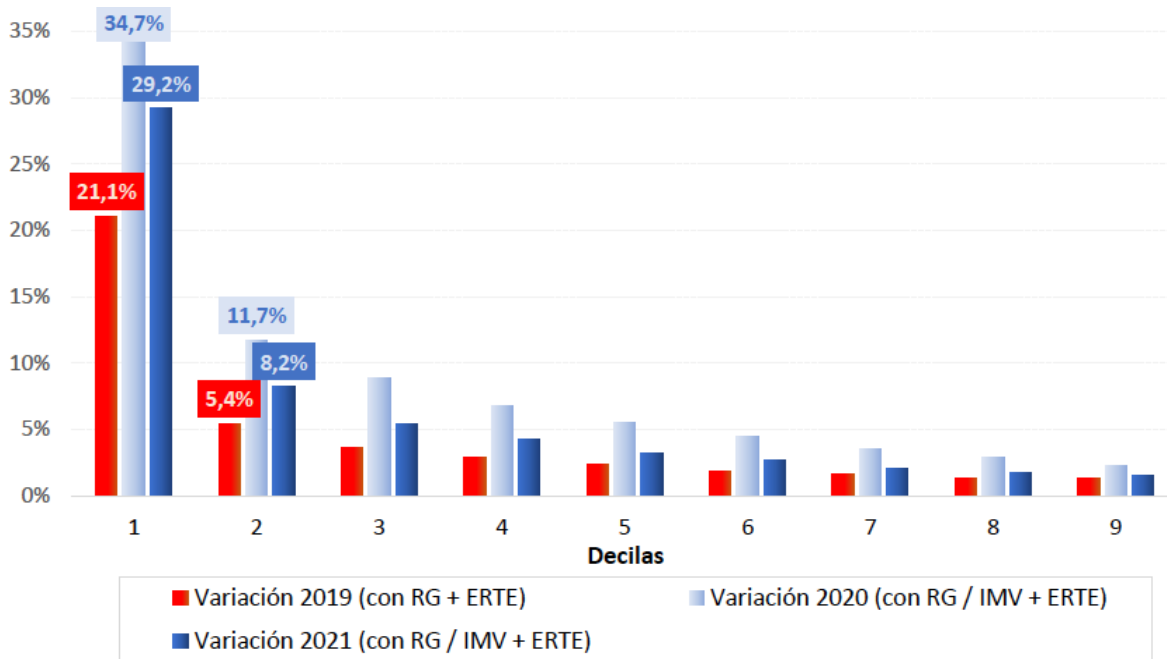
Tabla 2. Variación porcentual por decilas de ingresos en 2019, 2020 y 2021 (con/sin RG- IMV y con/sin ERTE), y sin ninguna aportación pública excepto pensiones para 2021

Decila	Variac. 2019 (con RG)	Variac. 2020 (con RG / IMV)	Variac. 2021 (con RG / IMV)	Variac. 2019 (con RG y ERTE)	Variac. 2020 (con RG / IMV y ERTE)	Variac. 2021 (con RG / IMV y ERTE)	Variac. 2021 (sin aportación pública excepto pensiones)
1	13,0%	16,5%	17,0%	21,1%	34,7%	29,2%	54,5%
2	1,8%	1,9%	2,4%	5,4%	11,7%	8,2%	17,5%
3	0,6%	0,8%	0,9%	3,7%	8,9%	5,4%	11,8%
4	0,4%	0,4%	0,5%	2,9%	6,8%	4,3%	8,9%
5	0,2%	0,2%	0,2%	2,3%	5,5%	3,2%	6,8%
6	0,1%	0,1%	0,1%	1,9%	4,5%	2,7%	5,9%
7	0,1%	0,1%	0,1%	1,6%	3,6%	2,1%	4,9%
8	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	2,9%	1,7%	4,1%
9	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	2,3%	1,5%	3,6%

Fuente: Nastat, a partir de la ERPN.

En definitiva, el Gráfico 2 evidencia visualmente este impacto progresivo de ambas herramientas de protección del llamado ‘escudo social’ y que supusieron sin duda una clave de bóveda para limitar la incidencia de la pandemia en la cohesión social y que no aumentara en demasía la desigualdad en Navarra. La variación de los ingresos para los años 2019, 2020 y 2021 en función del aporte conjunto de RG-IMV y de los ERTE permite observar que, si bien su peso descendió en 2021 algo respecto al año más duro de la pandemia, todavía fue superior al año 2019 y fue muy significativo para las personas comprendidas en las decilas con menos renta.

Gráfico 2. Variación de ingresos en 2019, 2020 y 2021 con/sin RG-IMV y con/sin ERTE (%)



Fuente: Nastat, a partir de la ERPN.

Aun así, es preciso ser conscientes de que el impacto favorable de los ERTE pudiera haber sido aún mayor si se tiene en cuenta que en una parte de la población más vulnerable se dan en ocasiones fenómenos de empleo irregular (sin contrato) o con contratos más precarios y, por tanto, no pudieron acogerse en su totalidad a los beneficios que contienen los ERTE por las circunstancias previas de sus empleos.

4 Conclusiones

Los dos análisis expuestos reflejan dos puntos importantes. Por un lado, el escenario que se vislumbra a partir de la movilidad según los ingresos entre 2019 y 2021 es el de una moderada inmovilidad social. La opción más probable para las personas pobres es permanecer en ese estrato o como mucho ascender a los estratos más bajos de la clase media. Y en cuanto a los ricos, la inmovilidad es la seña de identidad.

Por otro lado, el cálculo de los ingresos provenientes de la RG/IMV y los ERTE demuestra que, en Navarra, el ‘escudo social’ ha funcionado para que la crisis derivada de la COVID-19 no tenga efectos tan devastadores como ocurrió con la de 2008. Ambos mecanismos han certificado su influencia como herramientas de contención y cohesión social porque protegen más a las decilas de menor renta.

Numerosos estudios muestran que cuanto mayor igualdad exista en la distribución de la renta, mayores serán las tasas de crecimiento, y a la inversa. Wilkinson y Pickett (2009) demostraron los vínculos existentes entre las sociedades con altos niveles de desigualdad y todo tipo de problemas sociales: cuanto más desigual era la sociedad, peor eran los indicadores. Por ello, parece necesario seguir en la senda de instrumentos que permitan paliar y amortiguar los efectos de la desigual distribución de riqueza e ingresos en los diferentes estratos de la población, en este caso, de Navarra.

Referencias bibliográficas

Bárcena, E. y Cantó, O. (2020). Movilidad de ingresos y bienestar económico. En Instituto de Estudios Fiscales. La pobreza en España y Europa. Efectos de la COVID-19; IEB Report 4/2020, pp. 24-25. En: <https://ieb.ub.edu/publication/ieb-report-4-2020-la-pobreza-en-espana-y-europa-efectos-de-la-covid-19/>

Observatorio de la Realidad Social (2022). VI Informe sobre la pobreza y la desigualdad en Navarra. Pamplona: Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra. En: <https://www.observatoriorealidadsocial.es/es/estudios/vi-informe-sobre-la-pobreza-y-la-desigualdad-social-en-navarra/es-579297/>

Salido, O. (2018). Crisis económica y clases sociales: todos perdemos, sobre todo los más pobres. Observatorio Social de "La Caixa". En: <https://observatoriosociallacaixa.org/-/crisis-economica-y-clases-sociales>

Wilkinson, R. & Pickett, K. (2009). *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Allen Lane.



COL·LECCIÓ IMAS
Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023
Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)
ISSN: 2659-5273

Estudio de caso: Non-take-up y adecuación de la Renta Valenciana de Inclusión

Diego Muñoz Higuera, Universidad de Valencia (diego.munoz@uv.es)

Teresa Savall Morera, Universidad de Valencia (teresa.savall@uv.es),



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

Este trabajo presenta dos resultados diferenciados. En primer lugar, se ofrece una evaluación cuantitativa de la Renta Valenciana de Inclusión, renta mínima de inserción que se desarrolla en la Comunidad Valenciana desde 2018. La evaluación se circunscribe a la ciudad de Valencia y se utilizan datos administrativos del Servicio de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). Para ello, se realiza una comparación entre el diagnóstico social realizado desde el ayuntamiento de Valencia y el perfil de los solicitantes de la prestación, pudiendo comprobar que esta renta se dirige a los colectivos más vulnerables, aunque no alcanza todavía de forma adecuada a los hogares con menores. Se completa el estudio con un análisis econométrico de regresión logística, que analiza los principales determinantes que influyen a la hora de obtener una resolución positiva de la prestación. Este análisis muestra cómo el proceso administrativo es un determinante fundamental a la hora de obtener una resolución positiva.

En segundo lugar, se presenta la estimación de non-take-up para esta prestación, pudiendo comprobar como la RVI está lejos de alcanzar a todos los posibles beneficiarios. Tras los análisis, han sido elaboradas unas recomendaciones que buscan mejorar el funcionamiento de esta prestación.

Palabras clave

Renta Valenciana de Inclusión, non-take-up, pobreza y exclusión social, diagnóstico social

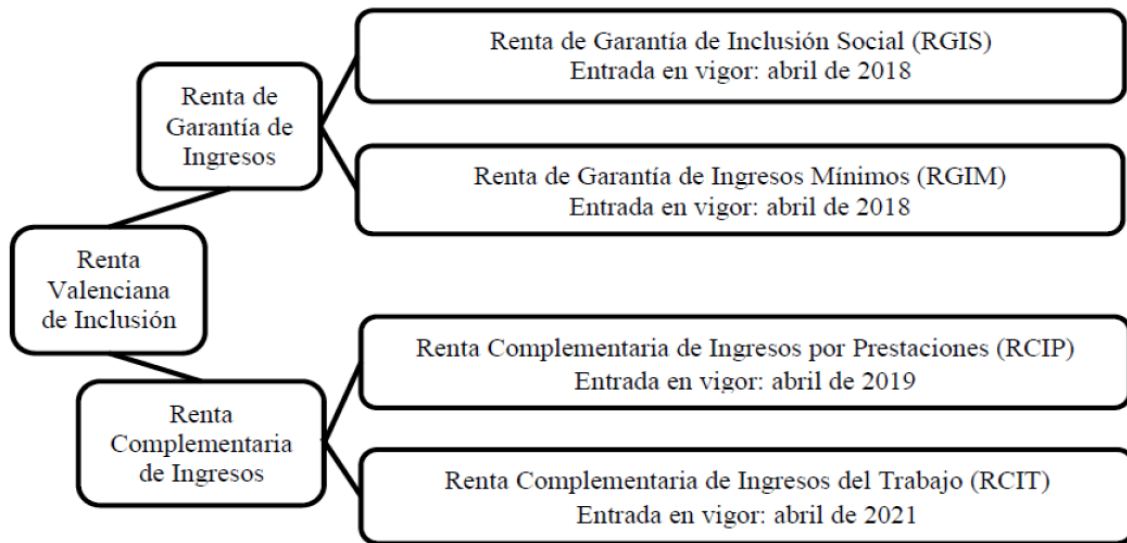
1 Introducción

En la Comunidad Valenciana, el indicador AROPE aumentó un 20% durante el periodo 2008-2014, año en el que alcanza el 34,73% de la población (EAPN, 2020), lo que se traduce en 1.600.878 de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

Es por ello que desde la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas se pone en marcha en 2018, un nuevo programa de renta mínima, que busca sustituir a la anterior Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC). La nueva medida, denominada Renta Valenciana Inclusión (RVI)¹, pretende combatir el incremento de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. Se trata de una prestación más generalista y con un ámbito de actuación mayor, puesto que se articula en cuatro modalidades distintas (ilustración 1), además se convierte en un derecho subjetivo, se garantiza su percepción si es solicitada y se obtiene una resolución positiva y se aumenta la duración y cuantía de la prestación (Fuenmayor et al., 2019).

¹ Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-371
www.revistaalimara.net

Ilustración 1: Modalidades previstas de la Renta Valenciana de Inclusión



Sin embargo, estos plazos no se han cumplido, la RCIP entró en vigor el 30 de noviembre de 2020 y la RCIT en mayo del 2023, no se encuentra en funcionamiento.

Por ello, es necesario evaluar este cambio de modelo, buscando ofrecer resultados y recomendaciones que puedan ayudar a la mejora de la prestación. En esta investigación nos centramos principalmente en el perfil de los beneficiarios y su correspondencia con el diagnóstico social realizado por los Servicios Sociales; en las diferencias en el desempeño administrativo, a través del Centro Municipal Servicios Sociales (CMSS) desde el que se realiza la tramitación de la RVI, pues existe evidencia de que este tiene un gran impacto en el éxito de una prestación (Peeters, 2020). Y, por último, es analizado también el non-take-up de la prestación, pues de nuevo, es un factor fundamental en las prestaciones públicas (Virginia Hernanz & Franck Malherbet, 2004).

2 Objetivo y metodología

Este estudio aborda distintos análisis y metodologías tanto cualitativas como cuantitativas, cada uno de ellos buscando dar respuesta a una de las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Existe un correcto ajuste entre las necesidades de la población en riesgo de pobreza y exclusión social de la ciudad de Valencia, y los grupos de población a los que efectivamente alcanza la RVI?
2. ¿Influyen las características intrínsecas de los solicitantes, o el proceso administrativo, en la probabilidad de obtener una resolución positiva de la solicitud?
3. ¿La RVI está alcanzando a los posibles beneficiarios?

Para dar respuesta al primer objetivo, comprobar la cobertura de necesidades de la RVI, ha sido realizada una síntesis de las conclusiones del diagnóstico social elaborado desde los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Valencia². Resultados que serán comparados con el análisis descriptivo de las principales características de los

² Ver Plan de Servicios Sociales de la Ciudad de Valencia (2019-2023). Ayuntamiento de Valencia, Servicio de Bienestar Social e Integración. (Pág. 17-33). Recuperado de: <https://www.valencia.es/documents/20142/618955/20191004%2520Plan%2520Servicios%2520Sociales%25202019-2023%2520-castellano.doc.pdf/8721fe39-9cc5-1dae-431a-212925729031>
www.revistaalimara.net

beneficiarios de las modalidades de Garantía de Ingresos de la RVI. Mediante esta metodología, es posible comprobar si la incidencia de la RVI se ajusta al diagnóstico social realizado.

Podemos encarar el segundo objetivo con estimaciones de máxima verosimilitud. Para conocer si las características individuales de los solicitantes o el proceso administrativo tienen algún tipo de influencia en la probabilidad de obtener una resolución positiva, se utiliza el método econométrico de regresión logística, puesto que ofrece información acerca de los odds ratios de las variables explicativas. Por tanto, se construye el análisis econométrico de regresión logística con una variable dependiente dicotómica, el Tipo de Resolución que puede obtener un solicitante.

La base de datos empleada para tal fin ha sido creada a través de los registros del SIUSS del Ayuntamiento de Valencia. En ellos, se encuentra información acerca de los solicitantes de ambas modalidades de RVI. Para este estudio, analizamos las solicitudes desde la entrada en vigor de la RVI, hasta el 4 de abril de 2019, por lo que el periodo estudiado es de un año. Este sistema no permite explotar microdatos, por lo que las características de las observaciones han sido recogidas individuo a individuo, buscando siempre aquellas cualidades que ofrecieran la información más importante y no presentaran un elevado número de valores faltantes (*missing values*). Debido al elevado número de solicitantes de RGIS, ha sido desarrollada una muestra aleatoria estratificada nacionalidad y tipo de resolución, al ser estas las únicas características observables desde el principio. La estratificación permite ajustar la muestra para adecuarla al conjunto de la población. El muestreo aleatorio estratificado se compone del 30% de las observaciones de cada uno de los estratos. La muestra empleada para los solicitantes de RGIS cuenta con 544 observaciones, y el total de la población demandante de RGIM consta de 211 observaciones. En último lugar, se responde al tercer objetivo realizando la estimación de los potenciales beneficiarios de la RVI en el año 2019 utilizando el Panel Hogares. Dato que se compara con los beneficiarios de la prestación ofrecidos por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 en los Informes de Rentas Mínimas de Inserción. Con esta comparativa es posible conocer el porcentaje de non-take-up existente.

Para que un hogar se considere elegible, ha de cumplir tanto las condiciones monetarias como no monetarias que estipulan los reglamentos de la RVI. Estas son:

La renta de la Unidad de Convivencia debe ser inferior a la cuantía máxima anual a la que tiene derecho según el tamaño del hogar. El patrimonio de la UC (excluyendo la vivienda habitual) debe ser inferior a 7 veces la cuantía máxima anual a la que tiene derecho. Para la RVI en el año 2019, las cuantías fueron:

Tabla 1: Límites monetarios de la Renta Valenciana de Inclusión.

<i>Tamaño de la UC</i>	<i>% SMI (900€)</i>	<i>Cuantía mensual (€)</i>	<i>Cuantía anual (€)</i>	<i>Límite al patrimonio (€)</i>
1	70	630	7.560	52.920
2	82	738	8.856	61.992
3	90	810	9.720	68.040
4	96	864	10.368	72.576
5	102	918	11.016	77.112
6 o más	110	990	11.880	83.160

Respecto a las condiciones no monetarias que ha de cumplir:

La edad de los titulares ha de estar entre los 25 y 65 años (salvo que existan menores dependientes en el hogar). Dicha regla puede ser simulada.

La UC ha de estar formada, con notables excepciones, con 12 meses de antelación a la solicitud de la RVI. Tenemos información de la UC en 2018, por lo que podemos comprobar si hay cambios.

La UC ha de residir en la Comunidad Valenciana con 12 meses de antelación a la solicitud de la RVI. Podemos identificar si la unidad de convivencia residía en la CV en el año 2018.

La UC ha de ser considerada residente en España. Podemos identificar aquellos que declaran No Residentes en 2019. Con todo, no es posible conocer si el solicitante se encuentra como demandante de empleo, si ha solicitado todas las prestaciones a las que tuviera derecho, si es víctima de violencia de género... Estas condiciones no pueden ser simuladas.

3 Resultados

A continuación, se presentan los resultados que dan respuesta a las preguntas planteadas.

En primer lugar, ofrecemos estadísticos descriptivos de los beneficiarios de la RVI, según modalidades, que se comparan con el diagnóstico social elaborado desde el Ayuntamiento de Valencia.

Tabla 2: Estadísticos descriptivos de las variables utilizadas. Media (desviación típica)

<i>Variables</i>	<i>RGIS</i>	<i>RGIM*</i>	<i>Total</i>
Edad	48,10 (11,11)	51,42 (11,95)	48,39 (11,19)
Extranjero	0,3341 (0,4722)	0,2755 (0,4485)	0,3290 (0,4701)
Mujer	0,6138 (0,4874)	0,5884 (0,4921)	0,6125 (0,4878)
Miembros	2,38 (1,65)	2,18 (1,75)	2,38 (1,66)
Tipos de Hogar	0,4516 (0,4982)	0,5411 (0,4993)	0,4603 (0,4983)
Unipersonal	0,1960 (0,3974)	0,1436 (0,3580)	0,1919 (0,3940)
Monoparental	0,2382 (0,4265)	0,1711 (0,3686)	0,2331 (0,4230)
Familia Nuclear	0,0545 (0,2270)	0,0634 (0,2448)	0,0553 (0,2289)
Familia Extensa	0,0347 (0,1833)	0,0787 (0,2703)	0,0386 (0,1910)
Parejas sin Hijos	0,0247 (0,1555)	0,0078 (0,0887)	0,0232 (0,1496)
Menores	0,4876 (0,5004)	0,3779 (0,4867)	0,4779 (0,4992)
Ingresos Totales	1291,71 (2677,58)	1278,80 (2412,80)	1290,57 (2654,23)
Cuantía Recibida	682,02 (182,93)	338,47 (104,34)	651,72 (176,01)

*Los estadísticos correspondientes a los solicitantes de RGIM son poblacionales. Fuente: Elaboración propia

Dentro de los beneficiarios de RVI, encontramos, que las mujeres representan más del 60% de los beneficiarios de la RVI, por lo que esta medida está incidiendo directamente en las mujeres.

La RVI está llegando a una población envejecida y en situación de soledad, como así demuestra la elevada edad media de los receptores de renta (por encima de 48 años)³. Y, la proporción de hogares unipersonales, que representa el 46% de los usuarios de la renta, es superior a la proporción observada en la población solicitante (42%). La reducción del tamaño de los hogares que muestra el diagnóstico social está directamente relacionada con el aumento de los hogares unipersonales que solicitan la RVI. Al contrario, dado que la prestación llega a modalidades familiares más pequeñas, no cubre de igual modo a los hogares en los que conviven menores.

En cuanto a la lucha contra la estigmatización social y las situaciones especiales, a las que se enfrenta la población inmigrante, la RVI aporta un acuerdo de inclusión que puede ayudar a evitar este tipo de situaciones. En la ciudad de Valencia, la población extranjera en 2018 representa alrededor del 13% del total, sin embargo, son un tercio de los beneficiarios de RVI. Además, puede verse como la RGIS llega, en términos porcentuales, a un mayor número de inmigrantes, que buscan esta integración social efectiva.

Por último, dado el total de resoluciones aprobadas, así como la media de la cuantía recibida por solicitud para RGIS y RGIM, puede calcularse el coste mensual de la RVI en el Ayuntamiento de Valencia, el cual asciende a 976.999€.

En segundo lugar, se presenta un modelo de regresión logística el cual explica si las características de los beneficiarios o el proceso administrativo tienen algún tipo de influencia en la resolución.

En este apartado únicamente han sido utilizadas las observaciones de la muestra de RGIS, debido principalmente a que ambas poblaciones son distintas, por lo que no pueden tratarse conjuntamente ambos grupos.

³ El VIII Informe Foessa (2019), muestra que la edad media del sustentador principal en la CV se sitúa entre 30 y 44 años. Por lo que la RVI alcanza a unidades de convivencia de mayor edad.

Tabla 3: Determinantes del Tipo de Resolución.

<i>Variable</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Odds Ratio</i>	<i>Error Estándar</i>
Nacionalidad	-0,2248		0,2409
Sexo	0,0815		0,2482
Edad	0,0183	1,0185	0,0110 *
Tipo de Hogar			
Monoparental	-1,2837	0,2770	0,3302 ***
Familia Nuclear	-0,8017	0,4485	0,3207 **
Familia Extensa	0,3409		0,4305
Pareja sin Hijos	-1,1292	0,3232	0,4741 **
Otros	-0,6593		0,6305
CMSS			
1	1,1512	3,1620	0,5105 **
2	0,7594	2,1371	0,4461 *
3	1,4025	4,0655	0,4092 ***
4	0,4215		0,4992
5	1,5531	4,7264	0,5214 ***
6	0,5124		0,3944
7	0,7554		0,5061
8	0,6700		0,4536
9	2,4967	13,3536	1,0996 **
10	1,5650	2,2663	0,4738 ***
11	1,8698	4,0514	0,6245***
Constante	-0,2050		0,6793

R²:0,1054 n: 538

Prob > chi2:0,000

Log likelihood: -274,9965

Nota: Estadísticamente significativos a un nivel de confianza del ***99%, **95% y *90%, respectivamente.

Fuente: elab. propia.

Los resultados, presentados en la Tabla 2, muestran que ni la nacionalidad ni el género de los solicitantes afectan a la probabilidad de obtener una resolución positiva o negativa; sin embargo, la edad muestra un incremento del 1,85% de la probabilidad de obtener una resolución positiva por cada año de más que posea el solicitante. Este valor puede deberse, como ha sido comentado en el diagnóstico social, a los esfuerzos realizados desde los Servicios Sociales para evitar situaciones de pobreza en la población adulta y al mayor impacto del desempleo de larga duración.

De nuevo la unidad de convivencia, reflejada a través de la variable “Tipo de Hogar”, presenta resultados diversos. La variable omitida es el tipo de hogar Unipersonal, y puede verse como no existen diferencias estadísticas entre esta y las unidades de convivencia “Familia Extensa” y “Otros”. Encontramos muy interesantes los resultados obtenidos para el resto de las categorías, pues para todas ellas la probabilidad de obtener una resolución positiva es sensiblemente menor. Una posible explicación puede ser la mayor renta presentada por estas categorías respecto al hogar unipersonal, que aumenta en una medida muy superior a la escala de equivalencia considerada en la normativa.

Por último, se presenta la variable CMSS, que se comporta como un conglomerado del proceso administrativo, la cual debería ser el eje central de este análisis, puesto que es la única variable no intrínseca a la unidad de convivencia y que puede afectar al resultado de la resolución, independientemente de las características individuales de cada solicitante. El primer hecho que llama la atención es la gran diferencia que existe entre los centros, pues siete de ellos presentan diferencias estadísticamente significativas respecto a la categoría de referencia. El contraste entre ellos es muy elevado⁴, y es muy posible que se deba al proceso administrativo y a las diferencias entre los centros sociales, tales como, características del personal (número, formación y experiencia), características del material informático, número de solicitudes y posible saturación del centro.

Las dos conclusiones principales que extraemos del modelo son: existen diferencias importantes entre la renta presentada por las distintas unidades de convivencia, que, junto a una escala de equivalencia inadecuada, derivan en distintas probabilidades de obtener una resolución positiva de la prestación. Y, el proceso administrativo, y las diferencias entre los CMSS, son un factor relevante a la hora de tramitar la solicitud de la RVI.

Se ha profundizado en ambas conclusiones, a través del análisis de la escala de equivalencia de la RVI y las diferencias de renta entre unidades de convivencia.

Y, segundo, exponiendo la situación socioeconómica de los CMSS, la cual no parece ser un determinante a la hora de explicar los resultados del modelo. Con ello, consideramos válidas las conclusiones.

Por último, en tercer lugar, estimamos el total de hogares con derecho a recibir la RVI, con datos socioeconómicos del Panel de Hogares y comparamos con los Informes de Rentas Mínimas de Inserción, para así calcular el non-take-up existente en la RVI.

Tabla 4: Resultados en la Comunidad Valenciana

Hogares Elegibles	Non-take-up	Hogares beneficiarios	% de non-take-up
201.111	177.003	24.108	88,01%

Dadas las estimaciones, el porcentaje de non-take-up se encontraba en la Comunidad Valenciana cercano al 88%. A pesar de los avances en la RVI, estos no se han traducido aún en un incremento sustancial de la población beneficiaria.

4 Conclusiones

Dadas las limitaciones de la RGC, ha existido en la Comunidad Valenciana una respuesta por parte de las autoridades políticas para hacer frente al incremento de las situaciones de pobreza y la exclusión social. La

⁴ No es el objetivo de este trabajo criticar el desempeño de los distintos centros sociales, puesto que no poseemos la información necesaria. Únicamente serán comentados los resultados del modelo.

Generalitat Valenciana parece que ha tomado el compromiso de avanzar en el desarrollo de las rentas mínimas de inserción creando la RVI, cuyos requisitos de acceso son más laxos. Incluye la subjetividad del derecho y duración indefinida de la prestación, además, su generosidad es mayor que en la anterior RGC, puesto que los reglamentos marcan un incremento del 33% de la cuantía de referencia mensual, entre un hogar unipersonal que reciba una RGIS y la misma situación en la anterior RGC.

En segundo lugar, parece que el impacto de la RVI se acerca al diagnóstico social realizado por los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Valencia. Como así puede verse con el alto porcentaje de hogares unipersonales que reciben la prestación (>46%), el mayor número de mujeres (61%), el porcentaje creciente de extranjeros (33%) y los acuerdos de inclusión que trae consigo la RGIS. Sin embargo, debido al reducido incremento por miembro adicional en la escala de equivalencia, que marcan los reglamentos de la RVI, esta medida no alcanza aún a las estructuras familiares más grandes, en las que se incluyen a los hogares con menores de edad.

En este sentido, encontramos diferencias estadísticamente significativas en la probabilidad de obtener una resolución positiva entre las unidades de convivencia. Debido a dos factores principales: al escaso incremento por miembro adicional de la escala de equivalencia de la RVI y a la mayor renta declarada por las familias monoparentales y nucleares. Debido a ambos, estas unidades de convivencia tienen una menor probabilidad de recibir una resolución positiva en su solicitud. Para solucionar este problema, es necesario modificar la escala de equivalencia marcada en los reglamentos, aumentando el porcentaje de renta por miembro adicional.

En tercer lugar, existen divergencias importantes entre los CMSS de la ciudad de Valencia, que repercuten en probabilidades desiguales de obtención de una resolución positiva dependiendo desde donde se tramite la solicitud. Consideramos que la dificultad del procedimiento y las distintas dotaciones y características del personal influyen en el desempeño del CMSS.

En este aspecto, el ayuntamiento de Valencia debe avanzar hacia la homogeneización del proceso administrativo, una dotación de personal igual en relación con el número de solicitantes, así como la continua formación de los profesionales. Asimismo, la Generalitat debe además simplificar el proceso administrativo y los reglamentos que rigen la RVI. En especial el Capítulo III “Valoración de los recursos económicos y cuantía de la prestación”, puesto que las modalidades de garantía de ingresos son muy sensibles a una incorrecta valoración de la renta presentada. De esta manera las solicitudes podrían resolverse en un menor tiempo, y la posibilidad de cometer errores por parte del personal sería menor.

Por último, a pesar del desarrollo de la RMI en la Comunidad Valenciana, esta está lejos aún de cubrir a la población objetivo, pues el non-take-up de la RVI se encuentra en el 88%. El número de hogares titulares apenas se encuentra en 24.000 en una región con una tasa de pobreza de 23.9% en el año 2022 (lo que equivale a 478.000 hogares en riesgo de pobreza). Debe hacerse hincapié en este aspecto y desarrollar estrategias que permitan a la población vulnerable acogerse a la RVI.

Referencias bibliográficas

- Fuenmayor, A., Granell, R., & Savall Morera, T. (2019). Economic impact of minimum income policies: The valencian inclusion income. *Investigaciones Regionales*, 2019(44), 97–110.
- Peeters, R. (2020). The Political Economy of Administrative Burdens: A Theoretical Framework for Analyzing the Organizational Origins of Administrative Burdens. *Administration and Society*, 52(4). <https://doi.org/10.1177/0095399719854367>
- Virginia Hernanz, Franck Malherbet, M. P. (2004). Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence. *Science*, 146(3651), 1527. <https://doi.org/10.1126/science.146.3651.1527-a>

Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión. Boletín Oficial del Estado núm. 10, de 11 de enero de 2018, páginas 4289 a 4316 (28 págs.). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-371

EAPN (2020). EL ESTADO DE LA POBREZA. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019 (Comunidad Valenciana). Madrid. Recuperado de:
https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2020_COMU_NITAT_VALENCIANA_2jmc46Q.pdf



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Obstáculos a la incorporación social de las personas usuarias de Renta Garantizada del territorio foral

Maite Huerta Tardío, Universidad Pública de Navarra (maite.huerta@unavarra.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

El estudio realizado tiene por finalidad comprender las barreras que dificultan el acceso al empleo, así como analizar el mapa de recursos disponibles para la incorporación social de las personas perceptoras de Renta Garantizada en la Comunidad Foral de Navarra. Frente a los múltiples estereotipos que se asocian, de manera indiscriminada, a las personas perceptoras de los Programas Autonómicos de Renta Mínima, los resultados de la investigación reafirman el considerable esfuerzo que ejercen estas personas para desvincularse de la situación de desempleo y de las consecuencias devastadoras que supone, permanecer indefinidamente en esta situación, en sus condiciones de vida.

En este sentido, el enfoque metodológico aplicado combina la producción y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos. Por un lado, se ha asistido a una revisión en profundidad de literatura científica en el marco de la lucha contra la pobreza y la exclusión social de Navarra. Por otra parte, se ha desarrollado el trabajo de campo mediante el uso de la encuesta y la entrevista en profundidad. En virtud de su uso, se identifican las barreras y potencialidades de dichos recursos territoriales y se ofrecen pautas para la dotación de mejores estrategias de incorporación social.

Palabras clave

Incorporación social, Renta Garantizada, servicios sociales, empleo, exclusión social

1 Introducción

La presente comunicación se fundamenta en un estudio cuyo objetivo se sitúa en el análisis y la identificación de las barreras de acceso al empleo y las limitaciones existentes en los recursos de incorporación social para las personas perceptoras de Renta Garantizada en la Comunidad Foral de Navarra. Frente al extenso recorrido histórico que poseen los Programas Autonómicos de Renta Mínima en España, se instauran como insuficientes para reducir la alta tasa de pobreza (Noguera, 2019) e ineficaces en la salida de las situaciones de pobreza y exclusión social.

El Estado de Bienestar Español se configura en base a una doble vertiente de previa contribución y universalidad, donde el peso de la iglesia y su ideología han sido esenciales para entender el entramado en el marco de la cobertura de las necesidades sociales. Mediante la promulgación de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, se empieza a entender la necesidad de cubrir la garantía de rentas al conjunto poblacional y la creación de un modelo unitario e integrado de protección social.

La implementación del Ingreso Mínimo de Inserción del Gobierno Vasco en el año 1989 sirvió de reflejo a otras Comunidades Autónomas para el despliegue de sus programas de renta mínima (efecto *mimicking*) y derivó en un fuerte debate político, a nivel nacional, referido al impacto que podrían tener dichos programas

en las personas perceptoras en edad activa (Noguera, 2019). Desde entonces, se alude a la afamada expresión de dar a las personas pobres “la caña y no el pez” (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995), orientando estos programas, rigurosamente, a la inserción laboral.

El empleo, históricamente, se ha venido configurando como la principal vía de integración social (Martínez Virto, 2017), por el impulso a la creación de redes informales, a la participación social, al acceso a derechos y, por supuesto, a una garantía de ingresos digna y de calidad. Sin embargo, ha ido cambiando su intensidad protectora. El aumento del desempleo y de la precariedad laboral, entre otras razones, impiden ocasionalmente superar el umbral de pobreza. De hecho, el surgimiento de nuevas fórmulas de inmersión en el mercado de trabajo deriva en nuevas formas de pobreza (Martínez Virto, 2019).

En este sentido, según EUROSTAT (2021), el volumen de trabajadores pobres alcanza el 8,9% de la población activa. Este fenómeno es conocido en la literatura internacional como “*working poor*”, término que trata de definir a las personas que, a pesar de participar activamente en el mercado de trabajo, no logran escapar de la situación de pobreza (Azcona Sáenz, 2017). Este escenario supone un reto para el sistema de servicios sociales, en tanto que gran parte de sus mecanismos están fuertemente orientados a la incorporación laboral.

La vinculación de la asistencia social con el empleo se orienta a enfrentar la cuestión del tratamiento de los pobres capaces (Pérez Eransus, 2005). En distintas políticas de activación, adaptadas a una gran variedad de colectivos vulnerables, se observa un especial esfuerzo por aunar las políticas sociales y de empleo para mejorar el acceso de las personas beneficiarias al mercado laboral. En Navarra, el programa de renta mínima -conocido inicialmente como Renta Básica-, está vigente desde el año 1990. Desde su implantación, ha estado caracterizado por una fuerte obligación de realizar una contraprestación laboral a cambio del cobro de la ayuda económica (Pérez Eransus, 2005).

Este programa ha sufrido múltiples modificaciones normativas hasta su actual denominación -Renta Garantizada-. Es, junto al de la Comunidad Autónoma Vasca, pionero en la implementación y reconocimiento de prestaciones de garantía de ingresos mínimos del estado español. Su percepción supone una garantía económica efectiva, a la par que favorece la integración sociolaboral. Tanto es así que, los datos ofrecidos para el cuarto trimestre por el Observatorio de la Realidad Social en Navarra (2022) nos permiten observar un porcentaje reducido de desempleo de larga duración en nuestro territorio (3,83%) frente a otras comunidades como Ceuta y Melilla, que presentan valores del 17,81% y 12,22%, respectivamente.

Los cambios acaecidos en las últimas décadas derivan en un acceso al empleo cada vez más arduo y, en mayor medida, para las mujeres, personas de origen extranjero y de baja cualificación. La acumulación de alguna de estas barreras puede derivar en la imposibilidad de alcanzar un empleo de calidad y, posteriormente, carecer de una protección social adecuada. A este respecto, las redes informales se configuran, en el Estado de Bienestar del contexto estatal (Rodríguez Cabrero, 1989), como un agente esencial para amortiguar el impacto de la exclusión social y cubrir los huecos a los que el sistema, por su limitada protección, no llega a preservar (Martínez Virto, 2014).

Por otro lado, la Comunidad Foral de Navarra presenta una distribución territorial diversa en cuanto a recursos de inserción social debido al desarrollo histórico del mercado de trabajo en la zona. Es por ello por lo que, en Pamplona y la Comarca se reúnen y aglutinan la mayor parte de los dispositivos y, en zonas como la Ribera de Navarra, situada al sur de la comunidad, apenas existen recursos para la incorporación social. En este contexto, la población que reside en estos municipios se encuentra en situación de desventaja con respecto a la salida de las situaciones de exclusión social, debido a la reducción de oportunidades de acceso a los mecanismos de incorporación social.

En un escenario estatal de protección social insuficiente, resulta imprescindible en el marco de la lucha contra la pobreza, el desarrollo de un sistema autonómico de rentas mínimas efectivo (Sanzo González, 2019). Históricamente, estos programas han convivido con el temor al desincentivo al empleo, el miedo a la cronificación y el estigma de sus beneficiarios (Martínez Virto, 2019), situación que favorece el endurecimiento de los requisitos de acceso.

En la actualidad, el principal reto de las administraciones públicas se establece en base a integrar a la población que ha quedado al margen del mercado de trabajo (Pérez Eransus, 2005). Al mismo tiempo, deben reducir la asociación de estos programas con el desincentivo al empleo y al riesgo de cronificación (Zalakain, 2006). Los estereotipos de inactividad y pasividad tienen un efecto perverso en la empleabilidad de las personas en desempleo de larga duración (Martínez Virto, 2017), en tanto que se instauran como barreras en sí mismas a la incorporación social.

Las consecuencias del desempleo de larga duración se configuran como devastadoras, debido al impacto en la reducción de las relaciones sociales y de los ingresos económicos, en el deterioro de la salud y en la privación de necesidades sociales básicas. Encontrarse en una situación prolongada en el tiempo con respecto al desempleo incrementa la probabilidad de acceder a la situación de exclusión social, motivada en parte por la incorporación de hábitos alimentarios perniciosos, consumo de sustancias y acceso a empleos con peores condiciones laborales, lo que disminuye, en gran medida, su autoestima (Martínez Virto, 2015) y la resistencia frente a esta situación. Por añadidura, las personas receptoras de los programas de renta mínima son fuertemente culpabilizados por una multiplicidad de estereotipos.

Para finalizar, además de la importancia que cobra la tasa de desempleo y la precariedad laboral en los niveles de pobreza de nuestro país, los sistemas de garantía de rentas del estado español carecen de una base firme para enfrentar la situación (Noguera, 2019). Por otro lado, el concepto de activación está cobrando una postura más individualista (Pérez Eransus, 2005) con respecto a la salida de las situaciones de desempleo y pobreza, olvidando los factores estructurales que dificultan el acceso al mercado laboral en el estado español. Por ello, se considera esencial, en un contexto de especial vulnerabilidad en el mercado de trabajo -como el actual- (Sanzo González, 2019), la compatibilidad en la percepción de las rentas mínimas con los ingresos de trabajo.

2 Metodología

La investigación realizada se caracteriza por la combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación social, entre las que destacan la lectura exhaustiva de literatura científica en el marco de la temática, así como la entrevista en profundidad y la encuesta. Por ello, el estudio sigue un desarrollo metodológico eminentemente cualitativo. El método de estudio empleado ha sido el deductivo, puesto que las conclusiones del trabajo se vinculan a las hipótesis previamente planteadas en la investigación.

El objeto de estudio se enmarca en el análisis de los obstáculos que presencia la población en situación de exclusión social con respecto al acceso a los mecanismos de incorporación social, a pesar de percibir Renta Garantizada y realizar importantes esfuerzos para alejarse de la situación de desempleo. Asimismo, pretende identificar los recursos y prestaciones asociados a la incorporación social del mapa territorial de Navarra. En este sentido, se ha aplicado el método cualitativo o fenomenológico, ya que el estudio tiene por finalidad comprender exhaustivamente la vulneración en el acceso a los dispositivos de incorporación sociolaboral en Navarra.

En primer lugar, se ha realizado una extensa revisión de artículos científicos en torno a la exclusión social y a la pobreza, así como de las prestaciones económicas y de los mecanismos de incorporación social existentes a nivel estatal y autonómico. Por otro lado, se ha elaborado un cuestionario, que es cumplimentado de forma

anónima por un tamaño muestral de 20 personas, participes todas ellas del programa básico de incorporación social de un servicio social de base de la zona sur de Navarra.

Por último, se ha aplicado la técnica de la entrevista semi-estructurada y en profundidad. El tamaño muestral se estimó en cinco personas perceptoras de Renta Garantizada, con edad, origen y sexo variable de distintos municipios de la zona sur del territorio foral, encontrándose todas ellas en situación de desempleo de larga duración. La finalidad de la entrevista, uno de los instrumentos más poderosos de la investigación social (McCracken, 1991), se establece en base a ahondar en los discursos individuales de las personas participantes de la técnica con respecto a una problemática concreta. En este caso, se ha ahondado en las dificultades experimentadas, a nivel personal y grupal, con respecto al acceso al empleo en la Ribera de Navarra. Todas ellas han tenido una duración estimada de una hora y media que, previa firma del consentimiento de confidencialidad, han sido grabadas y transcritas para facilitar el posterior análisis de los datos.

El universo muestral de ambas técnicas ha sido seleccionado de manera intencionada, en tanto que en la zona sur de Navarra presenta una situación claramente peor en cuanto a la incidencia del desempleo registrado (Anaut, Laparra y García, 2014:17), así como al nivel de ingresos económicos y al nivel formativo. La zona de la Ribera presenta, indudablemente, la peor situación socioeconómica del territorio estudiado (Anaut, Laparra y García, 2014).

3 Resultados y conclusiones

El enfoque metodológico aplicado nos permite constatar que el acceso al empleo para las personas perceptoras de Renta Garantizada se caracteriza por serias dificultades que van más allá de las propias barreras a la incorporación social. Los resultados obtenidos del análisis distan, en gran medida, de las declaraciones orientadas a la pasividad y a la cronificación en la percepción de las prestaciones económicas.

La población estudiada realiza importantes esfuerzos para adentrarse en los procesos de incorporación social. Sin embargo, cierto es que este conjunto poblacional tiene que luchar, firmemente, con múltiples barreras que condicionan su acceso al mercado laboral. Entre ellas destacan, principalmente, el nivel formativo y la experiencia laboral, pero también el sexo, la edad, el estado civil, la disponibilidad para el tipo de contrato, la dificultad para realizar movilizaciones territoriales y la carencia de vehículo propio, el tiempo en situación de desempleo, las cargas familiares y la ausencia de redes informales firmes y cercanas. Además, el mercado de trabajo actual se caracteriza por altas cotas de flexibilidad y precariedad, lo que dificulta una salida efectiva del sistema de protección social. Frente a ello, el acceso al empleo en economía sumergida, en muchos casos, se instaura como una estrategia prioritaria para impulsar la salida de las situaciones de exclusión social más severas.

La situación de desempleo de larga duración, en contraposición a las afirmaciones evocadas por parte de la opinión pública, tiene consecuencias persistentes y devastadoras en las condiciones de vida (Martínez Virto, 2015). E incluso, cuando el estado debería intervenir para amortiguar el impacto de esta coyuntura, facilita recursos y mecanismos que son valorados por las personas perceptoras como ineficaces e improductivos, además de insuficientes, para el logro de un empleo normalizado y de calidad. En este sentido, las administraciones públicas no cumplen adecuadamente con su función de apoyo e impulso a la incorporación social.

Frente a los resultados obtenidos, se presentan las siguientes propuestas. En primer lugar, es esencial que las instituciones implicadas en los procesos de incorporación social reconozcan el esfuerzo realizado en este complejo proceso y adapten los mecanismos a las necesidades de las personas beneficiarias. Por otro lado, y debido a las escasas oportunidades que encuentra la población del sistema de servicios sociales en el mercado

de trabajo, se propone un incremento de los dispositivos de incorporación social, algunos dirigidos a colectivos especialmente vulnerables a través de estrategias de discriminación positiva, así como impulsar opciones de trabajo menos vinculadas al ámbito laboral. Por último, es fundamental apostar por el impulso a la colaboración interdisciplinar entre el sistema de servicios sociales y de empleo, preferentemente a través de sistemas de ventanilla única, con la finalidad de aunar información y mejorar los itinerarios de inclusión social de las personas en riesgo o situación de exclusión social en Navarra.

En definitiva, los resultados alumbran la necesidad de enfrentar los nuevos retos en el marco de los recursos a la incorporación social, principalmente para reducir o eliminar las barreras que dificultan el acceso al empleo de los colectivos especialmente vulnerables y reconocer, desde las instituciones públicas, los esfuerzos que las personas perceptoras de Renta Garantizada están realizando para incorporarse al mercado laboral. Asimismo, debe tenerse en cuenta las catastróficas consecuencias a las que asisten estas personas debido a la situación no activa de empleo permanente, así como la escasa efectividad y cobertura de los recursos proporcionados a nivel institucional en el territorio.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, M., Gaviria, M y Laparra, M. (1995). *La Caña y el Pez: Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: FOESSA
- Anaut, S, Laparra, M, y García, A. (2014). Desigualdades territoriales en Navarra. En Laparra, M., García-de-Eulate, T. (Coords.), *La desigualdad que se nos queda. II Informe CIPARAIS sobre el impacto social de la crisis, 2007-2014* (pp.261-294). Bellaterra
- Azcona Sáenz, P. (2017). *Trabajadores y pobres: condiciones de vida y desafíos para las políticas sociales*. [Tesis doctoral, Universidad Pública de Navarra]. Académica-e. *Trabajadores y pobres: condiciones de vida y desafíos para las políticas sociales* (unavarra.es)
- Boletín Oficial del Estado [BOE]. Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social (España)
- EUROSTAT (2021). Tasa de riesgo de pobreza de ocupados. Statistics | Eurostat (europa.eu)
- McCracken, G. (1991). *The long interview*. Newbury Park, Sage Publications
- Martínez Virto, L. (2014). *Crisis en familia. Síntomas de agotamiento de la solidaridad familiar*. Fundación FOESSA
- Martínez Virto, L. (2015). Itinerarios de exclusión: crisis concatenadas, acumuladas y sin apoyos. En Laparra, M., García-de-Eulate, T. (Coords.), *La desigualdad que se nos queda. II Informe CIPARAIS sobre el impacto social de la crisis, 2007-2014* (pp.261-294). Bellaterra
- Martínez Virto, L. (2017). Programas de Servicios Sociales para la inclusión social a través del empleo: ante el reto de la transversalidad, la multidimensionalidad y la creación de oportunidades laborales. *Trabajo Social Global- Global Social Work. Revista de Investigaciones en Intervención Social*, 7 (13), 95-117
- Martínez Virto, L. (2019). Nueva pobreza, precariedad y rentas mínimas: respuestas para incentivar el empleo en el actual contexto sociolaboral. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37(1), 155-175
- Noguera, J.A (2019). Las rentas mínimas autonómicas en España: Balance y retos de futuro. En: *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*. Barcelona, Observatorio Social de la Caixa, 40-61
- Observatorio de la Realidad Social de Navarra (2022). [Empleo-Paro de larga duración]. Banco de datos,Paro de larga duración Observatorio de la Realidad Social de Navarra (observatoriorealidadsocial.es)
- Pérez Eransus, B. (2005). *Políticas de activación y rentas mínimas*. Cáritas Española Editores, nº1
- Rodríguez Cabrero, G. (1989). Orígenes y evolución del Estado de bienestar español en su perspectiva histórica: una visión general. *Política y Sociedad*, 2, 79-87

Sanzo González, L. (2019). Las rentas mínimas en España. Documento de trabajo 6.2: Fundación FOESSA. Las rentas mínimas en España (foessa.es)

Zalakain, J. (2006). Trabajo, trabajadores pobres e inserción social. En: Documentación Social- Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (45-77). págs. 1-2 (caritas.es)

La convivència entre Ingreso Mínimo Vital y las rentas mínimas: balance y propuestas desde la perspectiva profesional y académica

Javier García García, Universidad de Valladolid (javier.garcia.garcia22@uva.es)

Álvaro Elices Acero, Universidad de Valladolid (alvaro.elices@uva.es)

Pablo de la Rosa Gimeno, Universidad de Valladolid (pablo.rosa@uva.es)

Juan María Prieto Lobato, Universidad de Valladolid (juanmaria.prieto@una.es)



Resumen

La aparición en 2020 del Ingreso Mínimo Vital (IMV) sumó una nueva prestación al Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos, en el que se encontraban, desde hace décadas, las denominadas Rentas Mínimas de Inserción (RMI), de gestión autonómica y con una decidida orientación inclusiva. Ambos recursos coinciden ampliamente en su naturaleza, objetivos y destinatarios, por lo que las administraciones públicas se han visto obligadas a gestionar su convivencia.

A partir del encargo realizado por el Consejo Económico y Social de Castilla y León, un equipo de investigadores del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad de Valladolid¹, realizó un estudio basado en métodos mixtos con dos objetivos fundamentales: 1). Recabar el balance crítico de informantes clave –principalmente profesionales y técnicos– acerca de la convivencia entre el IMV y las RMI autonómicas, de sus efectos en las personas beneficiarias y en el sistema de garantía de renta y en los procesos de inclusión de su comunidad autónoma; y 2). Identificar propuestas de mejora en el diseño y gestión de las estrategias de garantía de ingresos para alcanzar una convivencia constructiva.

La presente comunicación expone los resultados más significativos de la investigación, prestando especial atención a las propuestas que, para garantizar la idónea convivencia entre el IMV y las RMI, realizan expertos académicos y expertos por experiencia en el diseño, gestión e implementación de las prestaciones.

Palabras clave

Garantía de rentas, Ingreso Mínimo Vital, rentas autonómicas

1 Introducción

Durante las últimas tres décadas, las RMI han constituido en España una última red de seguridad para la garantía de ingresos, especialmente orientada hacia aquellas personas que, por no cumplir requisitos, no pueden acceder a prestaciones de naturaleza contributiva o asistencial. Por tanto, este recurso se considera complementario o subsidiario de los sistemas de garantía de rentas contributivos y no contributivos, cuyas destinatarias han sido, históricamente, personas en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social (Aguilar, Laparra y Gaviria, 1994). Desde principios de los años 90, la pluralidad de programas autonómicos de RMI han sido configurados de manera diversa, alcanzando una desigual intensidad protectora e incompleta universalización –cuasi- universalización– (Rodríguez et al., 2020). Asimismo, las RMI se han configurado

¹ Puede consultarse el estudio completo en <https://www.cescyl.es/es/publicaciones/informes-iniciativa-propia/convivencia-renta-garantizada-ciudadania-ingreso-minimo-vit.ficheros/85882-IIP%202%202022%20Convivencia%20RGC%20e%20IMV.pdf>

con base en el paradigma de la activación (Castel, 2014), ante la sospecha de un posible efecto desincentivador del empleo o cronificador de las situaciones de exclusión laboral, implementando medidas de activación laboral y estrategias de inclusión social desde dos perspectivas principales: la temporalidad y la lógica del doble derecho –tanto a la prestación económica como a la integración social–.

En mayo de 2020, el Gobierno de España introdujo la prestación del IMV a través del Real Decreto-Ley 20/2020, de similar naturaleza y objetivos que las RMI y con las que también compartía el perfil de posibles destinatarios. A pesar de la existencia de elementos diferenciales, como la gestión por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) en vez de por los Servicios Sociales –como sucede en la mayoría de programas autonómicos de RMI–, la minimización del componente de inclusión social y activación del empleo o la orientación eminente a superar las situaciones de pobreza, la aparición del IMV ha supuesto un importante desafío para los distintos agentes implicados en los sistemas de garantía de ingresos. Entre los retos que tanto profesionales, como técnicos y el propio entramado institucional autonómico han tenido que afrontar (Álvarez, 2021; Malgesini, 2021; De la Rosa y Prieto, 2022), destacan los siguientes:

- El mantenimiento y/o refuerzo o no de los programas regionales de RMI.
- La compatibilidad de éstos con el IMV, su naturaleza y alcance.
- La obligación de los beneficiarios de RMI de solicitar el IMV (y en caso de concesión, de adherirse) y la metodología para la transición.
- El acogimiento de la opción otorgada por la normativa del IMV de gestión descentralizada a través de convenios.
- La colaboración en el desarrollo de itinerarios de inserción sociolaboral.
- El destino de los recursos económicos destinados a las RMI que cada Comunidad Autónoma ahorra como consecuencia de la aparición del IMV.

Las respuestas arbitradas por las Comunidades Autónomas (CCAA) han sido tan diversas como lo son sus programas de RMI, subrayando las desigualdades territoriales que supuestamente pretendía superar el IMV. Por otra parte, el proceso de implementación del IMV, su solicitud y acceso –o transición desde las RMI– y las primeras actuaciones de las CCAA y la Administración General del Estado para procurar una convivencia constructiva entre recursos, han tenido efectos sobre la situación de las personas y familias a quienes se dirigen. En este contexto, la comunicación pretende ofrecer una respuesta, con base en un estudio empírico, a las siguientes preguntas:

- ¿Qué impacto ha tenido la aparición del IMV en los sistemas y procesos de lucha contra la pobreza y la exclusión social?
- ¿Cuáles han sido los principales efectos en la situación de las personas destinatarias de las prestaciones de ingresos mínimos?
- ¿Qué aspectos dificultan la convivencia entre el IMV y las RMI y cuáles son las propuestas para que ésta sea constructiva?

Para ello, se toman como evidencias las respuestas a un cuestionario cumplimentado por informantes clave de diferentes partes de la geografía nacional, así como las entrevistas realizadas a personas con desempeño profesional en tareas de gestión y acompañamiento de RMI en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con la consideración de que ambas perspectivas son complementarias y generan una visión representativa de la situación en España.

2 Metodología

La investigación ha aplicado una metodología mixta, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas. La siguiente tabla explicita las técnicas e instrumentos utilizados, su carácter y amplitud, así como el contenido que abordan y quiénes han sido los informantes clave:

Tabla 1: técnicas de investigación utilizadas.

	Técnica	Informantes clave	Muestra (n)	Contenido
Cuantitativas	Encuesta	Técnicos de servicios sociales e inclusión social de intervención directa; directivos en la administración pública y profesionales del tercer sector;	Muestra no probabilística intencional (n=164)	Valoración general del IMV; balance de la implementación del IMV y propuestas de mejora; convivencia entre el IMV y las RM autonómicas
Cualitativas	Entrevistas en profundidad	representantes de Colegios Profesionales de Trabajo Social; investigadores; agentes sociales - sindicatos-	(n=17)	Principales efectos de la aprobación del IMV en CyL; la Renta Garantizada de Ciudadanía hasta el IMV (características, requisitos, gestión, cuantía, proceso de Inclusión social, eficacia...).

Fuente: elaboración propia.

La utilización de una metodología mixta ha permitido tanto la complementariedad entre datos cuantitativos y cualitativos como la triangulación de la información recabada para un óptimo conocimiento del objeto de estudio (Bautista, 2009). La aportación de este enfoque es especialmente relevante en el análisis de fenómenos y políticas sociales, caracterizados por su multidimensionalidad (Forni y Grande, 2020). Además, contar con la participación de los principales agentes implicados en el abordaje inicial de los problemas de convivencia entre IMV y RMI (profesionales de los servicios sociales básicos y de entidades del Tercer Sector de la Acción Social, técnicos y responsables de secciones de inclusión social, representantes sindicales, etc.) ha permitido adquirir un conocimiento profundo sobre el impacto de ésta tanto en las personas destinatarias como en los propios sistemas de garantía de ingresos y, en definitiva, sobre las políticas de inclusión social. La recogida de las evidencias se produjo entre los meses de septiembre y diciembre de 2021.

3 Resultados

La evidencia obtenida permite realizar un primer acercamiento a la comprensión tanto del impacto del IMV en la lucha contra la pobreza y la exclusión social tras su implementación y la afectación de éste a los procesos

de inclusión social con personas y familias, como a la situación de convivencia entre el IMV y las RMI. En conjunto, la información disponible ofrece algunas respuestas a las preguntas formuladas y supone un aprendizaje significativo sobre el escenario resultante en los sistemas de garantía de ingresos tras la creación del IMV.

3.1 La aparición del IMV y los procesos de inclusión social

La aparición del IMV ha sido puesta en valor por la gran mayoría de informantes clave, por razones como proporcionar estabilidad y seguridad a las personas destinatarias, garantizar una prestación de ingresos mínimos en todo el Estado y evitar la incomodidad de tener que pasar por densos procesos de evaluación de la situación en el entorno de los Servicios Sociales. Las ventajas se relativizan en aquellas CCAA que, tradicionalmente, han contado con programas de RMI de mayor cobertura y cuantía.

Entre las consecuencias menos positivas del modo de implementación del IMV, calificado por algunos informantes clave como “*disruptor*” y “*caótico*”, destacan las relativas a la gestión –las CCAA han tenido que ajustar sus sistemas regionales de RMI– y el impacto sobre las personas destinatarias, quienes se han visto obligadas a solicitar otra prestación diferente y esperar con incertidumbre su resolución, encontrándose en ocasiones con unos ingresos inferiores e incluso, con la necesidad de reintegrar importes recibidos por solapamientos entre prestaciones. El proceso de transición ha estado marcado, además, por la falta de información, la complejidad en el acceso, la excesiva demora en los plazos de resolución o el incumplimiento de las expectativas previstas.

Finalmente, se han explicitado efectos relacionados con la cobertura de la prestación relativos a que las personas han debido solicitar tanto el IMV como la prestación autonómica para finalmente cobrar el mismo importe, así como un impacto en los procesos de intervención social, como la comparativa entre los compromisos asociados a las RMI (amplios) y al IMV (mínimos), o los posibles efectos negativos de esta incondicionalidad para superar las situaciones de exclusión social.

3.2 Efectos del IMV en la situación de las personas destinatarias

Con carácter general, los informantes clave han situado sus opiniones sobre los efectos del IMV en las personas destinatarias en función de la eficacia o ineficacia percibida en sus propios programas de RMI autonómicos. Los informantes clave de CCAA con sistemas de RMI más sólidos (Navarra, País Vasco, Asturias) enfatizan la escasa mejora que el IMV ha supuesto en la situación de los destinatarios. Por el contrario, en contextos como Andalucía, Comunidad Valenciana o Cataluña, el IMV parece haber mejorado la situación de las personas debido a la mayor intensidad protectora de éste como por el propio procedimiento de acceso. También emergen percepciones mayoritarias que aluden a la idea de que el reconocimiento del IMV como derecho subjetivo ha contribuido a la consolidación de derechos y a la dignificación en el trato de las personas destinatarias.

Las posiciones más críticas y el debate más profundo emergen de la capacidad inclusiva del IMV. Los informantes clave aluden a la ambivalencia del impacto en la superación de la exclusión social en función del perfil de destinatarios. Mayoritariamente, consideran que la medida ha sido positiva para las personas y familias que no recibían ningún tipo de ayuda anteriormente, puesto que les ha permitido acceder al sistema, mientras que aquellas con mayor nivel de activación laboral y especialmente las que habían trabajado el año anterior a la solicitud, han experimentado efectos negativos como no recibir apoyo para la cobertura de necesidades básicas, verse perjudicados por haber recibido ingresos procedentes del trabajo o la desvinculación del sistema de Servicios Sociales.

La puesta en marcha del IMV también ha tenido efectos significativos en la intervención para la inclusión social. En los primeros momentos de vigencia de la medida, los servicios sociales básicos acogieron multitud de demandas (información, certificados, apoyo a la gestión, ayudas de emergencia...), lo que supuso la necesidad de dedicar mucho menos tiempo a otras intervenciones para la inclusión. Asimismo, un número importante de informantes clave han manifestado que se han producido abandonos en los procesos de inclusión social, dejando de participar en los Planes Individualizados de Inserción que se estaban llevando a cabo desde servicios sociales. Esta desvinculación es especialmente significativa en aquellas personas y familias que perciben estas medidas como una obligación y no como un medio para superar la situación. Por el contrario, algunas personas consultadas consideran que la situación introducida por el IMV permite un trabajo más efectivo en la medida en que los procesos y cambios para la inclusión social serán deseados por las personas y no impuestos, por lo que supondrá una oportunidad para los servicios sociales de trabajar con aquellas personas más motivadas.

Finalmente, los resultados del estudio muestran que la gestión del IMV por vías ajenas a los servicios sociales puede implicar riesgos asociados al desconocimiento de las posibilidades que ofrecen estos servicios tanto en términos de recursos y prestaciones como de atención, orientación y apoyo por profesionales especializados.

3.3 Dificultades en la coexistencia y propuestas de mejora: hacia una convivencia constructiva

A pesar de que la mayoría de los informantes clave considera que el sistema de RMI autonómico debe mantenerse y convivir con el IMV, el estudio señala que la sensación existente durante los primeros meses de convivencia está marcada por la confusión. Uno de los principales aspectos que suscitaron esta incertidumbre fue la incompatibilidad entre prestaciones, estando obligadas las personas a solicitar en primer lugar el IMV y, en caso de que no fuera concedido –o no fueran beneficiarios anteriormente–, la RMI, lo que ha supuesto interrupciones en el cobro, periodos sin recursos, devolución de cantidades indebidamente abonadas y, en definitiva, un gran trastorno para las personas destinatarias.

Del mismo modo, la descoordinación, la falta de información y los cambios continuos en la normativa desde la aprobación del Real Decreto también han generado una convivencia problemática. La coordinación entre los agentes implicados tanto en la gestión del IMV (INSS) como de las RMI (servicios sociales básicos, entidades del Tercer Sector, etc.) y, por tanto, en la articulación de su convivencia, ha sido definida como negativa, escasa e incluso inexistente, lo que genera dificultades en la práctica profesional y malestar en las personas destinatarias.

Entre los acuerdos intersubjetivos de los informantes clave a la hora de definir lo que debería ser una convivencia constructiva destaca la consideración de las RMI autonómicas como complementarias al IMV, que han de funcionar como prestación suelo y que cada CCAA debería ampliar la cobertura y mejorar las cuantías. Además, sería posible que las RMI transformaran su naturaleza y se convirtieran en complementos concretos relacionados con la vivienda, la formación y la activación del empleo, o centrados en la dimensión social, a través de itinerarios de inserción social.

Entre la multitud de propuestas de mejora trasladadas por las personas participantes en el estudio se identifican aquellas orientadas a la mejora de la prestación del IMV y las vinculadas a la convivencia entre ésta y las RMI. Según las personas consultadas, debería mejorarse la información sobre el IMV y establecer simuladores precisos donde la persona pudiera comprobar si tiene derecho a la prestación antes de realizar la solicitud. Del mismo modo, consideran que tomar como referencia la capacidad económica del año anterior tiene efectos perversos tanto en personas con situaciones de pobreza sobrevenida como en aquellas que eventualmente han

estado trabajando en los meses anteriores a la solicitud. Eliminar el requisito de convivencia durante al menos un año, establecer un mes como plazo máximo de tramitación, dignificar las cuantías o agilizar los cambios en la prestación por motivos familiares, son también propuestas planteadas. Junto con ellas, destaca la necesidad de mejorar y agilizar la compatibilidad con el empleo, ajustando las cuantías y procurando suspensiones y reanudaciones ágiles, casi inmediatas, para no desincentivar el acceso al trabajo.

Sobre la convivencia entre RMI e IMV, los informantes clave manifiestan que ambas prestaciones deberían tramitarse en el mismo lugar –ventanilla única– y el INSS necesitaría contar con un servicio de apoyo y asesoramiento presencial con conocimientos en la atención a personas en situación de vulnerabilidad. También consideran necesario incrementar la coordinación entre los agentes implicados en ambas prestaciones, así como clarificar el papel de cada uno de ellos, estableciendo tanto medidas instrumentales –aplicaciones informáticas compartidas– como estratégicas –transferencia de la gestión del IMV a las CCAA–. La incorporación de personal técnico especializado, la formación de los profesionales existentes tanto en servicios sociales como en la Seguridad Social y la incorporación, mediante convenios, de entidades del Tercer Sector de la Acción Social como figuras de apoyo, también contribuirán a alcanzar la deseada convivencia constructiva según los informantes clave consultados.

4 Conclusiones

La implementación del IMV ha supuesto un reto –y una oportunidad– no sólo para la administración gestora de la prestación (INSS) sino, también, para la estructura autonómica de los sistemas de RMI que durante más de 30 años supusieron la última red de protección orientada a personas en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social.

Frente a las problemáticas sobrevenidas de la coexistencia entre los sistemas de garantía de ingresos autonómicos y estatal, la investigación realizada ha permitido poner en evidencia una serie de propuestas de mejora para una convivencia constructiva, orientada a mejorar el bienestar de las personas destinatarias. Entre otras, la mejora de la coordinación entre administraciones, el desarrollo de una ventanilla única o la complementariedad entre IMV y RMI –dejando éstas de ser meramente subsidiarias– podrían contribuir a superar las deficiencias existentes. También se propone un aumento de la cuantía de las RMI por encima del IMV y su orientación a colectivos no cubiertos por la prestación estatal, que junto con la simplificación del procedimiento de solicitud y la agilización de las resoluciones, evitaría la existencia de personas en un limbo de protección o la afectación por la conocida como “*violencia administrativa*”. Por último, una situación de convivencia positiva considerada por los informantes clave sería aquella en la que el IMV se centrara en la prestación económica para la cobertura de necesidades básicas y las RMI se orientaran a la dimensión social, a través de itinerarios de inclusión o de complementos finalistas en materia de vivienda, formación o empleo.

Referencias bibliográficas

Aguilar, M., Laparra, M. y Gaviria, M. (1994). Las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas. *Documentación Social*, (96), 201-222.

Álvarez Cuesta, H. (2021). El ingreso mínimo vital en la encrucijada. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 9(2), 243-283. http://ejcls.adapt.it/index.php/rld_e_adapt/article/view/980

- Bautista López, E. (2009). La investigación cualitativa y cuantitativa en Trabajo Social: análisis y construcción de modelos teóricos de tres casos prácticos en Trabajo Social. *Trabajo Social UNAM*, 20, 53-71.
- Castel, R. (2014). Los riesgos de la exclusión social en un contexto de incertidumbre. *Revista Internacional de sociología*, 72(1), 15-24.
- De la Rosa Gimeno, P. y Prieto Lobato, J. M^a (2022). Convivencia Renta Garantizada de Ciudadanía e Ingreso Mínimo Vital. Consejo Económico y Social: Valladolid. <https://www.cescyl.es/es/publicaciones/informes-iniciativa-propia/convivencia-renta-garantizada-ciudadania-ingreso-minimo-vit>
- Forni, P. y Grande, P. (2020). Triangulación y métodos mixtos en las ciencias sociales contemporáneas. *Revista mexicana de sociología*, 82(1), 159-189. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2020.1.58064>
- Malgesini Rey, G. (dir.) (2021). El Ingreso Mínimo Vital un año después. La perspectiva autonómica. EAPN-España. https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1636615603_eapninforme-imv_20211110_3.pdf
- Rodríguez-Sumaza, C., Prieto Alaíz, M^a de las M., Prieto-Lobato, J. M^a y García-Araque, J. (2020). Heterogeneidad territorial de las políticas públicas de protección social: el caso de las rentas mínimas de inserción en España. *Revista de Ciencia Política*, 40(3). <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000121>



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Innovación de itinerarios de inclusión social vinculados a rentas mínimas

Sara Pinilla Tabares, Consejería de Bienestar Social, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
(spinilla@jccm.es)

M^a Jesús Real Pascual, Consejería de Bienestar Social, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
(mjreal@jccm.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

La necesidad compartida entre la administración general del estado y las CC.AA de monitorear las políticas de inclusión con el objetivo de mejorar la efectividad de estas, más allá de prestaciones monetarias como el IMV, dirigidas a la atención integral de las personas más vulnerables, hace necesario llevar a cabo investigaciones que incorporen evaluaciones de impacto de resultados.

Estas políticas de inclusión social deben pilotarse previamente a pequeña escala para evaluar la viabilidad, duración, coste, dificultades, así como, mejorar el diseño antes de escalar su implantación a nivel autonómico o estatal.

Por ello, se ha articulado un proyecto piloto en Castilla-La Mancha en colaboración con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para llevar a cabo itinerarios de inclusión social, incorporando nuevos enfoques metodológicos que permitan el abordaje de los mismos con un carácter innovador y cuyos resultados e impacto puedan ser evaluados a través de una metodología RCT, que permita conocer el efecto causal de la intervención.

La finalidad última del proyecto es contribuir a la generación de conocimiento para monitorear políticas de inclusión orientando su diseño a resultados y a la consecución de objetivos.

El proceso metodológico se define a partir de la teoría del cambio, como una herramienta útil para facilitar tanto la planificación como la evaluación de intervenciones, a través de pruebas controladas aleatorias, de escalas de valoración y de indicadores de procesos y resultados.

Palabras clave

Vulnerabilidad, inclusión, investigación, impacto e innovación

1 Descripción general

La Ley 19/2021, de 20 de diciembre, regula el Ingreso Mínimo Vital como prestación económica dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social. Pero, más allá de la prestación monetaria, la atención integral de las personas más vulnerables requiere de un conjunto de políticas que garanticen su derecho a la plena inclusión social y laboral, por ello, la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en colaboración con la Secretaría General de Objetivos, Políticas de Inclusión y Previsión Social ha puesto en marcha en el año 2022 un proyecto piloto de itinerarios de inclusión social dirigido a personas perceptoras de Ingreso Mínimo Vital y personas en situación de exclusión social.

Este proyecto se enmarca en el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en el componente 23, la inversión C23.I7 Fomento del Crecimiento Inclusivo mediante la vinculación de las políticas de inclusión sociolaboral al Ingreso Mínimo Vital y se financia en el marco del Real Decreto

938/2021, de 26 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones en el ámbito de la inclusión por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social.

El objetivo principal del proyecto que se ha denominado “Construir, para volver a ser” es el desarrollo de itinerarios de inclusión social, desde una visión interdisciplinar que contemple la coordinación con los servicios de empleo y otras entidades públicas y sociales, incorporando nuevos enfoques metodológicos que permitan el abordaje de los mismos con un carácter innovador y cuyos resultados e impacto puedan ser evaluados a través de una metodología RCT, que permita conocer el efecto causal de la intervención, pero también, a través de otros instrumentos como las Escalas de Valoración que faciliten evaluar si la situación de la persona ha mejorado o no con respecto a la situación de partida.

La finalidad última del proyecto es contribuir a la generación de conocimiento de la política de inclusión y a la creación de mayor impacto orientando su diseño a resultados y a la consecución de objetivos.

Los resultados obtenidos en el proyecto serán determinantes para implantar una nueva metodología de trabajo con carácter regional y orientar e implantar un nuevo modelo de inclusión en Castilla-La Mancha.

La colaboración entre la Consejería de Bienestar Social y la Secretaría General de Objetivos, Políticas de Inclusión y Previsión Social se articula a través de un convenio donde se concretan los compromisos que adquieren cada una de las partes:

- A la Consejería de Bienestar Social le corresponde la ejecución del proyecto, así como colaborar con la citada secretaria en el diseño de la metodología RCT, proporcionando la información necesaria para ello, y en la ejecución de la evaluación del proyecto.
- La Secretaría General de Objetivos, Políticas de Inclusión y Previsión diseña la metodología de ensayo controlado aleatorizado (RCT) y realiza el proceso de aleatorización para conformar los grupos de tratamiento y control, así como la evaluación del proyecto piloto.

El proyecto se desarrolla en quince zonas de servicios sociales, con representatividad de las cinco provincias que conforman la región, así como de las diferentes categorizaciones de zonas rurales, de acuerdo a criterios demográficos, de actividad económica, de usos del suelo y de accesibilidad en relación al medio urbano, tal y como establece el Decreto 108/2021, de 19 de octubre, por el que se determinan las zonas rurales de Castilla-La Mancha, conforme a la tipología establecida en el artículo 11 de la Ley 2/2021 de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.

El perfil de las personas participantes en el proyecto son mujeres entre 18 y 55 años con menores a cargo perceptoras del Ingreso Mínimo Vital o que se encuentren en situación de exclusión social y estén en intervención en Servicios Sociales de Atención Primaria.

El proyecto pivota en los profesionales de los Servicios Sociales de Atención Primaria, lo que viene a reforzar la intervención en dos direcciones:

- Refuerzo de la intervención que llevan a cabo los equipos, incorporando nuevos enfoques metodológicos, cuyo eje principal radica en los procesos de acompañamiento personal, incorporando una nueva mirada, trabajando desde contextos colaborativos centrados en soluciones y el trabajo en red.

La formación y la supervisión de la práctica profesional eran claves para incorporar estos nuevos enfoques, por ello, los profesionales han recibido una formación previa al inicio del proyecto de un total de 44 horas, y se ha definido un proceso de supervisión de la práctica profesional durante un periodo de nueve meses de ocho horas mensuales que se está llevando a cabo.

- Refuerzo de personal a nivel de trabajo social e incorporación de nuevos perfiles profesionales de la orientación laboral y de la psicología.

Los Equipos de SS.SS de Atención Primaria se han reforzado con 15 Equipos de Apoyo conformados por los perfiles profesionales descritos, así mismo, se han reforzado las estructuras de las Delegaciones Provinciales y los Servicios centrales de la Consejería de Bienestar Social para una adecuada coordinación del proyecto, habiéndose contratado a través de un programa temporal de empleo por parte de la administración autonómica a un total de 57 personas.

Se plantea un nuevo modelo de atención, desde una intervención global basada en la multidimensionalidad superando el enfoque asistencial del binomio necesidad-recurso, planteando una intervención a tres niveles:

1. A nivel individual. - Procesos de orientación, acompañamiento personal y co-construcción del proyecto vital de la persona que la llevan a identificar intereses, motivaciones, capacidades y potencialidades.
2. A nivel grupal. - Actividades formativas, de búsqueda activa de empleo y de ayuda mutua entre las personas y/o talleres grupales como espacios de encuentro de personas que comparten un objetivo común.
3. A nivel comunitario. - Trabajo en red con las entidades que operan en el territorio, tanto públicas, como privadas, con el objeto de generar sinergias que permitan abordar la inclusión no solo desde una perspectiva individual, sino también estructural que genere alternativas y mejoras en el territorio donde residen las personas.

Este nuevo modelo de atención pretende avanzar en las sinergias que deben confluir entre servicios sociales y empleo para el abordaje de los itinerarios de inclusión social con una estructura de proceso de trabajo común que vaya más allá de los procesos de coordinación, tanto a nivel metodológico, formativo y de supervisión.

El carácter innovador del proyecto radica principalmente en articular itinerarios de inclusión social de carácter integral asentados en procesos de acompañamiento personal desde un enfoque colaborativo que aborden las situaciones de dificultad social de las personas y sus unidades de convivencia, que pudieran presentar en cada uno de estos ámbitos: personal, laboral, residencial, sanitario y relacional, que son los que conforman la Escala de Valoración SiSo de CLM que mide las situaciones de exclusión social. El carácter científico de esta herramienta permite disponer de indicadores objetivos de cada uno de estos ámbitos para medir las situaciones de dificultad social, así como, poder evaluar los cambios a partir de la situación de partida.

Así, trabajar en el ámbito personal constituye el eje central del proceso de acompañamiento que debe contribuir a generar cambios en el resto de ámbitos donde la persona sea quien lidere su proyecto de futuro y las acciones que quiere llevar a cabo.

Por ello, el proyecto pivota principalmente en la intervención de los profesionales que conforman los equipos, incorporando el proyecto como actuaciones más allá de las técnicas, acciones formativas, supervisión de la práctica profesional y ayudas económicas sustentadas en la prescripción facultativa, no sujeta a procedimientos administrativos, que faciliten la participación de las personas en los itinerarios de inclusión social.

El diagnóstico comunitario, es otro de los elementos claves del proyecto, dado que las situaciones de exclusión no obedecen a causas individuales y generalmente tienen que ver con procesos y entornos relacionales, por ello se consideró fundamental el trabajo en el territorio y en el contexto en el que las personas desarrollan su vida.

Se trabaja con una muestra de 2.000 personas participantes, 1.000 conforman el grupo de tratamiento y 1.000 el grupo de control. Cada zona y equipo de servicios sociales trabajará con un total de 133 unidades de convivencia tanto de tratamiento como de control.

Se plantean como objetivos del proyecto los siguientes:

- Fortalecer la intervención social de los Equipos de Servicios Sociales de Atención Primaria para una adecuada implementación de los itinerarios de inclusión social.
- Diseñar y desarrollar itinerarios de inclusión social compartidos con las personas, identificando sus proyectos vitales y articulando los apoyos necesarios para la generación del cambio en las personas atendidas.
- Formar a los profesionales en nuevos enfoques metodológicos que generen aprendizajes, así como supervisar la práctica profesional.
- Realizar una evaluación de impacto que permita conocer el efecto causal de la intervención.

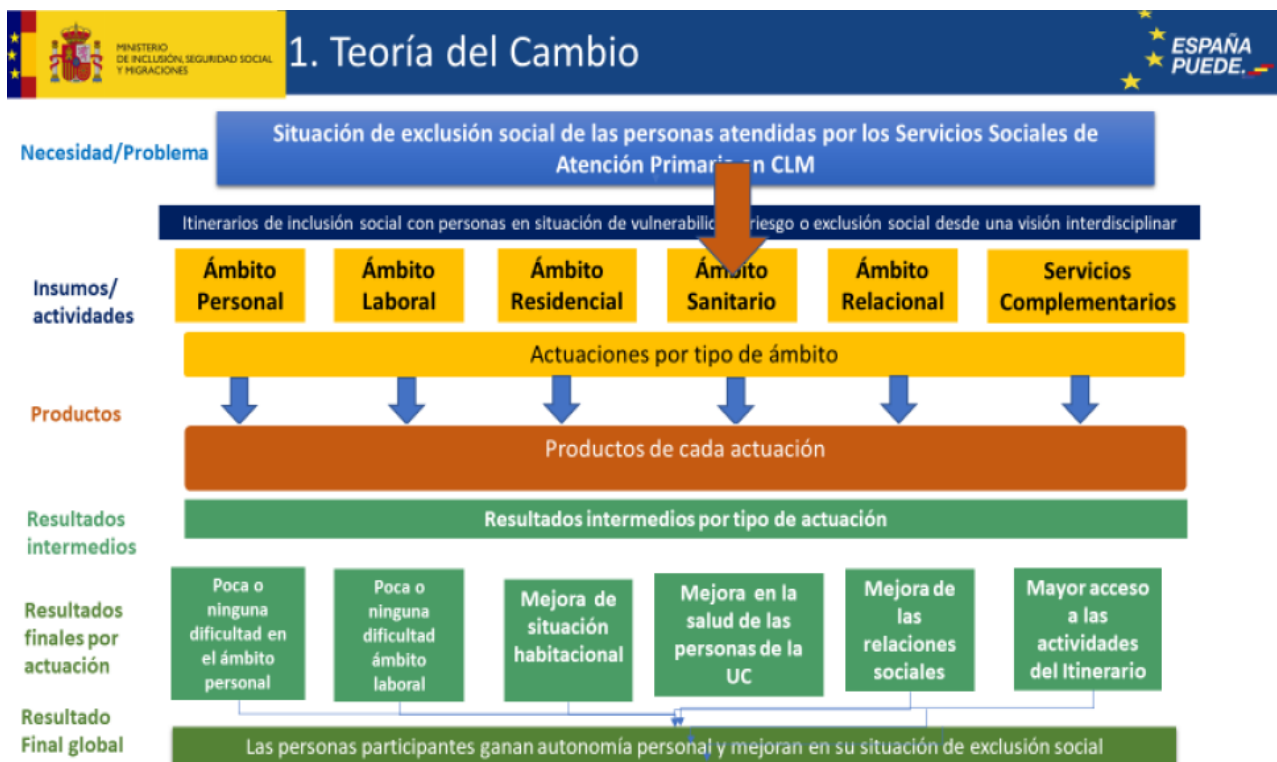
2 Metodología

El proceso metodológico se circunscribe a la investigación que se va a realizar a través del proyecto piloto que permita conocer el efecto causal de la intervención de los itinerarios de inclusión social que se van a llevar a cabo.

El proceso metodológico se define a partir de la teoría del cambio, como una herramienta útil para facilitar tanto la planificación como la evaluación de intervenciones, a través de indicadores de procesos y resultados.

Los elementos de la teoría del cambio se definieron a partir de los ámbitos, variables e indicadores que conforman la Escala de Valoración SiSo que constituye una herramienta que sintetiza el diagnóstico profesional de las situaciones de exclusión social en Castilla-La Mancha.

Se presenta de manera gráfica la teoría del cambio definida:



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Concretada la teoría del cambio se establece el proceso metodológico de trabajo, de acuerdo con el ciclo vital del proyecto, y a los procesos vinculados a cada una de estas tres fases:

1. Fase de implementación

Esta fase lleva asociados los procesos de selección de las zonas de servicios sociales donde se ejecutaría el proyecto y la selección de la muestra, todo ello a partir de criterios parametrizados que se fijaron a partir de los análisis descriptivos realizados de los datos del Sistema de Información Social y de la Escala de Valoración SiSo, y de los procesos de aleatorización para determinar el grupo de tratamiento y control.

A nivel administrativo se definió un modelo de gestión de documentos y de administración de archivos que permitiera archivar y almacenar los diferentes documentos que se iban generando y también, la trazabilidad de todos los registros vinculados al mismo.

2. Fase de ejecución

Se define el proceso metodológico de trabajo de cómo articular los itinerarios de inclusión social y el diagnóstico comunitario. Se diseñaron soportes documentales como el Plan de Atención Social, así como numerosos registros, actuaciones vinculadas al Plan, talleres grupales, acciones formativas, bajas, etc. que permitieran realizar tanto el seguimiento de la ejecución del proyecto, como la evaluación del mismo.

Todo este proceso metodológico de trabajo se aborda, además, en el proceso de supervisión de la práctica profesional de los Equipos, entendiendo esta como una oportunidad para mejorar las destrezas profesionales a través de la reflexión, el pensamiento y el autocuidado.

Durante toda la ejecución del proyecto se registra y comparte con la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social la información relativa sobre las personas participantes en los itinerarios, así como de las que conforman el grupo de control, además de información relativa a las actuaciones vinculadas a los itinerarios.

3. Fase de evaluación

Se aplicará una evaluación RCT que permita contrastar los resultados obtenidos en el grupo de tratamiento sobre el de control a partir de una fotografía de partida de la situación de exclusión social de cada una de las personas participantes que muestra la Escala SiSo.

Los resultados obtenidos se medirán a través de la citada escala de ambos grupos, en base a los resultados intermedios y finales definidos e indicadores de actividades, de evaluación de implementación y de impacto, así como, de otros instrumentos como cuestionarios de autoevaluación de las personas participantes y cuestionarios de evaluación con respecto a la práctica profesional.

Los resultados que se pretenden evaluar con este proyecto son de dos tipos:

- a) El impacto en las personas que participan en el proyecto a través de la Escala de Valoración SiSo, que permite evaluar cuáles han sido los procesos de cambio en cada uno de los ámbitos vitales afectados.

Se realizará al inicio de proyecto un diagnóstico de situación, con el objeto de conocer la situación de partida de las personas tanto del grupo de tratamiento como de control, identificando cuales son las situaciones de dificultad social que presentan en cada uno de los ámbitos descritos, se llevará a cabo una evaluación intermedia, así como otra a la finalización del proyecto que permitirá evaluar cuáles son las mejoras o no que se han producido en cada uno de estos ámbitos, todo ello a través de la citada escala.

También se medirá el impacto en medidas subjetivas de satisfacción y de autopercepción de la situación de inclusión social, a partir de una encuesta de auto-valoración que completarán las personas participantes al inicio y al final de la intervención.

- b) Impacto en los procesos metodológicos de intervención, se validará la metodología de trabajo y los procesos de supervisión, ratios de atención por profesional, la intensidad y tipo de intervenciones, así como el impacto de la incorporación de nuevas disciplinas a la práctica profesional.

Para realizar la evaluación se han definido indicadores de actividades, de implementación y de impacto, así como, de otros instrumentos como cuestionarios de autoevaluación de las personas participantes y cuestionarios de evaluación con respecto a la práctica profesional y grupos de discusión.

3 Resultados y conclusiones

El proyecto aún está en ejecución por lo que no se dispone de los resultados finales, si bien se pueden avanzar algunos resultados derivados de los procesos de implementación y ejecución del proyecto y de los conocimientos, aprendizajes y dificultades que se han ido produciendo a lo largo de estas fases, que se enuncian a continuación:

- La organización no tiene incorporada una cultura de monitorización de políticas públicas y de ensayos controlados y aleatorizados, ni los técnicos tampoco tienen una formación específica en la materia, lo que ha supuesto tener que adquirir nuevas destrezas y estrategias y definir y vincular un proceso de trabajo completamente nuevo a lo que venía siendo el hacer de las unidades de gestión y de la práctica profesional, lo que ha generado inseguridades y reticencias, que han dificultado y demorado la implantación del proyecto.
- La limitación temporal del proyecto, circunscrita a veintidós meses, en un proyecto de este calado que lleva asociado tantas acciones, procesos administrativos, técnicos, además de los numerosos registros y soportes documentales que es necesario cumplimentar hace inviable poder llevarlo a cabo adecuadamente en los términos y procesos de trabajo definidos.
- La dificultad de acompasar los procesos técnicos con los procesos administrativos de gestión sujetos a plazos condiciona el desarrollo del proyecto, dilatándose las diferentes fases del mismo lo que repercute en la articulación de los itinerarios de inclusión social y por tanto, la adherencia de las personas participantes y lo que origina un importante número de bajas.
- El perfil de las personas a las que va dirigido el proyecto, su situación de vulnerabilidad conlleva que las personas tengan una movilidad importante, lo que se traduce en bajas por cambio de residencia, o en su caso traslados temporales en busca de empleo vinculados a actividades agrícolas, lo que dificulta la intervención. Cabe destacar, por otro lado, los continuos cambios en las estructuras de convivencia, lo que conlleva una actualización continua de datos, desdibujando la fotografía de partida de la situación social de las unidades familiares.
- La ausencia de aplicaciones informáticas compartidas para el registro de actuaciones y el report de datos, aumentan las cargas de trabajo. Se maneja una cantidad ingente de datos que se registran en Excels, cuya mecanización está sujeta a márgenes de errores importantes, lo que obliga a revisiones continuas.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Digitalización, política social y barreras administrativas: una aproximación a la implementación del Ingreso Mínimo Vital a través de grupos focales

Llorenç Soler Buades,

Francisco Ferraioli



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

La digitalización de los servicios públicos puede suponer beneficios para la administración y para ciertos grupos de ciudadanos. Sin embargo, también puede convertirse en un obstáculo para aquellos que no cuentan con los recursos y capacidades requeridas para realizar con garantías según qué procesos. En este sentido, la literatura sobre las “cargas administrativas” (‘administrative burden’) nos permite poner el foco en la experiencia de los ciudadanos, así como abordar problemáticas en los diseños de las políticas públicas, que se vuelven costosas por la realidad subjetiva de los colectivos más vulnerables. El objetivo de este artículo es investigar en qué medida la digitalización y el diseño del IMV fueron factores que dificultaron el proceso de solicitud a potenciales beneficiarios durante su primer año de implementación. Asimismo, se busca analizar cómo las medidas tomadas por las administraciones locales y organizaciones del tercer sector facilitan a los potenciales perceptores reducir los costes asociados a la implementación de esta política social. Metodológicamente, se opta por realizar un análisis cualitativo mediante grupos focales con responsables de los Servicios Sociales y organizaciones del Tercer Sector en Barcelona. Uno de los principales hallazgos es que la implementación del IMV se vuelve particularmente onerosa para los potenciales beneficiarios debido a su implementación con obligatoriedad de inscripción telemática, entre otros factores. En este sentido, los restrictivos criterios de acceso, los procedimientos y la falta de coordinación administrativa generan una experiencia negativa y, en última instancia, contribuyen a un elevado ‘non-take-up’. Asimismo, encontramos que el trabajo de las administraciones locales, especialmente los servicios sociales y de las organizaciones del tercer sector, contribuyeron a la reducción de los costes generados por la administración central.

Palabras clave

Digitalización, Ingreso Mínimo Vital, interoperabilidad

1 Introducción

Para el acceso a distintos servicios sociales los ciudadanos están requeridos de un trabajo en colaboración con la administración. Este trabajo puede implicar la cumplimentación de formularios, pago de tasas, provisión de documentación, identificación personal, entre otros. El diseño de las políticas determina qué tareas y procedimientos cumplirá el ciudadano y cuales la administración o empleados públicos. En este proceso pueden estar incluidos no sólo los ciudadanos y los empleados públicos en cuestión, sino también parientes, amigos, y otros integrantes del tejido social interesados en la provisión del servicio público (Verschuere et al., 2012).

Aunque los procesos propuestos por la administración están diseñados para preservar lo mejor posible valores públicos como eficacia, eficiencia y transparencia (Moore, 2013), muchas veces tienen efectos indeseables que socavan el buen desarrollo de las políticas públicas. Este es un problema central de los estudios de

administración pública, y han sido vastamente abordados por el concepto de ‘burocracia inútil’ (red tape) (Bozeman, 2000; Van Loon et al., 2016). El foco de esta teoría es sobre aquellas reglas y procedimientos “inútiles” que afectan la eficacia de las políticas. Por ejemplo, el cumplimiento de un “papeleo” excesivo o la duplicación de cargas y procesos.

Sin embargo, es posible que las reglas y procedimientos burocráticos no sean prescindibles y que igualmente tengan un fuerte impacto negativo en los ciudadanos. Definida como “la experiencia individual de la implementación de una política como onerosa” (Burden et al., 2012; Madsen et al., 2022), la teoría de las “cargas administrativas” (administrative burden) analiza este problema. El foco de esta teoría es la experiencia subjetiva en relación con las reglas y procedimientos que propone la administración. Esta experiencia se vuelve “onerosa” por tres tipos de costes que emergen en el encuentro con la administración: los costes de cumplimiento, los costes de aprendizaje y los costes psicológicos que tienen las políticas públicas para los individuos (Moynihan et al., 2015).

Las preguntas que aborda este artículo son “Cómo los diseños digitales dispuestos por la administración se vuelven particularmente onerosos para los ciudadanos más vulnerables”, y “En qué medida los otros actores territoriales contribuyen a reducir los costes asociados con la implementación”. Para responder a las preguntas de investigación, el presente artículo se centra en el proceso de implementación del IMV.

2 Contexto: El IMV como última red de protección social

En junio de 2020, el Gobierno de España consiguió sacar adelante el Real Decreto 20/2020 por el que se establece el IMV y aunque ya estaba en la agenda política del gobierno, la crisis económica y social generada por el Covid-19 obliga a anticiparla. El IMV se sitúa casi en el mismo espacio social ocupado por las rentas mínimas autonómicas (Arriba y Aguilar-Hendrickson, 2021), que aunque fueron una pieza clave del sistema de protección social para paliar los efectos de la crisis económica de 2008 (llegando a cubrir un 1.7% del total de la población en 2017, comparado con el 0.64 que cubrían en 2007) no han sido suficientes para combatir efectivamente la pobreza y la exclusión social en España (Aguilar-Hendrickson y Arriba, 2019).

El RD/2020 define el IMV como un derecho subjetivo con la finalidad de garantizar un nivel mínimo de ingresos a aquellas personas en situación de vulnerabilidad económica, así como generar a estas personas oportunidades reales para la inclusión social y laboral. En consecuencia, el IMV no plantea límites de tiempo, y por lo tanto la prestación está garantizada siempre y cuando perdure la situación de vulnerabilidad económica (artículo 3). Sin embargo, por lo que concierne al artículo, interesa indagar en cuáles son algunos de los principales criterios de acceso al IMV. Esto se debe a que, tal y como se menciona con anterioridad, el diseño de la política es uno de los factores que genera en mayor o menor medida los costes de cumplimiento, psicológicos y de aprendizaje.

Los requisitos de acceso más importantes a tener en cuenta son: la unidad de convivencia (unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción) constituida con al menos 1 año de antelación; la edad (entre 23 y 65 años); tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud; carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes: el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia (5.538 euros para una persona en 2020); y haber vivido de forma independiente durante al menos tres años antes de la solicitud del ingreso mínimo vital, entre otros.

Si bien estos son los requisitos de acceso generales al IMV, el nivel de detalle que contempla el RD 20/2020 es mucho más amplio. Además, cabe considerar que algunos de estos requisitos han sufrido constantes cambios entre junio de 2020 y diciembre de 2021, cuando se aprobó finalmente la ley del IMV. Por ejemplo, en el RD 20/2020 se solicitaba al potencial beneficiario un informe emitido por los servicios públicos de atención integral a las víctimas para demostrar ser víctima de trata o de violencia de género, pero estos informes ya no son necesarios desde la modificación de este articulado en la ley de 2021. Los innumerables cambios en el diseño del IMV han tenido lugar tras la evidencia de que su despliegue estaba siendo deficitario. Cuando se lanzó el IMV en junio de 2020, el número de hogares en situación de vulnerabilidad económica era de 830.000 (2.3M de personas) (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones). Sin embargo, en junio de 2022, sólo se habían dado 461.788 resoluciones (poco más de 1M de beneficiarios). De acuerdo con la AIReF (2022), un 57% de los hogares que podrían recibir el IMV aún no lo habían solicitado. Un informe de FOESSA (2021), por otro lado, apuntaba que el 11% no habían podido completar el proceso de solicitud, mientras que el 49% de los potenciales beneficiarios que habían conseguido completarla habían visto como se la rechazaban por motivos varios. En este contexto, se ha mostrado que el IMV ha contado con una limitada eficacia, con importantes problemas de cobertura, e ineficiencia horizontal y vertical (Ayala et al. 2022).

3 'Carga administrativa'

El desarrollo de la teoría de "Carga administrativa" ha permitido la proliferación de trabajos con un nuevo foco, el de la experiencia individual. Ya no solo importa la justificación per se de las reglas y procedimientos propuestos por la administración sino el efecto que tienen en los ciudadanos (Madsen et al., 2022). Para ello, se busca analíticamente dividir las acciones estatales en sentido amplio y el comportamiento de los ciudadanos frente a ellas. En sentido amplio implica considerar no solo reglas y procedimientos sino el comportamiento de los burócratas de primera línea u otros escollos influyendo en la experiencia individual (Baekgaard & Tankink, 2022).

En esta teoría la experiencia se vuelve onerosa o llena de obstáculos porque los ciudadanos pagan altos costos de cumplimiento, aprendizaje y psicológicos en la implementación de las políticas. Los costes de cumplimiento son el esfuerzo, el tiempo y los recursos que los individuos deben invertir para lidiar con la administración. Los costes de aprendizaje surgen de la búsqueda de información sobre procesos, programas, criterios de selección y demás aspectos de una política. Y los costes psicológicos aparecen cuando los individuos sienten el estigma de participar en un programa, sienten pérdida de autonomía, estrés, entre otros problemas de tipo psicológico (Madsen et al., 2022; Moynihan et al., 2015).

En consecuencia, las cargas administrativas no impacta de igual manera en toda la población, sino que depende de los recursos y de las características individuales (Herd & Moynihan, 2018). Analíticamente se plantea que distintos tipos de capitales median entre las acciones estatales y la experiencia individual (Christensen et al., 2020; Masood & Azfar Nisar, 2021). Encontramos que las personas con mayor capital humano están mejor preparadas física y mentalmente para desarrollar las tareas que propone la administración. El denominado 'capital administrativo' dota de conocimientos empíricos de cómo navegar diseños administrativos intrincados o poco claros a los ciudadanos. El capital financiero les permite a los ciudadanos pagar asesorías o, inclusive, sobornar personas dentro de la administración para facilitar los procesos. Y, por último, existe un 'capital social' que incluye a los familiares, amigos y compañeros que puedan colaborar con los ciudadanos en las distintas etapas de los trámites, ya sea en la realización en sí, el apoyo emocional o inclusive el cuidado de niños o personas dependientes durante el proceso.

4 Análisis: una aproximación cualitativa a través de grupos focales.

Para dar cuenta del objeto de estudio se han llevado a cabo dos grupos focales con trabajadores de la administración local y del tercer sector que acompañan en el proceso de solicitud del IMV en la provincia de Barcelona. En particular participan responsables de los Servicios Sociales, de la federación d'Entitats Catalanes d'Acció Social, de la Taula d'entitats del Tercer Sector de Catalunya, de XARSE (Xarxa de Resposta Socioeconòmica; red de puntos de asesoramiento y ayuda a la ciudadanía) y de Barcelona Activa (Projecte Connecte'm).

4.1 Los diferentes tipos de costes interpretados desde la percepción de los trabajadores sociales y del tercer sector

En general, los resultados de los grupos focales ponen de manifiesto que los principales problemas con el proceso de solicitud digital entre junio de 2020 y finales de 2021 del IMV están asociados a la consideración inadecuada de las características de la población objetivo de esta política pública, sobreestimando la capacidad de la digitalización para superar las barreras introducidas por el diseño del IMV y por la fragmentación administrativa. En primer lugar, el proceso se caracteriza por unos costes de aprendizaje muy elevados porque implica varios pasos de interacción con la administración, por un paso, y tiempos estrictos para cumplirlos, tal y como apunta la responsable de la federación ECAS:

“Hay un elemento que es muy importante, y es que se piden sólo 10 días para resolver la documentación (una vez te hacen llegar la documentación que faltao aquella que hay que completar), una documentación que ellos no tienen, que tienen que pedir en otros lugares, y que les llega pasados los 10 días”.

Los tiempos no son el único impedimento. Tal y como se apuntaba, el IMV da por hecho las habilidades informáticas de los ciudadanos, como por ejemplo saber reducir la medida de los documentos PDF para subirlos a la web (que tiene un máximo de 30 megabytes), utilizar el DNI electrónico español (Cl@ve) o un certificado electrónico válido que solo se puede instalar en un ordenador, así como exigir la atención diaria del ciudadano a su correo electrónico. Los problemas de accesibilidad al correo electrónico se agravan todavía más debido al requisito de crear una cuenta personal o por la imposición del límite de 10 días para responder a las nuevas solicitudes de la administración, como justo apuntábamos en el punto anterior. En este sentido, es especialmente relevante lo que apunta una de las responsables de la Taula d'entitats del Tercer Sector:

“Primero, si estamos hablando de personas que se encuentran en situación de brecha digital, para poder resolver un requerimiento, el IMV pide correo electrónico, que normalmente no tienen; este correo se tiene que crear, pero no tienen las competencias para hacerlo. Segundo, cuando te llega la respuesta de la administración y necesitas una documentación que no tienes, y que también tienes que solicitar a través de trámites digitales, vuelves a necesitar acompañamiento. Y esto en 10 días es muy complicado, dependiendo a la familia que acompañes (...) No se ha tenido en cuenta la cultura de la administración. No es sólo la solicitud al IMV, sino toda la documentación que tienes que conseguir con las diferentes administraciones, cada cual tiene sus tiempos, su forma de pedir cita previa, que siempre es telemáticamente, y hasta para esto necesitan ayuda (los solicitantes)”.

Otro de los límites del IMV ha sido que la solicitud digital requiere de un ordenador personal y una buena conexión a internet, y que no está diseñado para realizar la solicitud a través de un teléfono móvil, el principal dispositivo TIC utilizado por los colectivos más vulnerables. Además, para poder solicitar el IMV se requiere

una cuenta en el banco personal, que parte importante de los potenciales beneficiarios no suelen tener porque se les pide un mínimo de dinero, seguros, entre otros. La misma responsable apunta aquí lo siguiente:

“La Renda Garantida de Ciutadania (la renta autonómica catalana) resuelve este problema porque te permite tener los ingresos a través de cuentas con terceros, y hasta permite que la cuenta bancaria sea de una entidad social habilitada para gestionar este dinero. Pero el IMV no, y esta es una de las grandes brechas, no poder ingresar la mensualidad”.

Así pues, como estudios previos han subrayado (Madsen, Lindgren and Melin 2021; Lindgren, Madsen, Hofmann and Melina 2019) vemos como los procedimientos digitales afectan especialmente a las personas vulnerables. Las personas mayores y las personas con menos recursos y capital humano tienden a tener menos conocimientos, capacitación y funciones ejecutivas para comprender el proceso de solicitud (y no podrían permitirse un consultor para reducir la brecha de aprendizaje) (Christensen et al. 2019). Como era de esperar, las personas vulnerables en España generalmente han requerido asistencia de los servicios sociales locales o de las ONG para presentar sus solicitudes, quienes informan su propia frustración debido a las dificultades para comprender el proceso de solicitud, los sistemas de TIC lentos o deficientes y las aplicaciones web mal diseñadas o poco informativas. Una trabajadora de los Servicios Sociales de Barcelona apuntaba que *“Ya que lo hacen digital y únicamente digital, deberían hacer una buena plataforma de seguimiento (...). Que se pueda acceder para ver cómo está mi expediente. Y si no es el ciudadano, que sea un trabajador social, una entidad... que con su permiso pueda acceder e informarle. Pero es que no lo han hecho. No saben (los beneficiarios) en qué momento está su expediente”.*

Algunos documentos exigen una gran cantidad de tiempo y esfuerzo, mientras que otros son casi imposibles de obtener. Por ejemplo, el registro de documentos de residencia es inalcanzable para las personas sin vivienda o convivencias informales. Finalmente, aunque se introdujo un sistema de solicitud dual para personas sin DNI electrónico español o certificado electrónico, las solicitudes firmadas digitalmente fueron procesadas directamente por el Gobierno español, mientras que las demás se subcontrataron a una empresa privada que evaluó la solicitud, un proceso que, según se informa, podría tardar hasta cuatro meses más que el primero. Así, la falta de acceso a una firma digital se vio penalizada por un proceso administrativo más largo y la falta de contacto directo con el organismo público responsable de otorgar el beneficio social.

Los altos costos de aprendizaje y cumplimiento también pueden generar costos psicológicos, como sentimientos de incertidumbre y pérdida de autonomía (Baekgaard et al. 2021). En el caso de la póliza de renta mínima española, estos costes se atribuyen generalmente a la abrumadora cantidad de documentación que hay que presentar para demostrar la vulnerabilidad del hogar, añadiendo una medida innecesaria de merecimiento a una póliza anunciada como universal en su cobertura. Estos costes psicológicos se entienden muy bien en palabras de una trabajadora del tercer sector:

“Al final, cuando tratas con familias en situaciones de extrema vulnerabilidad, son familias con cargas muy importantes a nivel emocional, a nivel de estrés, y van a solicitar una ayuda que, sinceramente, estamos hablando de 400 y pocos euros... que encima lleva una carga administrativa donde tú tampoco te estás sintiendo empoderado a la hora de tramitar, porque a menudo necesitas a alguien que te acompañe todo el rato: que lea tus papeles, que sepa tu economía, sepa tu DNI, tenga toda tu información... Hay muchísima carga que hace que las personas, que ya tienen una mochila suficientemente grande, sientan un desgaste que es tremendo. Y muchos abandonan el proceso a medias”.

Estos sentimientos negativos se ven agravados, como vemos, por la falta de capacidad de respuesta, la mala asistencia en línea y la mala asistencia telefónica de las oficinas de la seguridad social, que dan paso a más

sentimientos de incertidumbre. En la mayoría de los casos, cuando se informó a los solicitantes no seleccionados del rechazo de su solicitud, no se proporcionó información sobre los motivos del rechazo. Además, muchos de los potenciales beneficiarios lo eran ya de la renta autonómica, lo que generaba confusión debido a la diferente interpretación del silencio administrativo:

“En la RGC el silencio administrativo se entiende por positivo, y en el IMV se entiende por negativo. Además, el IMV puede tardar 6 meses en resolverse, y la administración no justifica el motivo del rechazo. Otro problema era que cuando solicitabas, no se te confirmaba con un certificado de solicitud, y a veces, las personas volvían a repetir el procedimiento porque pensaban que no lo habían completado. Entonces era cuando se les denegaba por duplicidad”

Como resultado, los ciudadanos sienten que no pueden entender el proceso de solicitud o que es completamente arbitrario, lo que resulta estresante y desmotivador. Quienes no se dan por vencidos suelen buscar ayuda en organizaciones de asistencia social como Càritas.

4.2 Los problemas interadministrativos y de recursos a nivel local

Y si bien el proceso solicita una gran cantidad de documentos a diversas administraciones, carece también de una perspectiva interadministrativa adecuada, hasta el punto de que los tiempos de presentación en una administración exceden los plazos permitidos por el procedimiento de solicitud. También hay un alto grado de redundancia, ya que los beneficiarios potenciales a menudo tienen que buscar documentos en otros departamentos de la misma administración, así como una falta casi total de interoperabilidad entre administraciones. Además, las participantes señalan que esta falta de coordinación interadministrativa también carece de recursos, generando presión hacia las administraciones más pequeñas: *“Debería de haber una mínima coordinación administrativa para acompañar a las personas, que no existe, y es algo que va presionando hacia abajo, hacia los servicios sociales, el tercer sector y los ayuntamientos”* (Trabajadora de los servicios sociales). La persona responsable de ECAS enfatiza en este punto y apunta a diferencias territoriales: *“Hay ciudades medianas y pequeñas que tienen el sistema de servicios sociales totalmente colapsado, y que no podrán poner a disposición de estas personas equipos técnicos de acompañamiento, y esto genera todavía más desigualdades territoriales”*.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Hendrickson, M., & Arriba González de Durana, A. (2019). Crisis económica y transformaciones de la política de garantía de ingresos mínimos para la población activa. *Panorama Social*, 2019, num. 29, p. 91-103.
- Arriba González de Durana, A., & Aguilar Hendrickson, M. (2021). Entre recalibración y continuidad: el contexto del nacimiento del IMV. *Revista Española de Sociología*, 2021, vol. 30, num. 2, p. a46.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2022). *Opinión Ingreso Mínimo Vital (2022). Evaluación del Ingreso Mínimo Vital y otras estrategias de inclusión (artículo 31.3 de la Ley 19/2021 de 20 de diciembre)*
- Ayala, L., Jurado, A. y Pérez J. (2022). El ingreso mínimo vital, adecuación cobertura. *FUNCAS*.
- Baekgaard, M., & Tankink, T. (2022). Administrative Burden: Untangling a Bowl of Conceptual Spaghetti. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1), 16-21. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvab027>
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Prentice Hall.

- Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (2012). The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election Administration. *Public Administration Review*, 72(5), 741-751. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02600.x>
- Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2020). Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions. *Public Administration Review*, 80(1), 127-136. <https://doi.org/10.1111/puar.13134>
- Herd, P., & Moynihan, D. P. (2018). *Administrative Burden*. Russell Sage Foundation; JSTOR. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610448789>
- Madsen, J. K., Mikkelsen, K. S., & Moynihan, D. P. (2022). Burdens, Sludge, Ordeals, Red tape, Oh My!: A User's Guide to the Study of Frictions. *Public Administration*, 100(2), 375-393. <https://doi.org/10.1111/padm.12717>
- Masood, A., & Azfar Nisar, M. (2021). Administrative Capital and Citizens' Responses to Administrative Burden. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1), 56-72. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa031>
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674067820>
- Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43-69. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>
- Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.«BOE» núm. 154, de 01/06/2020.
- Van Loon, N. M., Leisink, P. L. M., Knies, E., & Brewer, G. A. (2016). Red Tape: Developing and Validating a New Job-Centered Measure. *Public Administration Review*, 76(4), 662-673. <https://doi.org/10.1111/puar.12569>
- Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1083-1101. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9307-8>



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Integrating Intersectionality into Minimum Income Policy Design: A systematic literature review

Matilde Cittadini, Universitat de Barcelona



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Abstract

In the last decades, the theory of intersectionality has experienced an increasing popularity because it has been recognized as a potentially transformative approach to address complex social systems and deliver an inclusive and responsive policy making to the new societal challenges. At the same time, minimum income schemes became a key measure to tackle poverty and social exclusion. However, while aiming to achieve those goals, these safety net measures are demonstrating their shortcomings as social protection tools. The difficulty in designing minimum income schemes lies also in the fact that vulnerable people could not be inscribed within the traditional and limited conception of poverty to which policymakers often refer. The aim of this paper is to contribute to the debate on intersectionality and policymaking in a twofold manner: 1) With a theoretical contribution to unveil the ways in which multiple axis of oppression and discrimination intersect to shape access to and experiences with these policies. Therefore, to emphasize the added value that the intersectional approach could bring in minimum income schemes by recognizing policy problems; 2) With a deeper understanding useful to design strategies to better develop and improve these anti-poverty measures. This is done through a systematic literature review on minimum income policies in the OECD countries with an examination of the current state of art of intersectionality in theoretical and empirical research on minimum income. In order to highlight its potential to enhance inclusivity and transform outcomes by addressing policy challenges within intersecting contexts of discrimination, oppression and privilege. It shows that, nonetheless the increased attention towards the inclusion of different axis of inequalities, the different designs and implementations of minimum income schemes, they fail to address the specific needs and experiences of marginalized individuals and communities through an intersectional perspective. The paper concludes with a brief analysis of the benefits that intersectionality theory could bring for these policies and suggestions to further develop the understanding of the application of the theory of intersectionality related to the design of minimum income schemes by examining new theoretical, empirical and methodological strategies.

Keywords

Minimum income scheme, systematic literature review, intersectionality, public policy

1 Introduction

In the past decades, antipoverty measures have undergone a re-shaping process which has been caused by various challenges. Starting from the financial crisis of 2008 until the most recent COVID-19 pandemic and the escalating crisis (energetic and inflationistic) resulting from the Russia-Ukraine conflict (Lim et al., 2022), anti-poverty measures have undergone a re-shaping process. This stems from the fact that these crises have produced new forms of social risks, such as long-term unemployment, atypical employment, etc. Consequently, they explicitated the inadequacy of traditional anti-poverty measures (Favero, 2020). It is in this context that, the minimum income schemes (MIS) re-emerged as a potential measure to fight back social

exclusion, and the ever-growing poverty (Salido Cortes, 2020; Matutini, 2021). The surge of popularity can be attributed to the fact that passive protection appeared to play a core role in order to alleviate the condition of poverty (Yakut-Cakar et al., 2012) for those who could not be eligible to receive social insurance payments (Marchal, Marx, and van Mechelen, 2013). This popularity is also due to the dramatic situation of the increasing number of poor, and especially of the ‘working poor’ who constitute a new socio-political challenge for the governments. Especially after the COVID-19 pandemics which not only worsened the situation of many people who were already in a situation of vulnerability, but it also shifted the governments' attitudes toward social policies in a more redistributive and generous way. These schemes, especially in period of crises, are viewed as essential, particularly during times of crisis, yet are heavily constrained by austerity measures, therefore only a small part of the population is eligible, and the monetary support offered often falls short of ensuring a dignified standard of living. As demand for these schemes continues to rise, national governments are tightening eligibility criteria for applicants (Frazer and Marlier, 2009). Consequently, the MIS has revealed its inadequacy as a tool for effective social protection (Acemoglu, 2019) in addressing the most severe repercussions of systemic crises and emerging social risks. One of the challenges in designing minimum income schemes lies in the evolving nature of vulnerability, which no longer neatly fits into traditional, narrowly defined conceptions of poverty (be it absolute or relative) that policymakers often refer to (Saraceno, 2015). As a result, policymakers tend to replicate a simplistic and dualistic perspective of poverty, social exclusion, and inequality in the design of these schemes and their associated conditions. It's worth noting that each MIS design is influenced by a range of institutional and socioeconomic factors, including the presence of an underground economy, political considerations, the state's capacity to fund the program, as well as prevailing poverty and unemployment rates (Clegg, 2013; Jessoula, Kubisa, Madama, and Zielenska, 2014). Overall, it can be said the the MIS have revealed their limitations as social protection tools in effectively addressing the most severe consequences of systemic crises and the emerging complexities of new social risks. In the studies of minimum income schemes, primary attention has been directed towards their feasibility, economic implications as measured by the Minimum Income Standard, and the allocated fiscal resources. Yet, when approached from an alternative standpoint, namely the lens of conditionality, these last safety net measures have undergone various analysis with respect to their degrees of constraining/limiting nature, particularly in relation to the essential requirements and demographic characteristics of those seeking to avail themselves of such schemes. It is in this context that a relatively new concept has digged its way and popularity which is the intersectional theory. Developed by Crenshaw (1989) the term ‘intersectionality’ stands as a metaphor to describe the ways all forms of oppression overlap. Unlike other theories and approaches, the intersectional one does not target single identity factors to create targeted policies. It takes into consideration the intersection of different axis of inequality and vulnerability, such gender, class, ability, race, etc. that by overlapping form complex meanings and experiences (Hankivsky and Cormier, 2011) and influence the economic deprivation and the accumulation of material resources (Lavee et al., 2022). Therefore, it recognises that individuals may experience multiple forms of oppression or disadvantage that are interconnected and cannot be understood in isolation. In the context of minimum income schemes, intersectionality refers to how these programs address the overlapping and intersecting forms of oppression and disadvantage faced by individuals, and therefore how they experience differently poverty and inequality.

As Garcia and Zajicek (2022) point out, by employing an intersectional framework in the formulation of public policy, discernible distinctions among various facets of identity are rendered more salient. These distinctions, in turn, serve as a basis for informing the development and implementation of public policies. It is in this context that this study aims to engage in the debate over minimum income and the way in which multiple axis of oppression and discrimination intersect to shape access to and experiences with these policies. Therefore, to emphasize the added value that the intersectional approach could bring in minimum income schemes by recognizing policy problems. The aim of this study is to systematically review selected minimum income

schemes literature to assess the added value that the intersectional approach could bring in minimum income schemes by recognizing policy problems and how it has been included in the study and design of these policies. Given the purpose of this study, I decided to use a narrow definition of minimum income schemes, to exclude other types of social benefits. As Veit-Wilson (1998:1) states MIS is an administrative instrument that consists of mean-tested income support schemes to assure a minimum level of living. It is provided for a limited period to a reduced part of the population that has to meet the requirements set by the political institution that provides the benefit and it operates on a non-contributory basis. To assess how and if Minimum income schemes address intersectionality, namely acknowledging that individuals can face multiple forms of oppression simultaneously and consider the unique challenges faced by individuals based on their intersecting experiences, such as being a low-income person of color, a disabled woman, or an LGBTQ+ individual, and providing tailored support to address their specific needs, I will first describe in detail the methodological approach implemented.

Next, I examine the research papers selected for the aim of the study according to the inclusion criteria to investigate how, in the context of minimum income schemes, the theory of intersectionality refers to how they address the overlapping forms of oppression and disadvantage faced by individuals and provide tailored support. Finally, I will discuss the findings and their broader implications in the debate on minimum income schemes.

2 Methodology

In order to conduct the systematic literature review on the minimum income schemes through the lens of the theory of intersectionality, I decided to rely on the use of the ‘Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses’ (PRISMA) (Liberati et al., 2009; Moher et al., 2009). The PRISMA approach is especially useful in order to create a protocol diagram with all the information to ensure the transparency and replicability of my scoping research. Therefore, the diagram contains the information regarding the number of studies that were identified and included in the review, and also how many studies have been eliminated from my review following the inclusion and exclusion criteria. The data were collected taking into consideration the timeframe starting from 2008 to 2023 because it is with the Recommendation 2008/867/EC on the active inclusion of people who are excluded from the labour market. that the topic of minimum income has been explicitly propelled in the political debate at the European Union level (Frazer and Marlier, 2009). Consequently, many European nations have implemented different variations of minimum income schemes according to their proper national context. I decided to start the search using two electronic databases: Web of Science and Scopus. These databases share a variety of common features, but at the same time they have some significant differences that led to the complementary use of these databases as tools to conduct the systematic literature review. On the one hand, Scopus provides a broader coverage of scientific literature on the category of social sciences (which is the one adopted for this review). On the other hand, Web of Science, even though indexes less journals than Scopus (Mongeon and Paul-Hus, 2016), has a higher concentration of influential academic journals. Finally, having Web of Science and Scopus different citation databases, using both of them can help to identify the most influential and highly cited articles and identify duplicates articles, therefore ensuring an accurate selection of articles for the systematic literature review. The articles were selected using the keyword ‘minimum income’ in order to include the studies that refers in the title, abstract and keywords specifically to it and not to other type of social benefit such as minimum wage or basic income. For what concerns the Scopus database, I decided to select all articles from the “Social Science” subject area published in English language and considering the geographic area of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) countries. Concerning the Web of Science database, I selected the articles from the ‘Social Issues’ and ‘Social Science Interdisciplinary’ areas following the same criteria used for the search on Scopus. The search resulted in an initial list containing 166 articles in the Scopus database and 97 for the

‘Social Issues’ area and 69 for the ‘Social Science Interdisciplinary’ are in Web of Science. Then, I proceeded with the first screening of the articles, excluding those that did not correspond to the inclusion criteria and the duplicates. After the first screening the result was a list of 220 articles on minimum income. All these articles have been coded in a grid according to various features decided to categorize them: year of publication, number of quotes, geographical context in which the research was focused, typology of document, if the article was theoretical or empirical, if it was a comparative or specific study, methodology, and if minimum income was the subject or the object of the study. Consequently, I proceeded with the application of exclusion and inclusion criteria for the second screening phase by reading the abstracts of the articles, which resulted in 84 articles (82 articles and 2 book chapters) on minimum income schemes produced in the period from 2008 to 2023 in English that I could access. During the last round of review, I manually reviewed each article to identify if the term intersectionality was present in the text (explicitly) and which definition was proposed in the study. Then I created a category of analysis to identify which types of discrimination were addressed in each study. Moreover, I created also another category regarding which aspect of minimum income was analysed in the paper, comprehending as possible options: design, accessibility, outputs, outcomes, effects, implementation, critique/opinion, evaluation, development. The conducted analyses were of an exploratory nature, I decided to combine the quantification of trends such as publication year, disciplinary affiliation of journals, and methodology used with a nuanced qualitative assessment of content-based themes.

3 Findings

The 84 articles which has been included in the ultimate review reveal that the conceptualization and implementation in the design, implementation and study of minimum income of the theory of intersectionality is rarely considered. In the following section, I discuss the findings in relation to temporal trend, type of methodology, definition of intersectionality and types of discrimination addressed in the articles. The preponderance of articles, specifically 40 out of 84, were published in the years 2020, 2021, and 2022. Within the cohort of 84 articles, only 9 exhibited a predominantly theoretical orientation, while the remainder were characterized by empirical inquiries. Among the empirical studies, 38 adopted a comparative approach, while the remaining focused on specific case studies. Notably, a mere two articles took the form of book chapters, with the remainder being journal articles. In terms of methodology, 46 studies employed qualitative techniques, 7 utilized mixed methods, one adhered to an ethnographic framework, and 30 relied on quantitative analysis. In the context of research only 24 of the studies treated minimum income schemes as an object of the research, while 60 articles have as primary subject of the research the minimum income schemes. Noteworthy is the fact that only six out of the 84 articles addressed the concept of intersectionality, and none made explicit reference to it. Of these studies, they uniformly underscore the imperative of comprehending the manifold experiences and multidimensional nature of exclusion (Pérez-Erasmus and Martínez-Virto, 2020), which collectively shape the circumstances and livelihoods of individuals affected by poverty, social exclusion, and limited access to policies. This assertion substantiates the criticality and the challenge of formulating an inclusive strategy and support (Immervoll, 2012) that mobilizes diverse stakeholders, fostering collaborative endeavors to heighten societal awareness regarding these socio-economic phenomena. Such concerted efforts are vital in assuming shared responsibility for addressing issues of exclusion. Moreover, the majority of the articles analyses the development of the minimum income schemes in the years and the changes in their design and eligibility criteria and the political scenario in which they are conceived and implemented (25 out of 84), and the other main categories are the studies on the adequacy of the minimum income schemes under analyses (12 out of 84) and the other are critiques towards various aspects of the minimum income schemes (18 out of 84).

4 Conclusions

In conclusion, this systematic literature review underscores a significant gap in both the design of minimum income schemes and the research pertaining to these programs when viewed through the lens of intersectionality theory. It becomes evident that the concept of intersectionality is seldom integrated into the formulation of minimum income policies or adequately explored in the scholarly discourse surrounding this subject. Nonetheless, it is clear that marginalized populations, characterized by diverse attributes such as age, race, and more, consistently confront elevated poverty rates and distinctive challenges when seeking access to these assistance programs. While minimum income policies have demonstrated some efficacy in mitigating poverty rates, they frequently fail to comprehensively account for the multifaceted needs of intersectionally marginalized individuals. Various authors and perspectives approach the concept of intersectionality in varying degrees of explicitness, with some primarily addressing specific forms of discrimination when discussing minimum income schemes. These authors consider the impact of factors like age (whether young or old), race, gender, social class, disability, and their influence on an individual's experience of poverty and inequality, as well as their ability to access and benefit from minimum income schemes.

Bibliographic references

- Acemoglu, D. (2019). Why Universal Basic Income might not be the answer. *World Economic Forum*, 29.06.2019.
- Clegg D. (2013) 'Dynamics and Varieties of Active Inclusion: A Five-Country Comparison', Deliverable D5.6, FP7 Project 'Combating Poverty in Europe: Re-organising Active Inclusion through Participatory and Integrated Modes of Multilevel Governance', available at http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/10/D5.6_Comparative_Report.pdf.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. In *Feminist legal theories* (pp. 23-51). Routledge.
- Favero, F. (2020). The Italian "Reddito di Cittadinanza" one year later (No. 146/2020). Working Paper.
- Frazer, H., & Marlier, E. (2009). Homelessness and housing exclusion across EU Member States.
- Garcia, T. C., & Zajicek, A. (2022). Incorporating intersectionality in public policy: A systematic literature review. *Humanity & Society*, 46(2), 271-290.
- Hankivsky, O., & Cormier, R. (2011). Intersectionality and public policy: Some lessons from existing models. *Political Research Quarterly*, 64(1), 217-229.
- Immervoll, H. (2012). Minimum income benefits in OECD countries.
- Jessoula M., Kubisa J., Madama Il., Zielenska M. (2014) 'Understanding Convergence and Divergence: Old and New Cleavages in the Politics of Minimum Income Schemes in Italy and Poland', *Journal of International and Comparative Social Policy* 30(2): 128–46. Crossref.
- Lavee, E., Dallal, E., & Strier, R. (2022). Families in poverty and noncitizenship: An intersectional perspective on economic exclusion. *Journal of Family Issues*, 43(7), 1922-1945.
- Lim, W. M., Chin, M. W. C., Ee, Y. S., Fung, C. Y., Giang, C. S., Heng, K. S., Kong, M. L. F., Lim, A. S. S., Lim, B. C. Y., Lim, R. T. H., Lim, T. Y., Ling, C. C., Mandrinos, S., Nwobodo, S., Phang, C. S. C., She, L., Sim, C. H., Su, S. I., Wee, G. W. E., & Weissmann, M. A. (2022). What is at stake in a war? A prospective evaluation of the Ukraine and Russia conflict for business and society. *Global Business and Organizational Excellence*. <https://doi.org/10.1002/joe.22162>
- Marchal, S., & Van Mechelen, N. (2013). Activation strategies within European minimum income schemes.

Matutini, E. (2021). Rédito mínimo vital desde la perspectiva del capability approach. *RES. Revista Española de Sociología*, 30(2), 15.

Salido Cortés, O. (2020). El ingreso mínimo vital: Una perspectiva de género.

Saraceno, C. (2015). *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*. Milán: Feltrinelli.

Veit-Wilson, J. (1998), *Setting adequacy standards: how governments define minimum incomes*.

<https://Eprints.Ncl.Ac.Uk>. <https://eprints.ncl.ac.uk>

Yakut-Cakar, B., Erus, B., & Adaman, F. (2012). An inquiry on introducing a minimum income scheme in Turkey:

Alternating between cost efficiency and poverty reduction. Journal of European Social Policy, 22(3), 305–318.

<https://doi.org/10.1177/0958928712440199>



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Una agenda per a la transformació de la política de garantia de rendes en l'àmbit local.

Miguel Ángel Manzano Rodríguez,

Étienne Pagés Gaulier,

Montserrat Nieto Méndez,

Cristina Chiva Alonso,

Norma Prat Bube,

Xalesta Batalla Cendrós

Eloi Mayordomo Martínez

Àrea de Sostenibilitat Social, Cicles de Vida i Comunitat. Diputació de Barcelona.



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resum

L'impacte de la pandèmia i el desplegament estatal de l'Ingrés Mínim Vital han posat en relleu un dels reptes pendents de l'estat del benestar a Espanya: la necessitat de reordenar del sistema de garantia de rendes (Ayala Cañon et al, 2020) En l'àmbit local, on la ciutadania rep la primera orientació i atenció social, es constata l'existència de perfils de població vulnerable que no accedeix a les prestacions d'àmbit estatal i autonòmica (Costas, 2022). La urgència d'aquesta d'intervenció local posa sobre la taula la necessitat d'una gestió eficient dels recursos existents per tal de garantir els drets fonamentals de la ciutadania.

El projecte "Dret a uns ingressos bàsics. Polítiques municipals de garantia d'ingressos" de la Diputació de Barcelona té com a principal objectiu acompanyar als municipis en el redisseny de les prestacions locals i avançar cap a la seva compactació econòmica i concentració administrativa, una transformació que ha d'incorporar l'experiència de la ciutadania al conjunt del procés d'atenció.

La comunicació presenta l'agenda i les principals conclusions dels treballs i recerques que s'han dut a terme per a acompanyar aquest procés de transformació municipal, a la vegada que s'apunten els principals reptes que s'han identificat en el seu desplegament.

Paraules clau

Garantia ingressos, prestacions econòmiques locals, oficines de gestió de prestacions, eficiència, serveis socials

1 Introducció/Descripció general

Viure en situació de pobresa i escassetat té un impacte significatiu en l'empitjorament de la qualitat de vida de les persones, un procés que afecta a tots els àmbits de la vida de les persones que en pateixen: la salut, els processos d'aprenentatge i de presa de decisions, les competències personals o la participació social i comunitària (EAPN, 2022). A més a més, aquests efectes tendeixen a perllongar-se en el temps i es transmeten de generació en generació. El context català i espanyol s'ha caracteritzat per unes elevades taxes de pobresa que, amb el temps, s'han anat configurant com un element estructural i central en les polítiques socials. Tant en l'àmbit autonòmic com estatal, s'han implementat prestacions econòmiques l'objecte de les quals era combatre les situacions de pobresa (la Renda Garantida de Ciutadania i l'Ingrés Mínim Vital) però els requisits i els processos administratius han afegit complexitat a la seva implementació (Costas,2022). La contribució d'aquestes polítiques a les millores de la capacitat de la ciutadania per desenvolupar-se en unes condicions de vida dignes han estat molt limitades.

Les corporacions locals són la primera administració on acut la ciutadania quan es troba en situació de dificultat. En aquest camp, tenen l'obligació legal en l'atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió

social i en l'atorgament de prestacions d'urgència social, però, ahora han de cobrir els buits de l'actual model de prestacions de l'administració de l'Estat i autonòmica, tot i tenir menys capacitats per a fer-ho (Aguilar, 2021) i és, per tant, l'àmbit on es posen en evidència les mancances pel que fa a l'eficàcia i eficiència del sistema de garantia d'ingressos i les seves causes: la complexitat en la distribució competencial, l'alta fragmentació dels ajuts, les baixes quantitats concedides, les traves en la gestió o les barreres d'accés diverses (falta d'informació, estigma, irregularitat administrativa, etc.). No només en pateixen les conseqüències la ciutadania més vulnerable, sinó que els mateixos serveis socials locals han de gestionar una demanda i pressió assistencial a la qual no poden fer front amb els recursos actuals.

És en aquest context que la Diputació de Barcelona impulsa des del 2021 el Projecte Transformador *Dret a uns ingressos bàsics. Polítiques municipals de garantia d'ingressos* amb l'objectiu de promoure el desenvolupament de noves polítiques que garanteixin l'accés a uns ingressos i la cobertura de necessitats bàsiques de la ciutadania, especialment dels sectors més vulnerables (Aguilar.H et al, 2022). A partir d'una metodologia de treball col·laborativa i amb la participació de professionals tècnics, directius públics, càrrecs polítics, i persones expertes dels àmbits acadèmics i les entitats del tercer sector; la Diputació de Barcelona ha desenvolupat una agenda per a la transformació de la política de garantia de rendes en l'àmbit local.

2 Metodologia

El punt de partida per a la transformació de la política de garantia de rendes en l'àmbit local va ser la definició d'un nou model que establís les bases per a una futura garantia de l'accés a serveis i prestacions socials des de l'àmbit local. Per tal desenvolupar el model es van definir tres línies estratègiques d'actuació amb objectius operatius i productes concrets que configuraven el camí cap al canvi desitjat.

La primera línia estratègica va ser la creació d'un marc polític i conceptual del model, fonamentat en un diagnòstic previ de la situació, i la proposta validada d'un nou model d'atenció a la garantia d'ingressos des de l'àmbit local. Per una banda, s'havia de delimitar l'objecte de protecció social i afavorir un acord polític que permetés el seu desplegament. Aquest primer objectiu va tenir com a resultats del procés la publicació de la recerca Bases d'una política local de garantia d'ingressos i de la subsistència material i el foment d'un acord municipalista als quals s'adhereixen els municipis que volen adoptar el model. Aquest model té com a principal valor que consolida la responsabilitat del món local, amb relació a les seves competències i capacitats, en una política de garantia d'ingressos multinivell.

Per l'altra banda, s'estableix un segon objectiu de promoure la recerca científica en aspectes concrets (situació i visió de la problemàtica des de l'àmbit local, establiment dels pressupostos familiars, situació normativa, etc.) que fonamentés el diagnòstic de la situació.

Finalment, com a darrer objectiu, la confecció d'un nou model de garantia d'ingressos que servís de guia als municipis que tenen l'objectiu de transformar les seves polítiques locals de garantia de rendes.

El nou model es materialitza a través d'un catàleg de prestacions que identifica sis grans àmbits bàsics d'actuació que es concreten amb ajudes específiques adreçades a la ciutadania. Amb la finalitat d'oferir una cobertura més àmplia de les necessitats i una millora en la gestió sostenible, el catàleg de prestacions busca la compactació de les petites ajudes puntuals en prestacions periòdiques d'un import més significatiu, per tal de donar un suport general en el camp de la subsistència material. També es promou la creació d'altres ajudes específiques, que donin resposta a les necessitats i diversitat de situacions. En definitiva, la proposta de catàleg de prestacions té com a finalitat superar les limitacions del model actual d'ajudes d'urgència social, caracteritzat per ser excessivament fragmentat i atomitzat, i oferir una millor gestió sostenible de les necessitats socials.

Els ajuts que preveu el nou model són els següents:

- L'Ajut local de suficiència material (modalitat bàsica i modalitat complementària) com a prestació generalista que pretén garantir uns ingressos mínims dedicats a les despeses bàsiques.
- L'Ajut d'accés i manteniment de l'habitatge habitual, amb una modalitat complementària a la de suficiència material, per fer front a despeses extraordinàries relacionades amb l'accés a un habitatge o per evitar-ne la pèrdua per tal d'evitar, de forma emergent, situacions que deriven en processos d'exclusió molt greus.
- Els Ajuts municipals d'infància com a prestacions focalitzades en la criança dels infants.
- Els Ajuts puntuals per a béns i contingències per a fer front a situacions excepcionals com la compra d'un bé o efectuar una despesa, o bé facilitar processos de promoció social.
- Els Ajuts per a l'accés a serveis i processos d'inserció com a prestacions que tenen per objectiu afavorir l'accés de la població en situació de vulnerabilitat a uns serveis determinats (atenció a la dependència, serveis socioeducatius, acompanyament psicològic, conciliació familiar).
- Els Ajuts d'urgència i d'emergència social pretenen donar resposta a les situacions d'urgència social i emergències (situacions puntuals i excepcionals relacionades amb la subsistència l'alimentació, el vestit i l'allotjament).

És important assenyalar que, a més del disseny de les prestacions, el model proposat també estableix els criteris per a determinar l'accés i la quantia de les ajudes. En primer lloc, es planteja establir un llindar diferent per a cada tipologia d'ajut, amb l'objectiu de garantir el dret d'accés per a tothom en funció de la particularitat de carència que es vol cobrir. Per al càlcul de la situació econòmica de cada llar es tenen en compte els ingressos i les despeses en habitatge i el nombre de membres de la llar així com la presència d'infants o persones en situació de discapacitat per tal d'establir uns llindars més justos i equitatius, que garanteixin l'accés a les prestacions en funció de les necessitats reals de la ciutadania i no només dels ingressos disponibles. Pel que fa a les diferents quanties dels ajuts s'ha optat per un model que representa un salt molt important respecte a les polítiques locals actuals, però que es basa en una aproximació al principi de suficiència de l'article 41 de la Constitució espanyola, en l'objecte i cost real de cada ajut i en la seva compactació per tal de tenir un sistema àgil i amb una tramitació simple.

La segona línia estratègica tenia l'objectiu de crear les eines necessàries per a implementar el nou model a escala territorial. Per tal d'aconseguir aquest objectiu, es detecta la necessitat de validar un nou model d'Ordenança de prestacions econòmiques de caràcter social amb l'assessorament jurídic de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, i que permet dotar als ens locals d'un marc jurídic que no consideri com a subvencions els ajuts econòmics de caràcter social. Aquesta línia també contempla l'acompanyament per l'adaptació al model de la mateixa normativa en matèria de prestacions socials de cada ajuntament que ho sol·licita, la seva aprovació en els plens municipals així com al seu desplegament.

Finalment, la tercera línia s'emmarcava en la transformació organitzativa dels serveis socials bàsics per tal de promoure un nou sistema de garantia d'ingressos. En aquest sentit, el model inclou el procés de disseny i implantació de noves oficines de gestió de prestacions socials (OGPS), una resposta innovadora en l'àmbit organitzatiu que ha de permetre oferir un servei públic d'alta qualitat i fortament digitalitzat, enfocat a l'atenció de la ciutadania en la informació, orientació i tramitació d'ajuts econòmics. Aquests nous espais, amb un component físic i virtual, treballarien en coordinació amb els serveis socials municipals per centralitzar la tramitació i la gestió de la diversitat de recursos i prestacions econòmiques de caràcter social que es generen des de l'esfera local (ajuts, prestacions, subvencions, tarifacions socials, bonificacions de taxes, etc.). Amb l'objectiu de desplegar les OGPS, es desenvolupen diversos recursos per a l'acompanyament dels ens locals

que ho sol·licitin com són la creació d'un model d'OGPS, els manuals de processos i recursos humans, l'estudi de costos i viabilitat, i finalment, el disseny i posada a punt d'eines digitals d'informació i comunicació directa per a l'accés i gestió de les prestacions socials.

3 Resultats i Conclusions:

Després de tres anys el projecte ha assolit els objectius previstos en cada una de les línies estratègiques i actualment es troba en una nova fase d'implementació i acompanyament local a la transformació de les polítiques de garantia de rendes

Pel que fa a la primera línia estratègica s'ha creat i difós el nou model a través de la publicació de les *Bases d'una política local de garantia d'ingressos i de la subsistència material* i s'ha aprovat, el setembre de 2022, la *Declaració per al dret als ingressos per a una vida digna als pobles i ciutats*, que promou una nova aliança de municipis per a la garantia d'ingressos. També s'han publicat les diverses recerques desenvolupades com són la Recerca participada sobre garantia d'ingressos a l'administració local amb l'informe de les sessions de participació: diagnosi i propostes; el mapa de situació de les prestacions econòmiques de caràcter social a la província de Barcelona realitzat amb la Universitat de Barcelona i l'Institut Barcelona d'Estudis Internacionals; i la recerca sobre el Càlcul del salari de referència local a la província de Barcelona on es va contestar la insuficiència de les quanties dels ajuts que es gestionen actualment des dels serveis socials locals.

Pel que fa a la segona línia s'ha elaborat El nou model d'ordenança que serà aprovat pel Ple de la Diputació de Barcelona i en l'actualitat s'està treballant amb 24 ens locals per a la seva aprovació. Aquesta ordenança representa un factor clau en el procés de transformació, ja que permet desvincular els ajuts de la Llei de Subvencions, amb un tractament jurídic que no ha de regir-se per les obligacions derivades d'aquesta, sinó que se centra exclusivament en la fonamentació de l'existència de situacions concretes on no es cobreixen les necessitats socials que s'han de garantir.

Finalment, pel que fa a la tercera línia, com a pas previ a la implementació del model es van dur a terme set proves pilot en col·laboració amb diferents Ajuntaments i Consells Comarcals. Cada entitat local participant va tenir la possibilitat de dissenyar i aplicar una part del model segons les seves capacitats, per això ha comptat amb el suport d'una empresa consultora experta en polítiques públiques. Un cop validat el model, a partir de 2022 s'aposta per implementar l'agenda per a la transformació de la política de garantia de rendes en l'àmbit local a través del Catàleg de Serveis de la Diputació de Barcelona. Així, els ens locals poden sol·licitar l'acompanyament i assessorament expert per al desenvolupament del model, en funció de les necessitats i característiques de cada territori. Les actuacions principals que s'inclouen són el canvi de model local de garantia d'ingressos, la reenginyeria dels processos i procediments relacionats amb les prestacions econòmiques de caràcter social i l'acompanyament al disseny d'oficines de gestió de les prestacions. Actualment, s'estan desenvolupant aquests projectes a un total de XX ens locals de la província de Barcelona.

La promoció d'una nova agenda per a la transformació de la política de garantia de rendes en l'àmbit local ha permès assentar les bases d'un nou procés de canvi que hauran de protagonitzar els mateixos ens locals amb el suport de les altres administracions, però que dependrà de l'impuls dels seus propis serveis socials, entitats del tercer sector i ciutadania.

Aquest canvi s'esdevindrà de forma progressiva i caldrà un horitzó llarg per començar a avaluar-ne de forma global el seu impacte. És un canvi complex que ha de donar resposta a diversos reptes que van més enllà de la mateixa esfera local.

Per una part cal promoure canvis legislatius tant en l'àmbit estatal com autonòmic (Llei de Subvencions, Lleis de Serveis Socials) que blindin aspectes cabdals com són els drets de la ciutadania, els procediments administratius i el seu finançament, aspectes que han de permetre als ens locals desenvolupar noves polítiques i models d'atenció innovadors.

Un segon gran repte se situa en l'esfera professional dels equips dels serveis socials on s'han d'establir els models i eines, conjuntament amb els col·legis professionals, que permetin avançar per noves formes d'atenció on es desvinculi la intervenció social de les prestacions econòmiques i s'apostin per models que minimitzin els tràmits que ha de fer la ciutadania.

Finalment, el tercer gran repte és el d'incorporar els sistemes tecnològics i la tramitació electrònica en la gestió dels ajuts locals i la garantia de rendes. Aquest esdevé un punt clau per a poder avançar cap a nou model que permeti la seva universalització, accessibilitat, i interoperabilitat administrativa.

Referències bibliogràfiques

- Aguilar Cavallo, G., & Nogueira Alcalá, H. (2016). El principio favor persona en el derecho internacional y en el derecho interno como regla de interpretación y de preferencia normativa. *Revista de Derecho Público*, 84, 13.
- Aguilar-Hendrickson, M.; Arriba González de Durana, A.; Moreno Raymundo, G. (2019). La garantía de ingresos mínimos (4.14). FOESSA.
- Aguilar-Hendrickson, M., Xalesta, B., Cristina, C., & Miguel Angel, M. et al. Bases d'una política local de garantia d'ingressos i de la subsistència material material. Àrea d'Igualtat i Sostenibilitat Social. Diputació de Barcelona.
- Ayala, L.; Arranz, J. M.; GarcíaSerrano, C.; Martínez Virto, L. (2016). El sistema de garantía de ingresos mínimos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
- Ayala, L.; Arranz, J. M.; García-Serrano, C.; Martínez-Virto, L. (2020). «The effectiveness of minimum income benefits in poverty reduction in Spain». *International Journal of Social Welfare*.
- Camprubí Trepà, A. (2021). Recerca participada sobre garantia d'ingressos a l'administració local. Informe de les sessions de participació: diagnosi i propostes. Diputació de Barcelona.
- Delclós, C., & Palomera, D. (n.d.). Estudi sobre la implementació de l'Ingrés Mínim Vital a Catalunya Grup de recerca Equip d'investigació Comitè Assessor. Retrieved September 8, 2023, from https://acciosocial.org/wp-content/uploads/2021/03/ECAS-BCN-IGOP_Informe-IMV_2021.pdf
- Elena, C. I Cristina, F. (2022). L'impacte dels tràmits administratius en l'accés a les prestacions socials. Una perspectiva conductual. Taula del Tercer Sector.
- Raphaela Hye, Herwig Immervoll, Fernandez, R., & Lee, J. (2020). How reliable are social safety nets? OECD Social Employment and Migration Working Papers. <https://doi.org/10.1787/65a269a3-en>
- Sanzo González, L. (2019). «Las rentas mínimas en España. Documentos de Trabajo FOESSA, 6.2. <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/6.2.pdf>
- Ivàlua (2023). Avaluació de la Renda Garantida de Ciutadania. Disseny i Implementació. Actualització pel període de gener de 2020 a abril de 2022.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Análisis de la reforma del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión

Arkaitz Fullaondo Elordui-Zapaterietxe, Universidad del País Vasco

Noemi Bergantiños Franco, Universidad del País Vasco



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

En el Boletín Oficial del País Vasco del 20 de diciembre de 2022 se publicó la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión (SVGIIS). La aprobación de esta nueva ley es el resultado del proceso de reforma SVGIIS que comenzó su trayectoria a finales de la década de los 80 con la puesta en marcha del Ingreso Mínimo de Inserción y que tuvo como hito principal la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión social. Diferentes estudios han evidenciado la capacidad de la Renta de Garantía de Ingresos para hacer frente a situaciones de pobreza y han permitido bajar las tasas de pobreza de la CAE. Sin embargo, los profundos cambios sociales y económicos que se ha producido desde el 2008 hasta la actualidad, también han alertado sobre la necesidad de mejorar su cobertura y capacidad de protección social. Este debate se ha centrado entre otros aspectos, en las cuantías, la condicionalidad, los requisitos, los mecanismos de activación, la gestión, el control del fraude o la gobernanza. El resultado de estos debates ha sido la nueva Ley de 2022. En este contexto, el principal objetivo de esta comunicación es analizar los cambios y novedades de la nueva Ley 14/2022 respecto a la Ley 18/2008 y sus modificaciones a través de sucesivos Decretos. El resultado de este análisis comparativo es conocer en detalle el nuevo SVGIIS que se deriva de esta Ley en relación con su gestión, gobernanza, condicionalidad, cuantías, activación e inclusión.

Palabras claves

RGI, reforma, rentas mínimas, pobreza

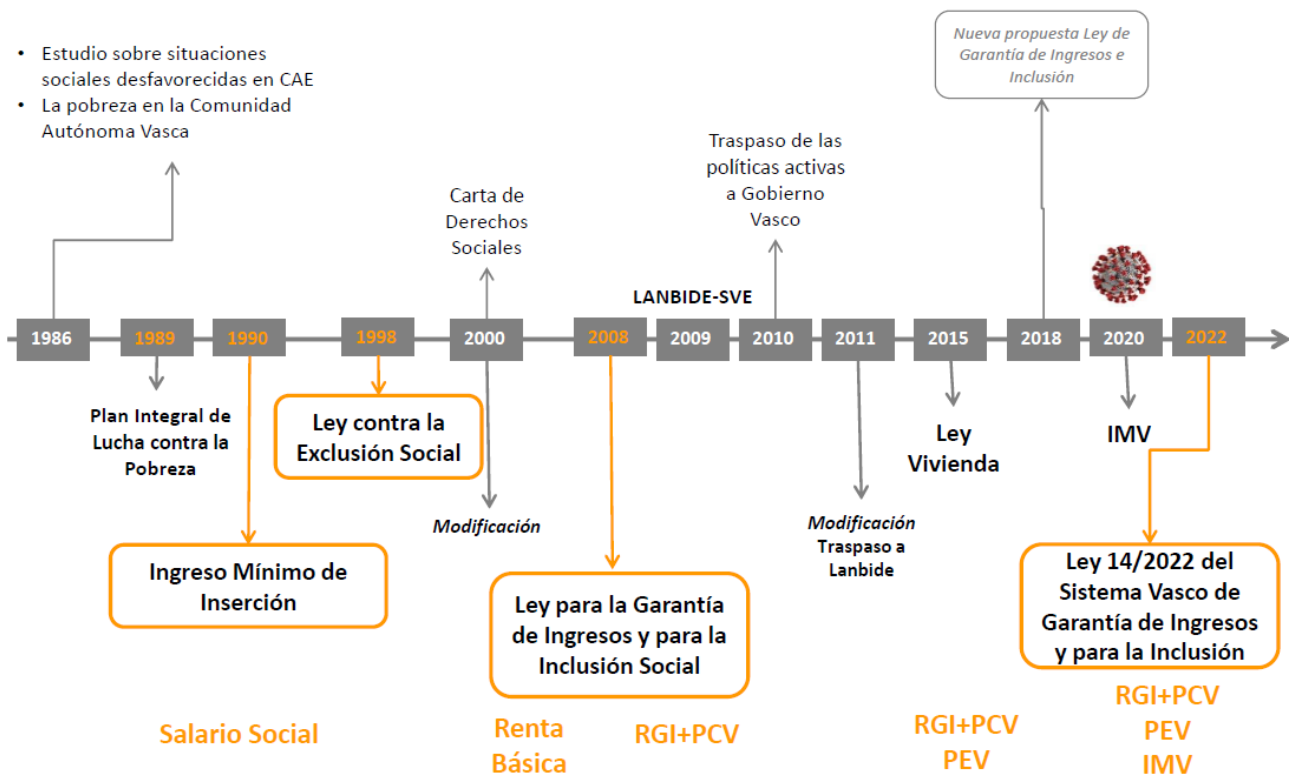
1 Introducción

La Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión (SVGIIS) es el resultado de la reforma de Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión social. Catorce años después de la puesta en marcha de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), la nueva ley viene a culminar un proceso de reforma de una de las principales prestaciones económicas y herramientas en la lucha contra la pobreza y la desigualdad social en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE). Sin embargo, si bien la ley del 2008 supuso un hito en la definición y configuración de la RGI a través de una Ley, la política de rentas mínimas en la CAE tiene una larga trayectoria. El gráfico temporal de De la Peña y Ugarte (2023) permite conocer dicha trayectoria que tiene como punto de partida ~~en 1986~~ con el estudio realizado en 1986 “La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca” realizado por el Gobierno Vasco y que analiza el contexto socioeconómico de la época marcada por la profunda crisis económica consecuencia de la reconversión industrial. Partiendo de dicho estudio, en 1989 se aprueba el Plan Integral Contra la Pobreza y en 1990 se pone en marcha el Ingreso Mínimo de Inserción y con ello la política de rentas mínimas en Euskadi. En 1998, en con un contexto social y económico diferente, se produce un paso adelante con la aprobación de la Ley contra

la Exclusión Social y en 2000, fruto de una amplia movilización social, el Parlamento Vasco aprueba en el año 2000 la Carta de Derechos Sociales y con ella la Renta Básica.

En 2008, en un contexto de bonanza económica y con los índices de pobreza en mínimos, se aprueba la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social y con ella se pone en marcha del RGI como sustitución de la Renta Básica. En esta misma Ley se pone en marcha también la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV). En 2009 se crea Lanbide el Servicios Vasco de Empleo adscrito al Departamento de Trabajo y Empleo, entidad que pasará a gestionar la RGI en 2011 después de que en 2010 se produjera el traspaso de las políticas activas de empleo del Gobierno central al Gobierno Vasco. A partir de 2011 y en un contexto de crisis económica se sucedieron diferentes cambios en la RGI con una orientación más restrictiva que dificultó el acceso a determinados perfiles y rebajo cuantías. Bergantiños, Font y Bacigalupe señalan que este tipo de modificaciones no fue algo exclusivo de la CAE, “desde el comienzo de la crisis, se observa que, mientras el incremento del desempleo se acompaña de una mayor demanda de esta prestación de mínimos, varias comunidades autónomas han introducido reformas legislativas y cambios respecto a las condiciones de acceso y a la cuantía o duración de la misma que permite distinguir entre aquellas que tienden a fortalecer el estatus de su renta mínima y las que tan solo buscan ajustar sus programas al incremento de la demanda (Arriba González de Durana, 2014). En este sentido, el reconocido aumento del número de prestaciones en el contexto de crisis no ha resultado suficiente para aliviar las situaciones causadas por el también creciente desempleo (Ayala, 2012)” (Bergantiños, Font y Bacigalupe, 2017, p.403)

Figura 1. Evolución temporal de la política de Rentas Mínimas en la CAE



Fuente: De la Pena y Ugarte (2023)

En 2015 el Parlamento Vasco aprueba Ley 3/2015, de 18 de junio, que reconoce el acceso a la vivienda como un derecho subjetivo y crea una nueva prestación, la Prestación Económica de Vivienda (PEV) que si bien estaba llamada a sustituir al hoy en día siguen conviviendo. En 2018, diez años después de la puesta en marcha de la RGI se inicia el proceso de reforma de la Ley que culminará en 2022. En los cuatro años que duró dicho proceso, tuvo lugar la pandemia como consecuencia de la COVID y se puso en marcha en Ingreso Mínimo Vital.

2 Características del SVGII a partir de la Ley 14/2022

En el Título I de la nueva ley de garantía de ingresos se establece las disposiciones generales de la misma. El artículo 1 define el objeto de la ley donde establece que *“se dirige a prevenir el riesgo de exclusión de las personas, a paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral, a garantizar el desarrollo de una vida digna y a promover la plena inclusión en la sociedad de quienes carezcan de suficientes recursos personales, laborales, sociales o económicos”*. Para ello, el artículo 2 define la estructura del SVGII en la cual participan Lanbide-Servicios Vasco de Empleo, los servicios sociales y cuando sea necesario los servicios de educación, salud y vivienda. La especificación de estos últimos servicios muestra la voluntad de la ley en la generación de un sistema integral para la inclusión.

Por otra parte, en el artículo 3 se enumeran los quince principios sobre los que sustenta el sistema. Entre ellos se encuentran el reconocimiento del doble derecho, donde se reconoce el derecho subjetivo a las prestaciones públicas de naturaleza económica y a los instrumentos y servicios a la inclusión laboral y social y la universalidad, donde todas las personas que cumplan los requisitos podrán acceder.

En lo que se refiere a las prestaciones e instrumentos que se establecen en la Ley para la consecución de sus objetivos, en comparación con la ley del 2008 se producen varios cambios. En primer lugar, se eliminan diferentes tipos de prestaciones para unificarlas en una única RGI y en el IMV. Por otra parte, se mantienen las Ayudas de Emergencia Social (AES) como ayudas que se destinan a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, ordinarios o extraordinarios, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de exclusión social (artículo 6). Por otra parte, el artículo 7 define los siguientes instrumentos e instrumentos orientados a la inclusión laboral y social:

- a) Herramientas de valoración de situación y de necesidades.
- b) Programa Integrado y Personal de Inclusión.
- c) Servicios de apoyo y mejora de la empleabilidad.
- d) Servicios de apoyo y mejora de la inclusión social.
- e) Otras medidas específicas de intervención en el marco del Programa Integrado y Personal de Inclusión (PIPEI)

En este sentido, el artículo 7 define con mayor precisión las herramientas e instrumentos sobre los que pivota la inclusión y en el caso concreto del PIPEI este viene a sustituir el convenio de inclusión de la ley del 2008.

El capítulo II del Título II desarrolla de manera extensa a lo largo de su articulado la regulación de la RGI. En la exposición de motivos de la Ley se apuntan los principales cambios y novedades. En primer lugar, la RGI pasa a ser de carácter indefinida, complementaria y de naturaleza subsidiaria e intransferible. Por otra parte, tal y como hemos señalado anteriormente, se suprimen las diferentes modalidades de RGI existentes (renta básica para la inclusión y protección social y renta complementaria de ingresos de trabajo), para pasar a ser una única prestación de varía en su cuantía en función de diferentes casuísticas y circunstancias (recursos de

la unidad de convivencia y circunstancias de sus miembros). Garantiza el acceso a la prestación a las personas mayores de edad y facilita el acceso a través de dos medidas: se suprime la exigencia de que la unidad de convivencia se halle constituida con una antigüedad determinada (un año) y por otra parte, suprime la obligación de hacer valer todo derecho de contenido económico que pudiera corresponder a la persona solicitante o a cualquier miembro de la unidad de convivencia, vigente hasta el momento como requisito-obligación (pensiones y prestaciones públicas). Por otra parte, identifican colectivos que por su especial vulnerabilidad exigen la relajación de ciertos requisitos de acceso –edad y periodo exigible de empadronamiento y residencia efectiva o de uno solo de ellos, según los casos–.

Figura 2. Cuantías previstas de la RGI para 2023

Cuantía		Cuantía Base IMV	
1 miembro	800,28 €	Cuantía Base	533,52 €
2 miembros (2 adultos)	1.067,04 €	Titular	266,76 €
2 miembros (1 adulto, 1 menor)	1.093,72 €	Primer beneficiario adulto	266,76 €
3 miembros (3 adultos)	1.227,10 €	Resto beneficiarios	160,06 €
3 miembros (2 adultos, 1 menor)	1.227,10 €		
3 miembros (1 adulto, 2 menores)	1.253,77 €		
4 miembros (4 adultos)	1.387,15 €		
4 miembros (2 adultos, 2 menor)	1.387,15 €		
4 miembros (1 adulto, 3 menores)	1.413,83 €		
5 miembros (2 adultos y 3 menore)	1.547,21 €		
5 miembros (1 adulto y 4 menores)	1.680,59 €		
1 miembro (pensionista)	1.013,69 €		
2 miembros (pensionista)	1.280,45 €		
3 miembros (pensionista)	1.440,50 €		

Complementos	
Monoparental	133,38 €
VVG	133,38 €
Discapacidad	133,38 €
Pensionista	213,41 €

Fuente: De la Pena y Ugarte (2023)

La sección 4ª del capítulo II determina las nuevas cuantías de la prestación. En este caso también se introducen cambios en relación a la Ley del 2008. La renta máxima se determina a partir de la suma de determinadas cuantías. Se parte de una cuantía base, expresión del gasto mínimo que se dedica en un domicilio unipersonal en Euskadi a la satisfacción de las necesidades básicas. Su cuantía, referenciada mensualmente, vendrá determinada por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. A partir de esta base se suman complementos individuales que cuantifican el gasto de cada miembro de la unidad de convivencia. También se suman complementos vinculados a las características de la unidad de convivencia (unidades de convivencia monoparentales y a las constituidas por víctimas de trata de seres humanos, de violencia de género, de explotación sexual o de violencia doméstica, por pensionistas y por personas con una discapacidad igual o superior al 33 %, que no perciban pensión por este motivo).

Referencias bibliográficas

Bergantiños, N., Font, R, y Bacigalupe, A. (2017). Las rentas mínimas de inserción en época de crisis. ¿Existen diferencias en la respuesta de las comunidades autónomas? *Papers*, 3(102), 399-420.
<http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2315>

De la Peña, I. y Ugarte, A (2023). Prestaciones RGI/PCV/IMV Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión (SVGII) [Diapositiva de PowerPoint]. Repositorio Posgrado Gestión e Innovación y Servicios Sociales UPV/EHU.

Ley 14 de 2022. del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. 22 de diciembre de 2022. BOPV No. 248.

Ley 18 de 2008. para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. 23 de diciembre de 2022. BOE No. 242.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

El Ingreso Mínimo Vital ante la solución del sinhogarismo

Ruth Caravantes

Gonzalo Caro



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

--

Palabras clave

Ingreso Mínimo Vital, sinhogarismo

1 Descripción general

La Declaración de Lisboa sobre la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo se planteaba como objetivo acabar con el sinhogarismo de calle para 2030, en un contexto en el que reconocía que el sinhogarismo es un fenómeno que excluye a las personas del acceso al empleo y otras fuentes de ingresos.

Por su parte, el informe de 30 de diciembre de 2015 de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, describe el sinhogarismo desde una perspectiva basada en los derechos humanos con un enfoque tridimensional:

- a) La primera dimensión se refiere a la ausencia de hogar —la ausencia tanto del aspecto material de una vivienda mínimamente adecuada como del aspecto social de un lugar seguro para establecer una familia o relaciones sociales y participar en la vida de la comunidad.
- b) La segunda dimensión considera la falta de hogar como una forma de discriminación sistémica y exclusión social y reconoce que la privación de un hogar da lugar a una identidad social a través de la cual “las personas sin hogar” forman un grupo social objeto de discriminación y estigmatización.
- c) La tercera dimensión reconoce a las personas sin hogar como titulares de derechos que son resilientes en la lucha por la supervivencia y la dignidad. Con una comprensión única de los sistemas que les niegan sus derechos, se debe reconocer a las personas sin hogar como agentes centrales de la transformación social necesaria para la realización del derecho a una vivienda adecuada.”

De acuerdo con la [Encuesta de Personas Sin Hogar del INE de 2022](#) en España hay 28.552 personas en situación de sinhogarismo lo que supone un incremento del 24,5% desde el año 2012 y un incremento del 30,3% desde 2005 primera fecha en la que se realizó esta recogida de datos

Añadido al aumento del número de personas en situación de sinhogarismo hay que sumar otra cuestión y es la cronificación del fenómeno: en el conjunto de España el 67,5% de las personas en situación de sinhogarismo lleva más de un año en dicha situación y un 40,5% lleva tres o más años.

Por tanto, la primera idea es que el sinhogarismo no es un fenómeno mayoritariamente vinculado a cuestiones puntuales o de emergencia. Esto lo podemos analizar de acuerdo con los factores desencadenantes tanto directos como indirectos:

Atendiendo a los factores desencadenantes directos según la encuesta del INE, nos señala los procesos migratorios como uno de los principales desencadenantes que refieren las personas (28,8%), también la pérdida de trabajo (26,8%) así como las cuestiones relacionadas con la vivienda como son desahucio (16,1%), incapacidad de pago (14,7%), o fin del contrato de alquiler (8%). También destacan otros desencadenantes como la separación de pareja (14,7%), la violencia sufrida contra él/ella o sus hijos (9,6%) especialmente en el caso de las mujeres (que asciende al 22%), los problemas de adicción (12,6%) o la hospitalización (11,1%).

Respecto a los factores indirectos podemos señalar uno concreto y es el impacto a lo largo de toda la vida de la pobreza y otras situaciones adversas durante la infancia. En este sentido la encuesta ofrece un listado con 13 posibles situaciones adversas que la persona hubiera tenido que afrontar antes de cumplir los 18 años. El 44% de las personas encuestadas señala haber tenido que afrontar 3 o más de estas situaciones entre las que destacan la falta de dinero (44%) y haber tenido un familiar fallecido o incapacitado (19%). Solo un 22% de las personas encuestadas informa de no haber sufrido ninguna de estas situaciones adversas antes de haber cumplido los 18 años.

Así mismo, de acuerdo con los datos de la encuesta, un 31% de las personas en situación de sinhogarismo carecería de cualquier ingreso (40% de las personas extranjeras frente a 19,7% de quienes tienen nacionalidad española), y un 74,8% se encontraría por debajo de los 451€.

En este contexto, el Ingreso Mínimo Vital (IMV) es un mecanismo que nació como una de las medidas estrella del denominado “escudo social” puesto en marcha por el Gobierno de España en el marco de las acciones para paliar los efectos de la COVID-19, pero no sólo, ya que esta medida era imprescindible para el cumplimiento de la Estrategia de Prevención y Lucha contra la Pobreza 2019-2023. Esto parecería venir refrendado en la exposición de motivos de la ley 19/2021 de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, en la exposición de motivos se encuentra lo siguiente *“El principal objetivo del ingreso mínimo vital será la reducción de la pobreza, especialmente la pobreza extrema, y la redistribución de la riqueza. Al asegurar un determinado nivel de renta con independencia del lugar de residencia, esta prestación de la Seguridad Social promoverá la igualdad efectiva de todos los españoles”*.

Ante una política pública de estas características se espera que una de sus poblaciones foco sean las personas en situación de sinhogarismo dado que este fenómeno es una de las máximas expresiones de pobreza. Sin embargo, los datos nos cuentan que el alcance es muy limitado, de acuerdo con los datos de la encuesta de Personas Sin Hogar, tan solo un 5% de las personas en situación de sinhogarismo habrían accedido al Ingreso Mínimo Vital, y si nos centramos exclusivamente en las de nacionalidad española el porcentaje se elevan, aunque tan solo a un 8% de ellas.

¿Cómo es posible que una política destinada a la reducción de la pobreza tenga tan poco alcance y cobertura con un grupo social objetivamente situado en la pobreza extrema?

Las conclusiones que compartiremos proceden de la investigación que realizamos el equipo de incidencia política de HOGAR SÍ publicada en diciembre de 2021 titulada [“Ingreso Mínimo Vital y Sinhogarismo: ¿Una protección para toda la sociedad?”](#). Esta investigación es el producto de una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas, cuya principal limitación fue que el muestreo fue incidental, no aleatorio. La muestra en el caso de los cuestionarios a personas en situación de sinhogarismo tiene la característica común de que se trata de personas que cuentan con el apoyo de algún profesional del sector, lo que implica, que tienen contacto directo con alguna entidad o servicio de atención, algo que no le pasa necesariamente a toda la población en situación de sinhogarismo. Por lo tanto, los datos son especialmente válidos para descifrar las

barreras encontradas por aquellas personas que tienen contacto con algún recurso y, nos permiten suponer que aquellas que quedan fuera, por su falta de apoyo profesional, tendrán mayores obstáculos tanto en el acceso como en la tramitación.

El informe mostraba que, a fecha de noviembre de 2021, un 76% de las personas encuestadas (n=249) habían solicitado el Ingreso Mínimo Vital. De las que habían solicitado el IMV solo el 34% de ellas se encontraban cobrándolo en aquel momento y con una cuantía media de 371€.

Por su parte, HOGAR SÍ realiza un acompañamiento a las personas con las que interviene para facilitar su acceso al Ingreso Mínimo Vital. Esta organización trabaja fundamentalmente con programas basados en vivienda, lo cual resulta una importante facilidad a la hora de solicitar el Ingreso Mínimo Vital como veremos más adelante. Entre el 1/6/2020 y el 4/11/2021 la entidad tramitó 458 solicitudes correspondientes a 434 personas logrando tan solo un 38,8% de aprobación y encontrándose a la espera un 27,29% de las solicitudes en noviembre de 2021. El tiempo de espera medio para la resolución fue de 180 días pese a que a partir del día 90 los y las solicitantes de la prestación podrían considerar su solicitud desestimada por silencio administrativo según el RD. El 33,91% restantes habían sido denegadas: en el 20% de los casos se desconocía el motivo, en el 20% de ellas, por superación de rentas, y por cuestiones relacionadas con el empadronamiento en el 18,7%. Por su parte, la falta de documentación suponía la denegación del 10,3% de los casos.

Entre estos datos, nos encontramos con tres realidades diferenciadas que creemos que merece señalar: (i) quienes dado el propio diseño de la política pública se encuentran excluidos/as de la prestación, (ii) quienes teniendo derecho a ella no la solicitan y (iii) quienes aun teniendo derecho y solicitándola no logran acceder a ella.

(i) El primer bloque consistiría fundamentalmente en colectivos que se encuentran explícitamente excluidos del Ingreso Mínimo Vital y que se ven expuestos al sinhogarismo.

Entre ellos destacan las personas migrantes en situación administrativa irregular dado que el artículo 10 de la ley exige “Tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud” a excepción de menores incorporados a la unidad familiar por nacimiento, adopción, reagrupación familiar o guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente, así como personas víctimas de trata o mujeres víctimas de violencia de género. Es importante destacar que un 49,9% de las personas en situación de sinhogarismo en España (14.236 según datos del INE), son de origen extranjero y que de ellas solo el 2% (275 personas) está percibiendo el Ingreso Mínimo Vital. Estos datos son coherentes con lo que ya venía apuntando la investigación antes citada y que mostraba que la situación administrativa es una de las principales barreras de acceso.

En segundo lugar, nos encontramos con el acceso de las personas jóvenes a los beneficios de la política pública. En la primera formulación del decreto del Ingreso Mínimo Vital se exigía que, para ser titular de esta prestación, sin estar incluido dentro de una unidad familiar, una edad mínima de 23 años a excepción de 2 supuestos: mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual. Posteriormente se establecería una excepción adicional para jóvenes entre 18 y 22 años provenientes de centros residenciales de protección de menores, siempre y cuando hubiesen estado bajo la tutela de Entidades Públicas de protección de menores dentro de los tres años anteriores a la mayoría de edad, o que fueran huérfanos absolutos que vivieran solos sin integrarse en una unidad de convivencia.

Añadido a esto, las personas menores de treinta años “deberán acreditar haber vivido de forma independiente en España, durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la indicada fecha” a través de la acreditación de un domicilio distinto al de sus progenitores o tutores durante los dos años anteriores a su solicitud y además tendrían que haber estado al menos 12 meses, continuados o no, de alta en la Seguridad

Social durante dicho periodo. Esto de nuevo no se aplicaría ni a las víctimas de violencia de género, ni de trata ni a quienes hubieran estado en un centro de protección de menores.

Es importante destacar que, de acuerdo con los datos del INE, el 21,1% de las personas en situación de sinhogarismo, 6.036, eran personas menores de 30 años. Por tanto, todo esto implica la exclusión directa de una proporción muy significativa de las personas en situación de sinhogarismo, tanto de aquellas personas jóvenes de entre 18 y 22 años que no entren dentro de los casos tasados, o no puedan acreditarlo, como de los de entre 23 y 30 porque para estas personas la acreditación del domicilio mediante empadronamiento es compleja y su inserción laboral es precaria si es que se produce. De las 154 solicitudes gestionadas por HOGAR SÍ entre el 1/06/2020 y el 30/09/2021 que fueron denegadas, 9 (5,8%) fue por no acreditar haber vivido de manera independiente.

(ii) El segundo bloque es el de las personas que no llegan a solicitar la prestación. En el caso de las personas en situación de sinhogarismo, tienen en primer lugar que enterarse de su existencia, lo que no es fácil, teniendo en cuenta los altos niveles de exclusión a los que se ven sometidas. La investigación realizada señalaba que el 93% de las personas encuestadas no accedían de forma autónoma a la información sobre el IMV y entre las barreras principales destacaban: la brecha digital, un lenguaje difícil de comprender y la falta de traducción a sus lenguas de origen el hecho de que los medios tradicionales no estarían tampoco a su alcance (televisión, radio, prensa) y el hecho de que los servicios sociales u otros organismos no les habrían informado.

Una vez se conoce la prestación se tiene que saber si se tiene derecho a ella o no y tomar la decisión de solicitarla. Pues bien: un 49% de las personas en situación de sinhogarismo manifestaban no saber o no estar seguras si tenían derecho a la prestación, un 25% de las personas que no habían solicitado el Ingreso Mínimo Vital manifestaban no haberlo hecho por faltarles información y un 21% por no saber cómo hacerlo o dónde acudir. De entre la población estudiada que sí lo solicitó, el 87% lo hizo o con ayuda de un profesional o directamente fue un profesional quien lo hizo en su lugar y un 9% contaron con la ayuda de amistades y familiares. Recordemos el sesgo que tiene la muestra de este estudio, en el que muchas de las personas que respondieron a los cuestionarios tenían algún tipo de contacto con el sistema de atención al sinhogarismo, por lo que es de esperar que quienes carezcan de apoyos para conocer la prestación, si tienen derecho a ella y cómo realizar el procedimiento no lleguen nunca a solicitarla.

El estudio también mostraba diferencias según la situación residencial de las personas: un 96% de quienes se encontraban en un programa de vivienda sí lo habían solicitado, frente a un 67% de quienes se encontraban en un albergue o un 79% de quienes se encontraban en calle. Esto puede responder a distintas cuestiones como una mayor intensidad en el acompañamiento o de foco en la adquisición de ingresos una vez las necesidades más vitales están cubiertas.

(iii) El tercer bloque correspondería a quienes estando en una situación de exclusión y cumpliendo los criterios formales no logran acreditarlos. Además de las exigencias a las personas jóvenes, podemos mencionar brevemente dos que están muy ligadas con el sinhogarismo, que suponen barreras de acceso:

- Acreditar un año de residencia legal y efectiva: la regulación del decreto requiere acreditar un año de residencia legal y efectiva lo cual, de manera ordinaria, se hace a través del empadronamiento. En el caso de la población en situación de sinhogarismo, según el INE, el 6,7% de las personas de nacionalidad española en esta situación no disponen de padrón, porcentaje que aumenta al 24,2% en el caso de la población extranjera.
- Existencia de Unidad de convivencia: que se acredita con el libro de familia, registro civil y con los datos obrantes en el padrón municipal nuevamente. En este caso el 20,4% de las personas españolas en situación de sinhogarismo según la citada encuesta están empadronadas en un municipio distinto al que residen actualmente, así como el 9,3% de las personas extranjeras. Esto sin duda es un foco de problemas para

acreditar la unidad de convivencia ya que al no tener el empadronamiento regularizado pueden aparecer presuntos convivientes que no lo son.

- El requisito de que las personas no sean usuarias permanentes de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o sociosanitario de prestaciones de servicios. Esto genera un marco de inseguridad jurídica para personas en situación de sinhogarismo alojadas en programas de vivienda bajo metodologías Housing Led y también Housing First, ya que, aunque el alojamiento no es definido como permanente sí suele tener un carácter indefinido.

Para este tipo de situaciones la formulación original del Ingreso Mínimo Vital habilitó la posibilidad de acreditar a través de un certificado de servicios sociales, una serie de situaciones especiales que fue ampliándose en las sucesivas reformas, entre las que en la actualidad se contemplan en el artículo 21.9, entre otras, las tres antes mencionadas. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Seguridad Social, obtenidos a través del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado, el número de certificados solicitados y recibidos para acreditar estas circunstancias especiales ha sido un total de 47.239 hasta el 4 de agosto de 2023.

Añadido a esto, se habilitó un procedimiento para que las entidades del Tercer Sector, pero este mecanismo, debido a su complejidad, ha sido testimonial ya que solo 65 certificados han sido expedidos por el Tercer Sector hasta el 4 de agosto de 2023.

Finalmente es importante destacar que la cuantía para un beneficiario individual, 563,37 euros, difícilmente puede proporcionar una salida autónoma de los recursos de atención al sinhogarismo, por lo que queda pendiente desarrollar reglamentariamente lo dispuesto en el artículo 10.3 de un aumento de la cuantía cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda superior al 10% de la renta garantizada que corresponda. La indispensable necesidad de asegurar la garantía de ingresos para resolver fenómenos como el sinhogarismo pone de relieve que estas medidas necesitan ir acompañadas de políticas de acceso y mantenimiento a la vivienda.

En conclusión, podemos determinar que los datos y los análisis realizados muestran que el Ingreso Mínimo Vital es un importante avance para la lucha contra la pobreza en nuestro país, pero que todavía requiere de enormes mejoras para ser una herramienta efectiva en la lucha contra el sinhogarismo dado que no es un mecanismo que sea accesible para esta población. Para ello se necesitan medidas, que sin duda serán de beneficio para todas aquellas personas sensibles de percibir la prestación, y estas deben de contemplarse con una perspectiva de prestación no condicionada pero que contemple el doble derecho de acceder a itinerarios personalizados de búsqueda de empleo. Además, dentro del marco de los derechos sociales este tipo de políticas deberían de poder activarse con la declaración de necesidad y la inversión de la carga de la prueba, a posteriori, que certifique dicha necesidad.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Diseño y validación de herramientas de Triage: una experiencia aplicada al caso de Navarra

Domingo Carbonero Muñoz, Universidad de La Rioja, (domingo.carbonero@unirioja.es)

Esther Raya Diez, Universidad de La Rioja (esther.raya@unirioja.es)

Agustín Ruiz Vega, Universidad de La Rioja, (agustin.vega@unirioja.es)

Loli Gutiérrez Urrestarazu, Dep. Derechos Sociales, Economía y Empleo. Gobierno de Navarra
(loli.gutierrez.urrestarazu@navarra.es)

Fco. Javier de Miguel Marqués, Mancomunidad de Servicios Sociales zona Allo,
(coordinacion@mssbzonaallo.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

Las herramientas de diagnóstico resultan aspectos clave para la elaboración de un proceso de intervención social y laboral con personas receptoras de rentas mínimas u otras prestaciones asistenciales. La atención a una persona se sucede desde diferentes tipos de servicios vinculados con empleo, servicios sociales u otros sistemas de protección social. En dicho proceso, se recoge numerosa información y con diferente finalidad. La elaboración de una herramienta de *triaje* permite clasificar a la población en función de sus características y necesidades de intervención y, con ello, identificar de forma rápida aquellos programas y servicios más adecuados a las características de la población demandante de los mismos. No obstante, la falta de conceptos claros entre los diferentes sistemas de protección o la ausencia de consensos en la terminología resulta como principal elemento de dificultad para el diseño de este tipo de herramientas en el campo de la intervención social.

En la comunicación¹ se presenta el proceso de trabajo desarrollado en la redefinición del instrumento de triaje, su validación e implementación en el proyecto AUNA del Gobierno de Navarra. Con el mismo se persigue implantar un modelo de atención integrada para la activación de personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital (IMV) y/o de la Renta Garantizada autonómica (RG) que requieren apoyos intensos y complejos. Entre las principales conclusiones, se destaca la adecuación del instrumento de triaje en cuanto a fiabilidad y validez y se identifican las principales dimensiones subyacentes en los perfiles de intervención.

Palabras clave

Valoración, diagnóstico, servicios sociales, Trabajo Social

1 Introducción

La ley foral 15/2006, de 14 de diciembre, señala como actuaciones en materia de servicios sociales en su artículo segundo la prevención y atención de las situaciones de exclusión, así como la promoción de la participación de la comunidad en la resolución de las necesidades sociales (Ley 15/2006). Para ello, encomienda diferentes funciones a los servicios sociales de base. Entre ellas, en el artículo 30 tales como la detección, análisis y diagnóstico de las situaciones de necesidad en el ámbito territorial, la atención social y una primera respuesta a sus necesidades, el acceso a las prestaciones del sistema de servicios sociales y al resto de sistemas de protección social. En relación con esta cuestión, se incluye la valoración y el diagnóstico social de las situaciones de necesidad como parte de un proceso metodológico de intervención en el que debe darse

¹ Este estudio se ha llevado a cabo en el marco del Contrato de investigación firmado entre el departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra y la Universidad de La Rioja.

respuesta con el acompañamiento y apoyo continuado, así como con la realización de actuaciones en materia de promoción y prevención social.

Además, dicha ley recoge en su artículo 20 los principales programas (Programa de Acogida y Orientación social, Programa de Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, Programa de Incorporación Social en Atención Primaria y, por último, Programa de Atención a la Infancia y a la Familia en Atención Primaria) y las prestaciones técnicas de acogida, orientación, asesoramiento, valoración y diagnóstico social y/o educativo. Por su parte, el Decreto Foral 69/2008, 17 de junio por el que se aprueba la cartera de servicios sociales de ámbito general incluye las prestaciones vinculadas con el diagnóstico como prestaciones garantizadas o exigibles como derecho subjetivo.

La aprobación de la Ley foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la inclusión social y a la renta se caracteriza entre otras cuestiones por el conocido como *dobles derechos* o la distinción entre la política de rentas y el derecho a la inclusión o a recibir apoyo y acompañamiento personalizado. Por un lado, el ejercicio del derecho al acompañamiento se establece a través de los programas y servicios recogidos en la Cartera de Servicios Sociales de Navarra y, en especial, el Programa Básico de Incorporación Social en Atención Primaria y los servicios de atención especializada en la atención a personas en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo. Por otro lado, la Ley Foral 15/2016 señala que el ejercicio de este derecho podrá realizarse a través de los programas y servicios de incorporación laboral competencia del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare, que en todo caso actuará coordinadamente con el Sistema de Servicios Sociales de Navarra.

El decreto 26/2018, 25 de abril, de desarrollo de los derechos a la inclusión social y a la renta garantizada, aborda el tratamiento del “*co-diagnóstico social*” en base al modelo de acompañamiento descrito por distintos autores (Pérez, 2004; Martínez y Pérez, 2018; Raya y Real, 2020; Aguilar, 2019; de Miguel, 2021). En base a su definición se aborda un modelo multidimensional en el que se incluyen 5 dimensiones (económico y laboral, residencial, personal, relacional y social) y 5 niveles de gravedad (inclusión, riesgo de exclusión y exclusión leve, moderada y grave), respectivamente.

Frente a la elaboración de diagnósticos en profundidad, la herramienta de triaje permite clasificar a la población demandante en función de determinadas características relacionadas con su situación personal. De este modo es posible identificar de forma rápida los programas y servicios más adecuados según los perfiles de la población demandante de los mismos. Los criterios técnicos sobre los que se fundamenta el triaje son de diferente naturaleza, en función del campo de aplicación, sanitario o sociolaboral. En este marco de trabajo, la herramienta de Triage persigue la identificación de perfiles de usuarios y las posibilidades de desarrollar planes adaptados y especializados a nivel social y/o laboral.

La propuesta de este trabajo persigue los siguientes objetivos:

- Justificar la elaboración de herramientas que permitan la identificación de perfiles de personas destinatarias de programas y servicios aplicadas al campo de la inclusión social.
- Explicar el proceso de elaboración y los resultados obtenidos de la herramienta de triaje, en la Comunidad Foral de Navarra a través de sus fases.

2 Metodología

La metodología de trabajo y las técnicas correspondientes se han desarrollado en dos fases sucesivas.

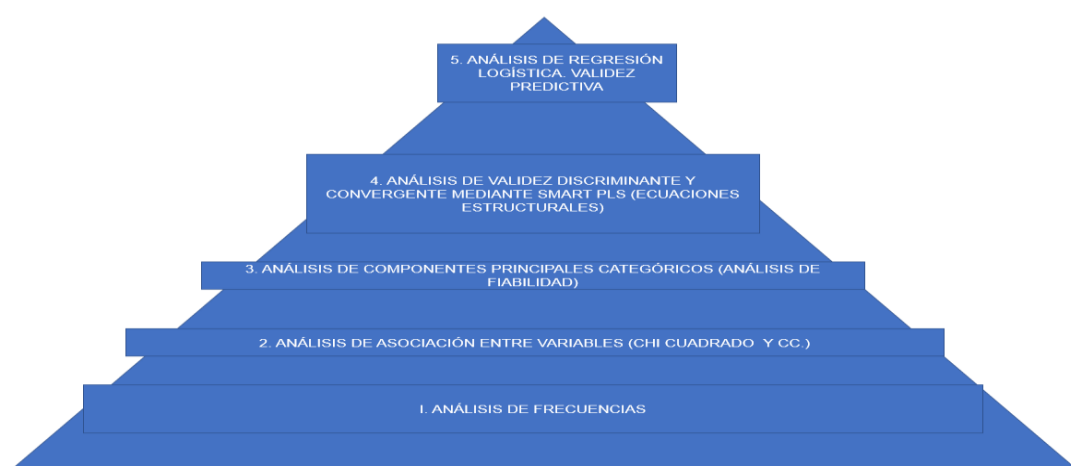
- a) La primera de las fases se fundamenta principalmente en el uso de técnicas cualitativas con las que abordar el constructo teórico que se empleará en el diseño de la herramienta de Triage. Para ello, se creó un equipo

de trabajo en el que han participado profesionales de la intervención directa en el ámbito de empleo y de servicios sociales, tanto de entidades locales como del Gobierno de Navarra junto con investigadores de la Universidad Pública de Navarra y de la Universidad de La Rioja. Este equipo se ha encargado de realizar un análisis del constructo previo y hacer una propuesta de mejora del mismo.

Para ello, se realiza la revisión del constructo de triaje empleado con anterioridad abordando las siguientes cuestiones:

- Delimitación de los casos que deben de atenderse exclusivamente desde la atención primaria de servicios sociales (SS.SS), y desde el Servicio Navarro de Empleo (SNE). Además, se añade una definición mixta desde las que abordar una intervención conjunta desde SS.SS. y SNE.
 - Revisión de las características de la población por ámbitos vitales los ingresos, formación, empleo, salud, relaciones familiares y vivienda.
- b) La segunda fase de este trabajo persigue el abordaje del objetivo número 2. Los análisis se fundamentan en técnicas de análisis cuantitativo para medir las propiedades métricas de la herramienta de Triage, profundizando en la fiabilidad y los distintos tipos de validez (discriminante, convergente y predictiva) Para ello, se realizó un pretest con 150 casos. Posteriormente, se desarrolló un segundo análisis con 4.718 casos. En la Figura 1 se presentan los distintos tipos de análisis realizados en el proceso de validación.

Figura 1. Tipos de validez y análisis efectuados



Fuente: elaboración propia.

3 Resultados

Se presentan a continuación, los principales resultados obtenidos en las dos fases del trabajo.

a) Fase I.

Los resultados demográficos señalan la elevada presencia de mujeres y de población extranjera en la población analizada. La clasificación respecto al perfil de población atendida se realiza atendiendo al nivel de gravedad de los indicadores, señalando respectivamente la atención mixta, de Servicios Sociales y, en menor medida, desde el SNE.

Tabla 1. Variables empleadas en el triaje y Perfil sociodemográfico de la población atendida

Variable	Ítems	N	%
Perfil de población atendida			
País de nacimiento	Español	2661	56.4
	Extranjero	2056	43.6
Género	Hombre	2013	42.7
	Mujer	2697	57.2
	NS/NC	7	0.2
Perfil	SS.SS	1926	40.8
	Mixto	2713	57.5
	SNE	78	1.7
Variables empleadas en el triaje			
Tiene DNI, NIE o permiso de residencia y de trabajo (DR)	Sí tiene	4708	99.8
	No tiene	9	0.2
Conocimiento de algún idioma (CI)	Domina completamente el castellano y/o euskera que garantiza una comunicación adecuada. Presenta total conocimiento del idioma. Habla, entiende	3609	76.5
	Conoce alguno de los idiomas oficiales para desenvolverse en las actividades cotidianas. Habla y entiende con dificultad, apenas escribe.	740	15.7
	Dificultades graves para expresarse en alguno de los idiomas oficiales, lo que supone una gran dificultad para la comunicación e interacción	368	7.8
Tiempo en desempleo (TD)	Menos de 3 meses o trabajando por cuenta ajena o autónoma	1154	24.5
	De 3 a 12 meses	492	10.4
	Más de 12 meses	3071	65.1
Tiempo del último contacto con el orientador laboral (TO)	Menos de 6 meses	1247	26.4
	De 6 a 12 meses	421	8.9
	Más de 6 meses	3049	64.7
Disponibilidad para la incorporación al puesto de trabajo normalizado (DT)	Inmediato, en un plazo inferior a 15 días o está trabajando	2351	49.8
	En el plazo entre 15 días y tres meses	839	17
	Sin disponibilidad	1563	33.2
Situación de discapacidad (SD)	Sin discapacidad o con discapacidad reconocida que le permite trabajar	4349	92.2
	Con discapacidad que disminuye moderadamente su capacidad de trabajar (orientativo entre 33% y 64%).	288	6.1

	Con discapacidad que disminuye gravemente su capacidad de trabajar (orientativo superior al 64%).	80	1.7
Situación del estado de salud física y mental (SFyM)	Sin dificultades que afectan al acceso a un empleo o formación	3248	68.8
	Dificultades que afectan moderadamente para el acceso a un empleo o formación	962	20.4
	Dificultades graves para el acceso al empleo o formación	507	10.7
Objetivos laborales (OL)	Los tiene claros y son realistas	3368	71.4
	Los tiene poco claros, o excluye determinados puestos que pueden encajar en su perfil	662	14
	Nada claros, indefinidos o irreales	687	14.6
Búsqueda de empleo (BE)	Búsqueda activa de empleo	2192	46.5
	Búsqueda pasiva de empleos	1261	26.7
	Rehúsa la búsqueda de empleo	1264	26.8
Ingresos de la unidad familiar de convivencia (con quien vive) (IN)	Ingresos periódicos (SEPE, trabajo, rentas,...)	436	9.2
	Ingresos con condicionalidad por Renta de Ciudadanía o IMV	4140	87.7
	Ingresos esporádicos o sin ingresos	141	3
Tiempo de percepción de la prestación de Renta Garantizada (TP)	Menos de un año	1175	24.9
	Entre un año y dos años	1046	22.2
	Más de dos años	2496	52.9
Vivienda (VI)	Dispone de una vivienda digna y adecuada, sin problemas	3571	75.7
	Problemas relacionados con la vivienda	1146	23.3
Clima de convivencia familiar (CF)	Sin dificultad, relaciones positivas	4238	89.8
	Relaciones familiares frágiles o con conflictos leves de convivencia	429	9.1
	Violencia familiar	50	1.1
Red de apoyo (RA)	Personas con amplia red social que puedan proporcionar apoyos	1978	41.9
	Red social escasa con limitada capacidad de apoyos	1843	39.1
	Sin red social que le pueda prestar apoyos	896	19

Las variables género y lugar de nacimiento muestran una distribución bastante equilibrada, siendo ligeramente superior la proporción de mujeres y de personas nacidas en España.

Respecto al resto de variables, se observan diferentes patrones, como se describe a continuación. Por un lado, un conjunto de variables relacionadas con el empleo (tiempo en desempleo, último contacto con la figura de orientación laboral y disponibilidad para el empleo). Las dos primeras con más del 60 % de la muestra en la situación de mayor dificultad – parados de larga duración y más de 6 meses desde el último contacto. Más de la mitad de la muestra tiene disponibilidad inmediata o inferior a quince días para incorporarse a un puesto de

trabajo. Junto a estas tres variables, se incluyen otras dos que indagan sobre la búsqueda de empleo. Los resultados señalan que mayoritariamente tienen claros los objetivos laborales (71%), si bien más de la mitad realiza una búsqueda pasiva o rehúsa buscar empleo.

Por otro lado, 2 variables indagan sobre aspectos relacionados con la salud. La mayor parte de la muestra (92,2%) son personas *Sin discapacidad o con discapacidad reconocida que le permite trabajar* y un 68,8 % son personas *Sin dificultades que afectan al acceso a un empleo o formación* desde el punto de vista de la salud mental o física. Sin bien, en este caso, se detecta una proporción del 10,7 con dificultades graves para acceder al empleo o formación por motivos de salud.

En el constructo se han incluidos otras variables de carácter social, que recaban información sobre la situación económica, residencial y de relacional. Desde el punto de vista de los ingresos, mayoritariamente se trata de población perceptora de la RG o del IMV. Y, más del 50% de la muestra cobra la prestación económica por un tiempo superior a dos años, y un 22% lleva más de un año de percepción de la renta. En cuanto a la vivienda, el 75,7% dispone de una vivienda adecuada y con relaciones familiares positivas (89,9). Si bien, se detectan carencias en cuanto a las redes de apoyo, más de la mitad de la muestra presenta carencias o no cuenta con red social que le pueda prestar apoyos.

b) Segunda Fase II.

La evaluación de la fiabilidad y los distintos tipos de validez ha obtenido resultados óptimos. En relación con la fiabilidad, los resultados obtenidos en el Análisis de Componentes Principales han señalado la formación de 4 conceptos (empleo, vivienda y convivencia, salud y discapacidad, ingresos y situación legal), la ordinalidad en los ítems de la herramienta de Triage, diferenciando entre situaciones de menor y mayor dificultad y, alcanzando un Alpha de Cronbach de .935 y un % de la varianza explicada del 54.21%.

Finalmente, la validez predictiva se ha evaluado a partir de un análisis de regresión logística en el cual se evalúa la asignación correcta en el perfil mixto y de empleo, tomando como categoría de referencia el perfil de servicios sociales. Por un lado, el porcentaje global de asignación alcanza el 94%, siendo algo superior para el perfil mixto (99.1%) y de empleo (89.7%), que para servicios sociales (87.1%). Por otro lado, el análisis efectuado identifica los principales predictores en la asignación de los casos y la importancia de los ítems, contribuyendo a explicar su asignación a los distintos perfiles.

La validez convergente y la validez discriminante estudian, por un lado, si los indicadores en su conjunto miden de manera consistente el concepto a medir y, por otro lado, si son capaces de diferenciar los distintos conceptos teóricos. Los resultados de la validez convergente se ha obtenido un AVE (Average variance extracted) mayor de 0.50 (Chin, 1988), siendo la varianza o explicación obtenida, mayor que el error. Además, los resultados derivados de la matriz de correlaciones HTMT (Heterotrait Mondrait) y del criterio de Fornell y Larcker (1981) sirven para afirmar que los indicadores sólo miden un concepto de los identificados en el constructo, siendo un criterio de mayor calidad en la evaluación.

4 Conclusiones

Las herramientas de valoración y diagnóstico posibilitan la obtención de una perspectiva global de los problemas de exclusión social, permitiendo delimitar la gravedad de las situaciones con el fin de dar apoyo al acceso a servicios, orientación hacia la intervención y mejora en la prestación de otros servicios. Atendiendo al ámbito formativo, la elevada tasa de personas con problemas en el manejo de idioma alcanzando alrededor de la cuarta parte de las personas, refleja su conexión con el área de educación de adultos y de alfabetización. Respecto del ámbito sanitario, los problemas de discapacidad y de salud conectan con los apoyos desde los

Centros Especiales de Empleo y desde el servicio de salud, alcanzando en este último caso a alrededor de la tercera parte de las personas. Respecto de la orientación laboral especializada los resultados del triaje en aquellas preguntas vinculadas con la búsqueda de empleo y la definición de objetivos laborales detectan a algo más de la mitad de las personas con necesidades vinculadas a este ámbito. En materia de ingresos, se detectan problemas derivados de ingresos esporádicos o sin ingresos y el tiempo de percepción de la prestación en más de un año, recogiendo su conexión con la unidad administrativa de gestión de prestaciones de servicios sociales y con prestaciones de acompañamiento social. Por último, las necesidades detectadas en materia de vivienda y de violencia familiar, se vinculan con la intervención de equipos especializados en estas áreas.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, M. (2019). Documento marco de atención primaria en Navarra. Pamplona: Gobierno de Navarra. Departamento de Derechos Sociales. Obtenido de <https://www.observatoriorealidadsocial.es/es/estudios/documento-marco-de-atencion-primaria-de-servicios-sociales-de-navarra-nafarroako-gizarte-zerbitzuen-oinarrizko-laguntzari-buruzko-esparru-dokumentua/es-545949/>
- Carbonero, D., Raya, E., & Ruiz, A. (2022). Estudio de la exclusión social a través de registros de datos de servicios sociales: análisis a partir de la herramienta SiSo. *Papers: Revista de Sociología*, 107(2), 1-30. doi:doi.org/10.5565/rev/papers.2985
- de Miguel Marqués, J. (2021). Herramienta de triaje para la atención integrada entre servicios sociales y de empleo. En A. Izaola, Actas del VIII. COngreso de la Red Española de Política Social (REPS). Cuidar la vida, garantizar la inclusión, convivir en diversidad: consensos y retos. Celebrado los días 15, 16 y 17 de marzo de 2021 en Bilbao. (págs. 77-95). Bilbao: Universidad del País Vasco. Recuperado el 8 de Agosto de 2023, de <https://sid-inico.usal.es/wp-content/uploads/2022/01/VIII-Congreso-de-la-Red-Espanola-de-Politica-Social-REPS.pdf>
- Fornell, C., & Larcker, D. (1981). Evaluation structural equation models with observable variables and measurement error. *Journal of Marketing Research*, 39-52. doi:10.2307/3151312
- Laparra, M., & Martínez, L. (2021). La integración de servicios sociales y de empleo en el debate entre la protección y activación. *Papers: revista de sociología*, 106(3), 467-494. doi:10.5565/rev/papers.2839
- Martínez, L. (2022). Innovación en materia de inclusión social: atención integrada entre servicios sociales y de empleo. El caso del proyecto Ersisi en Navarra. *Cuadernos de Trabajo Social*, 35(2), 171-182. doi:10-5209/cuts.79382
- Martínez, L., & Pérez, B. (2018). El modelo de atención primaria de Servicios Sociales a debate: dilemas y reflexiones profesionales a partir del caso de Navarra. *Cuadernos de Trabajo Social*, 31(2), 333-354. doi:10.5209/CUTS.55168
- Pérez, B. (2004). El acompañamiento como herramienta de lucha contra la exclusión social. *Documentación Social*(135), 89-108.
- Raya, E., & Real, M. (2020). Diseño e implementación de la Escala SiSo de medición de las situaciones de dificultad social. Herramienta para el diagnóstico en Trabajo Social. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 27, 45-69. doi:10.14198/ALTERN2020.27.03
- Red de Inclusión Social. (2020). Informe Final Grupo de Trabajo 3. "Herramientas de diagnóstico de situaciones de vulnerabilidad y/o exclusión social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Fondo Social Europeo. Madrid: Gobierno de España. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Obtenido de http://redinclusion-social.es/wp-content/uploads/2020/12/GT3_Informe-final-Diciembre-2020.pdf
- Red de Inclusión Social. (2020). Informe final. Grupo de Trabajo 4. Modelos Integrados de Información compartida entre el Tercer Sector y los Servicios. Madrid: Gobierno de España. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Fondo Social Europeo. Obtenido de http://redinclusion-social.es/wp-content/uploads/2020/12/GT4_Informe-Final-Diciembre-2020.pdf



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

La estimación del “non-take-up” en programas de rentas mínimas: una propuesta metodológica

Laura Sanmiquel-Molinero, Universitat Autònoma de Barcelona (laura.sanmiquel@uab.cat)

José A. Noguera, Universitat Autònoma de Barcelona (jose.noguera@uab.cat)

Alex Giménez, Universitat Autònoma de Barcelona-Universität Bremen (alex.unx@gmail.com)

Emma Álvarez, Universitat Autònoma de Barcelona (emma.alvarez@uab.cat)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

Uno de los principales problemas a los que se enfrentan los programas de rentas mínimas es el *non-take-up*, es decir, el grado en que los beneficiarios potenciales de esas prestaciones no las solicitan a pesar de cumplir los requisitos de elegibilidad. No existe, sin embargo, una metodología de consenso en la comunidad científica para la estimación del *non-take-up*. Los problemas en dicha estimación tienen diversas fuentes, entre las que figuran la calidad y fiabilidad de las bases de datos o los diferentes criterios de identificación. Una novedosa estrategia de estimación a partir de datos agregados y anonimizados consiste en la generación de algoritmos que asignen determinada probabilidad de *take-up* a los hogares potencialmente elegibles en función de algunas de sus características, y ajusten los resultados a algunos parámetros agregados conocidos. En este trabajo se presenta un algoritmo de este tipo implementado en R para la estimación a nivel territorialmente desagregado del *non-take-up* en los programas de Ingreso Mínimo Vital y algunas rentas mínimas autonómicas, se exponen los resultados de un primer ejercicio de testado y calibrado del mismo con datos de beneficiarios reales, y se discuten algunas de su potencialidades y limitaciones.

Palabras clave

Rentas mínimas, Ingreso Mínimo Vital, elegibilidad, *non-take-up*

1 Introducción/Descripción general

Uno de los principales problemas a los que se enfrentan los programas de rentas mínimas es el *non-take-up*, es decir, el grado en que los beneficiarios potenciales de esas prestaciones no las solicitan a pesar de cumplir los requisitos de elegibilidad. Se trata de un error de implementación en la forma de “falsos negativos”: el programa no es capaz de identificar correctamente a la población elegible y hacerles llegar la prestación a la que tienen derecho, provocando un problema de equidad horizontal.

Las causas de este fenómeno pueden ser diversas: la comprobación de los requisitos y el control de ingresos acostumbran a generar excesivas restricciones burocráticas, trámites dilatados en el tiempo y dificultades de gestión, que alimentan el fenómeno del *non-take-up*: un porcentaje notable de los beneficiarios potenciales de las rentas mínimas no las solicitan o desisten de la solicitud, a pesar de tener derecho legal a percibirlas. La falta de información sobre unos programas que aparecen como “residuales” en el Estado del bienestar, por supuesto, también puede ser una importante causa de este fenómeno (Céline et al., 2022; Janssens y Van Mechelen, 2022).

Más de treinta años después de su introducción, la mayoría de los programas autonómicos de rentas mínimas en España están lejos de haber cumplido satisfactoriamente sus funciones de lucha contra la pobreza e inserción social y laboral. Todavía en 2021, con el Ingreso Mínimo Vital (IMV) parcialmente implementado, la tasa de pobreza relativa en España se elevaba al 20,4% de la población, según la última Encuesta de Condiciones de

Vida (ECV, 2022) del INE, y la de pobreza severa al 9,7%. En parte debido a las políticas de contención presupuestaria, pero también a las propias limitaciones del diseño de estos programas y a la carencia de impulso político y presupuestario, los índices de pobreza y desigualdad en nuestro país arrojaban cifras excesivas a finales de la pasada década (Ayala y Ruiz-Huerta, 2018; Noguera, 2019c). Sin embargo, los programas de rentas mínimas autonómicos en su conjunto cubrían a menos de una décima parte de los hogares en situación de pobreza relativa, y su presupuesto agregado no alcanzaba el 0,18% del PIB.

El 10 de junio de 2020 el Congreso de los Diputados aprobó sin votos en contra el Proyecto de Ley por el que se establecía en España el IMV, una nueva prestación monetaria del sistema de la Seguridad Social cuyo objetivo declarado era la reducción de la pobreza severa en nuestro país, así como la articulación de un suelo de ingresos homogéneo en todo el territorio nacional. A finales de febrero de 2023, dos años y ocho meses después de su creación, el despliegue del IMV, según los datos facilitados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, había alcanzado las 578.000 solicitudes aprobadas, lo que representaba más de 1,63 millones de personas beneficiarias. Estas cifras son importantes en relación con el despliegue de otras prestaciones similares, como las Rentas Mínimas de las CCAA, pero siguen lejos del objetivo inicial declarado en 2020: llegar a unos 850.000 hogares en los que viven en torno a 2,3 millones de personas en situación de pobreza severa. Además, debe tenerse en cuenta que se trata de expedientes acumulados de beneficiarios que han estado en nómina desde junio de 2020, por lo que la cifra de expedientes vigentes (una información que el Ministerio no ofrece públicamente) debe ser notablemente inferior.

Dado que el presupuesto disponible para el IMV no se ha ejecutado en su totalidad, las razones del desajuste entre objetivos y alcance real del IMV, como han puesto de relieve algunos análisis realizados hasta la fecha (AIREF, 2022; Noguera y De Quintana, 2021), pueden ser fundamentalmente de dos tipos:

1. *Insuficiencias de diseño.* La voluntad de focalizar la prestación al máximo posible en los hogares en peor situación de ingresos puede haber conducido a introducir requisitos y condiciones de acceso que dificultan la extensión de la cobertura. Todo indica que este es el caso de la aplicación de estrictos umbrales de patrimonio, umbrales de renta y cuantías iniciales relativamente bajos, el cómputo de ingresos basado en el ejercicio fiscal anterior a la solicitud, (que, salvo dificultosas excepciones, impide que la prestación opere frente a la pérdida de ingresos sobrevenida) o la exclusión de algunos colectivos de jóvenes y personas con patrones residenciales no estándar.
2. *Problemas de implementación.* Entre ellos, el más importante es el tema de nuestro trabajo: el conocido fenómeno del *non-take-up*. En el caso del IMV, todo indica que tanto la falta de información como las dificultades burocráticas y de gestión de las solicitudes pueden haber sido una causa cuantitativamente importante para que muchos hogares desistan de iniciar o completar los trámites (a menudo farragosos y poco ágiles) de la solicitud. Incluso en el caso del CAPI (el complemento de ayuda por infancia en vigor desde el año 2022), su integración dentro de un programa asociado a la lucha contra la pobreza como es el IMV, puede haber favorecido que muchos hogares elegibles con ingresos por encima del umbral de la prestación básica no lo soliciten a pesar de cumplir con los requisitos.

Con objeto de tener una idea lo más aproximada posible a la realidad del impacto que el IMV y las RRMM pueden tener y están teniendo en la reducción de las situaciones de pobreza monetaria, este trabajo presenta una estimación de ese impacto realizada con metodología de simulación aritmética. El análisis incluye:

- Una estimación del impacto del IMV a nivel nacional, así como en tres Comunidades Autónomas seleccionadas: la Comunidad de Madrid, Cataluña y el País Vasco. Se han escogido estas Comunidades por representar, cada una de ellas, un modelo bien diferenciado de RRMM así como de articulación de las mismas con el IMV.

- Asimismo, se ha estimado también el impacto de los respectivos programas autonómicos de RRMM en esas tres Comunidades: la RMI madrileña, la RGC catalana y la RGI vasca.
- Todas estas estimaciones se llevan a cabo bajo dos supuestos diferentes: un escenario de *take-up* completo, en el que todos los hogares elegibles obtienen las prestaciones a que tienen derecho, y otro en el que existe un nivel de *non-take-up* ajustado a las cifras de hogares que efectivamente son beneficiarios.

2 Metodología

No existe una metodología de consenso en la comunidad científica para la estimación del *non-take-up*. Los problemas en dicha estimación tienen diversas fuentes, entre las que figuran la calidad y fiabilidad de las bases de datos con las que se estima la elegibilidad, las de los datos administrativos con los que se contabiliza a los beneficiarios de los programas, el desajuste entre los momentos temporales a los que corresponden los datos de población beneficiaria y elegible, o incluso los diferentes criterios utilizados a la hora de definir ambas poblaciones.

Ante la opacidad de muchas administraciones y la calidad subóptima de los datos existentes, una estrategia de estimación a partir de datos agregados y anonimizados provenientes de fuentes diversas consiste en la generación de algoritmos que asignen determinada probabilidad de *take-up* a los hogares potencialmente elegibles en función de algunas de sus características, y ajusten los resultados a algunos parámetros agregados conocidos (Hernández et al., 2022). En este trabajo se presenta un algoritmo de este tipo implementado en R para la estimación a nivel territorialmente desagregado del *non-take-up* en los programas de Ingreso Mínimo Vital y algunas rentas mínimas autonómicas, se exponen los resultados de un primer ejercicio de testado y calibrado del mismo con datos de beneficiarios reales, y se discuten algunas de su potencialidades y limitaciones.

Para la estimación de los escenarios detallados, se han utilizado los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE de 2022, que permite conocer las principales características de los hogares y la población española, incluyendo sus ingresos. La ECV nos permite estimar tanto la elegibilidad de los hogares para distintas prestaciones como realizar simulaciones de *take-up* (quiénes son, de entre todos los hogares elegibles, los beneficiarios de hecho) de cara a estimar escenarios más realistas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no todos los requisitos de elegibilidad de estos programas, aunque sí los principales, son plenamente simulables a partir de las bases de microdatos como los de la ECV.

Los datos sobre beneficiarios de las prestaciones se han extraído de dos fuentes:

- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, para datos agregados sobre beneficiarios del IMV (febrero de 2023).
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, así como los departamentos correspondientes del Gobierno Vasco, la Generalitat de Catalunya y la Comunidad de Madrid para datos sobre beneficiarios de la RGI, la RGC y la RMI.

Estos datos nos permiten conocer la cifra total de hogares que perciben prestación, y, en algunos casos, algunas características de los mismos. Dichos datos permiten estimar el *take-up* de cada prestación como porcentaje de hogares beneficiarios sobre hogares elegibles según nuestra simulación, y, a la inversa, el *non-take-up*. Sin embargo, no permiten aproximarnos al impacto real (no solo potencial) de la prestación sobre la pobreza y la desigualdad, pues ello requiere identificar a los hogares beneficiarios de entre los elegibles en nuestra simulación, esto es, simular con los datos de la ECV un escenario que incorpore el *non-take-up* observado, y no solo la elegibilidad.

Para poder simular el impacto de escenarios realistas con *non-take-up*, se ha desarrollado e implementado un algoritmo que asigna a los hogares elegibles una situación de *take-up* o *non-take-up* de las prestaciones correspondientes. La idea fundamental es que el algoritmo acabe seleccionando, de entre las combinaciones posibles de hogares beneficiarios, aquella que se ajuste mejor a los principales datos agregados que conocemos: en el caso del IMV, hogares beneficiarios por Comunidad Autónoma, así como gasto ejecutado durante 2022; en el caso de las RRMM de las Comunidades estudiadas, hogares beneficiarios en cada situación de elegibilidad (solo IMV, solo RRMM, o ambas).

El proceso por el que se asigna una situación u otra a los hogares elegibles tiene además en cuenta un rasgo habitual del *non-take-up*, mostrado, por ejemplo, para el IMV en la evaluación que hizo la AIREF (AIREF, 2022): la probabilidad de que un hogar elegible solicite la prestación aumenta con la distancia al umbral de ingresos que da derecho a percibirla, puesto que su importe será mayor. A la hora de asignar *take-up* a los hogares elegibles, por tanto, se ha atribuido una probabilidad mayor de ser beneficiario cuanto mayor sea la prestación total a recibir (incluyendo tanto la prestación “base” como los complementos que puedan existir). En el caso del IMV, además, como disponemos de la información sobre beneficiarios por tipo de hogar, esta ha sido también incorporada a la probabilidad de *take-up*.

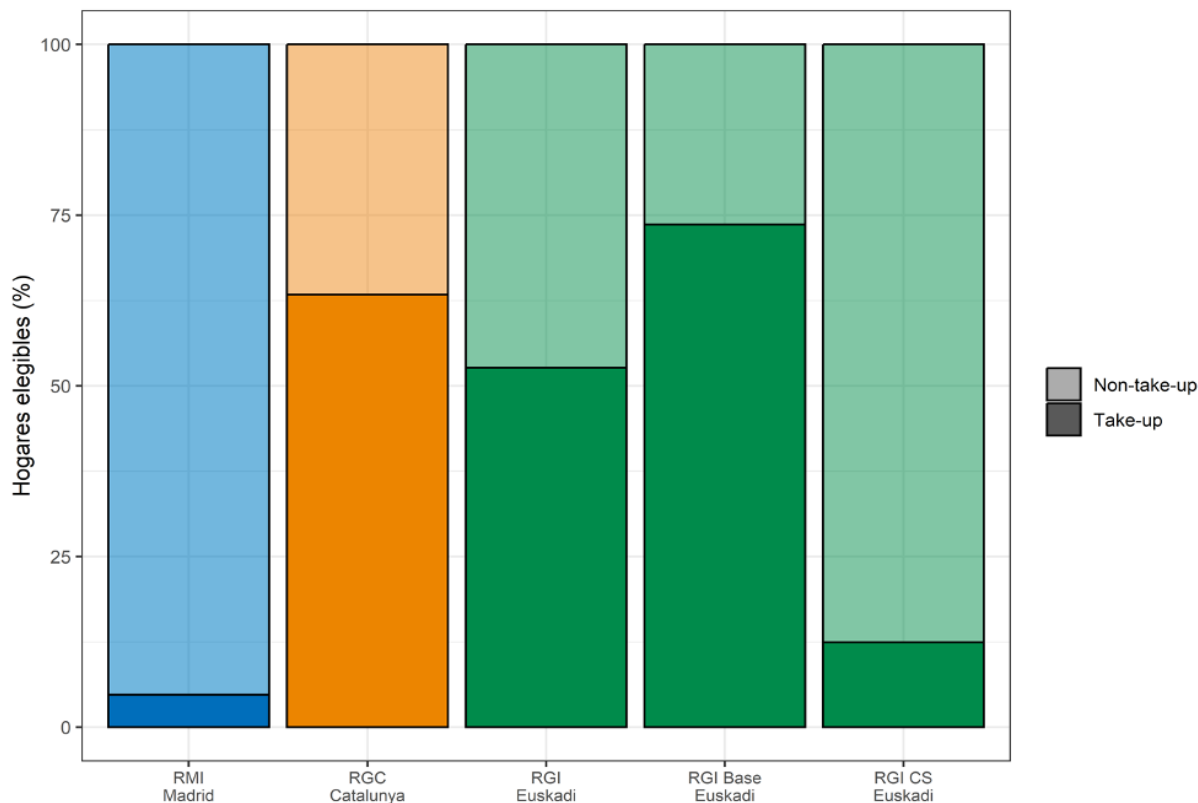
El procedimiento es el siguiente: el algoritmo va asignando *take-up* a los hogares elegibles en función de esta probabilidad por Comunidad Autónoma (en el caso del IMV), hasta llegar al total de hogares beneficiarios que corresponda en cada caso; para ajustar el resultado también al gasto ejecutado (en el caso del IMV) o al tipo de elegibilidad (en el caso de las CCAA), el algoritmo continúa el procedimiento intercambiando el estado de *take-up* entre parejas de hogares elegibles similares en su peso muestral pero diferentes en cuanto al *take-up*, seleccionadas aleatoriamente siguiendo una distribución uniforme, hasta que los valores agregados de los dos parámetros relevantes se asemejan suficientemente a los observados empíricamente. Así, el algoritmo parte de la clasificación provisional obtenida por probabilidad de *take-up* y características del hogar, y selecciona una pareja de hogares similares en su peso muestral, uno que recibe la prestación y el otro que no; intercambia sus estados; y evalúa si los valores de esos parámetros se acercan suficientemente a los valores empíricos. En caso de no ser así, se repite el procedimiento seleccionando a una nueva pareja de hogares. Por último, el algoritmo se detiene en el momento en que el coste de la prestación y el número de hogares beneficiarios se acercan suficientemente a los valores observados.

Por último, es importante insistir en que, a pesar de que el ajuste a los parámetros conocidos es satisfactorio, el método utilizado selecciona el “mundo posible” en la base de datos que mejor se ajusta a los valores conocidos, sin tener en cuenta otros factores no observados que pueden sin duda afectar al *take-up*; este hecho puede producir desviaciones en las estimaciones de impacto respecto de la realidad.

3 Resultados y conclusiones

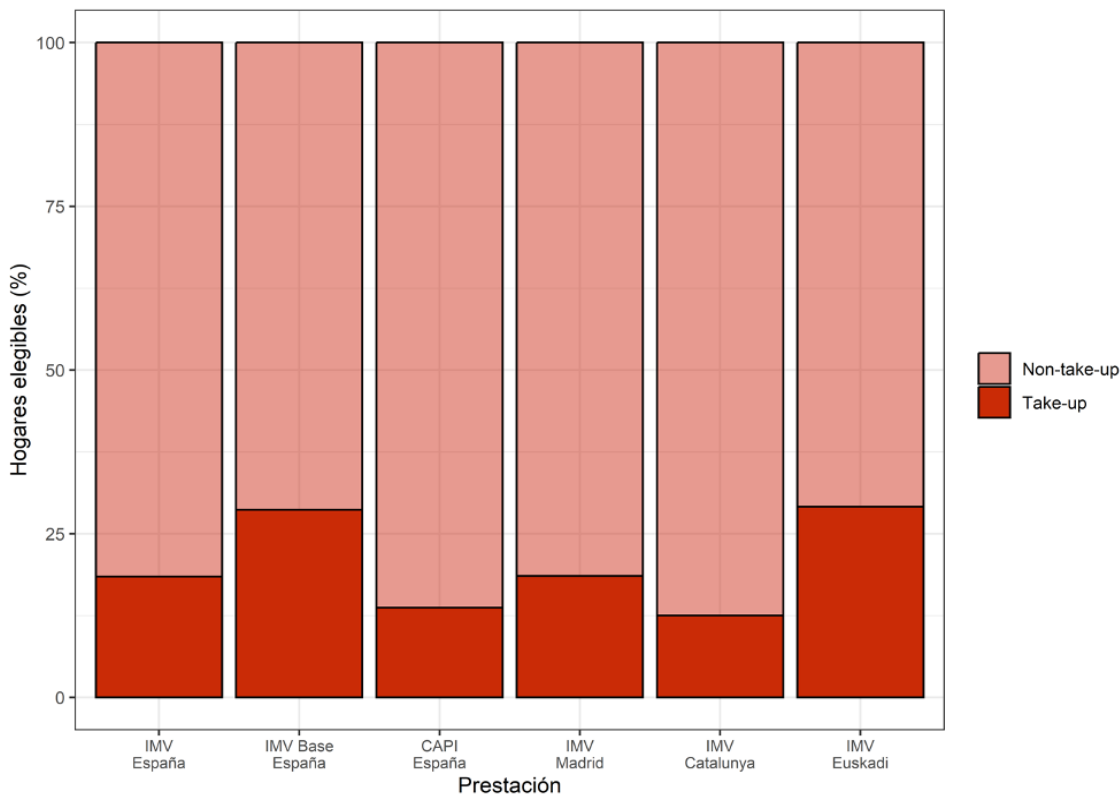
En el gráfico 1 podemos observar el porcentaje de *non-take-up* de las RRMM en las tres CCAA. Lo primero que salta a la vista es la enorme disparidad que existe entre la RMI madrileña y las prestaciones del País Vasco y Cataluña. En El País Vasco, la RGI básica tiene un alto porcentaje de *take-up*, alcanzando a unos dos tercios de los beneficiarios potenciales, aunque su complemento salarial tiene un amplio margen de mejora: en la tercera barra, vemos cómo el bajo nivel de implementación de este complemento reduce la cobertura total del programa. En lo que respecta a la RGC catalana, aunque quedan lagunas de cobertura importantes, también observamos un *take-up* relativamente elevado y cercano al de la RGI. Ahora bien, el escenario madrileño es radicalmente distinto. Lo que encontramos es una RMI que, de facto, no se está implementando, porque está siendo “absorbida” por el IMV.

Gráfico 1. Take-up de las RRMM



Fuente: elaboración propia a partir de la ECV y datos administrativos

Gráfico 2. Take-up del IMV



Fuente: elaboración propia a partir de la ECV y datos administrativos.

Si observamos ahora, en el gráfico 2, la implementación del IMV a nivel estatal y por CCAA, encontramos un nivel de *take-up* sustancialmente inferior al de las RRMM, con la excepción de Madrid. A nivel estatal, la prestación llega tan solo al 16% de los hogares potencialmente beneficiarios, muy lejos de lo que hemos podido observar en las prestaciones de Cataluña y El País Vasco. Alcanzaría a algo más del 25% si no se incluyese el CAPI, cuyo *take-up* es notablemente menor y, al igual que ocurre con el complemento salarial vasco, reduce en proporción la cobertura total de la prestación. Por CCAA, el grado de *take-up* es superior a la media estatal en El País Vasco (aunque similar si solo se tiene en cuenta el IMV básico sin CAPI), pero inferior en Cataluña, y se encuentra sobre la media en la Comunidad de Madrid. Estas diferencias se pueden explicar, en primer lugar, por la cesión de la gestión del IMV al Gobierno Vasco por parte del gobierno central y, en segundo lugar, por las distintas estrategias de articulación con las RRMM que han seguido las CCAA.

En conclusión, puede afirmarse que la extensión del *non-take-up* es muy considerable en todas las prestaciones analizadas excepto en la RGI vasca. Ni el IMV, ni las rentas mínimas catalana y madrileña llegan a todos los hogares que según los datos disponibles deberían tener derecho a la prestación, aunque en el caso de la RMI esto se debe a su práctica sustitución por el IMV. El *non-take-up* del IMV, por otro lado, está subestimado si se considera que los datos disponibles son de beneficiarios acumulados, no efectivos. El CAPI del IMV, que tiene umbrales de renta relativamente altos y cubre a muchas familias que no están en situación de pobreza severa, tiene un *take-up* mucho más bajo que la prestación base, la cual, por sí sola, estaría llegando a un 25% de los hogares elegibles. En conjunto, la RGI vasca y la RGC catalana muestran un *take-up* muy superior al del IMV, aunque el del estímulo al empleo de la RGI es también considerablemente bajo.

Referencias bibliográficas

- AIREF (2022). Primera Opinión: Ingreso Mínimo Vital. Madrid, 19 de julio.
- Ayala, L. y Ruiz-Huerta, J. (2018). Tercer Informe sobre la Desigualdad en España. Madrid, Fundación Alternativas.
- Céline, M.; Portela, M.; Hannafi, C.; Le Gall, R.; Rode, A. y Laguérodié, S. (2022). Non-take-up of minimum social benefits: quantification in Europe. DREES REPORTS, nº 94 (mars).
- Hernández, A.; Picos, F. y Riscado, S. (2022). "Moving towards fairer regional minimum income schemes in Spain", *Journal of European Social Policy*, 32(4):452-466.
- Janssens, J. y Van Menchelen, N. (2022). "To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions", *European Journal of Social Security*, 24(2):95-116.
- Noguera, J. A. (2019c). "Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro", en J. Sevilla (ed.), *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*. Madrid, Observatorio Social de La Caixa.
- Noguera, J. A. y De Quintana, J. (2021): El impacto potencial del Ingreso Mínimo Vital y su encaje con las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas. Background paper, OXFAM-Intermon.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Propuesta de un indicador de pobreza absoluta local para el diseño de las rentas mínimas y prestaciones económicas

María Sánchez-Vidal, KSNET y Redev (maria.sanchez@ksnet.eu)

Rosa Sanchis-Guarner, UB y IEB (r.sanchis-guarner@ub.edu)

Pere A. Taberner, KSNET, Redev, UB y IEB (pere.taberner@ksnet.eu)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

Las prestaciones socioeconómicas y las rentas mínimas de los distintos niveles administrativos pretenden garantizar un mínimo de ingresos para las personas y familias en riesgo de exclusión social. En muchas ocasiones, los umbrales de ingresos para acceder a estas prestaciones no tienen en cuenta la realidad socioeconómica del territorio donde viven las personas y no permiten cubrir las necesidades básicas para tener una vida digna. Por este motivo, en este estudio se propone el cálculo de un indicador del coste de vida local que puede ayudar a abordar mejor los problemas de pobreza y garantía de ingresos a nivel local dado que estima un umbral absoluto por debajo del cual se entra en riesgo de pobreza, independientemente de la renta del resto de la ciudadanía. En concreto, se propone el indicador del "salario de referencia", que tiene por objetivo principal establecer cuál sería la remuneración suficiente para que uno/a trabajador/a y su familia puedan vivir dignamente. Finalmente, este artículo muestra una aplicación de esta metodología en un caso real desarrollado para un ente local.

Palabras clave

Indicador absoluto de pobreza, umbral de pobreza, renta mínima, prestaciones socioeconómicas, salario de referencia local

1 Introducción

Las prestaciones socioeconómicas y las rentas mínimas de los distintos niveles administrativos pretenden garantizar un mínimo de ingresos para las personas y familias en riesgo de exclusión social. En muchas ocasiones, los umbrales de ingresos para acceder a estas prestaciones no tienen en cuenta la realidad socioeconómica del territorio donde viven las personas y no permiten cubrir las necesidades básicas para tener una vida digna. Estos umbrales se basan en indicadores relativos de pobreza, es decir, dependen de la distribución de ingresos de la sociedad y no del mínimo que se necesita para vivir en su localidad. Además, estos indicadores, en muchas ocasiones, se basan en distribuciones nacionales o autonómicas sin tener en cuenta las peculiaridades locales.

Por este motivo, en este estudio se propone el cálculo de un indicador del coste de vida local que puede ayudar a abordar mejor los problemas de pobreza y garantía de ingresos a nivel local dado que muestra un umbral absoluto por debajo del cual se entra en riesgo de pobreza en un territorio concreto, independientemente de la renta del resto de la ciudadanía. En concreto, se propone el indicador del *salario de referencia local* (SRL), que tiene por objetivo principal establecer cuál sería la remuneración suficiente para que una familia pueda vivir dignamente. Esta metodología se ha desarrollado a partir del Living Wage del Reino Unido y de la metodología del Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Con el fin de diseñar un indicador totalmente beneficioso para definir una política local de garantía de ingresos que complemente los instrumentos de garantía de rentas centrales y autonómicos, la SRL no se presenta en un único indicador sintético y agregado para un territorio y una unidad familiar tipo, sino que se despliega en diferentes subconjuntos de análisis según tipología de familia, subterritorios y por adulto en cada tipología de familia.

2 Metodología

La metodología para calcular el SRL se basa en 5 pasos principales: (a) definición de las tipologías de familias, (b) definición de la división territorial, (c) cálculo de la distribución de las familias en el territorio, (d) definición de la cesta de bienes y servicios para cada tipología de familia y (e) el cálculo del salario de referencia: medio agregado, por tipología de familia, por territorio y según el número de adultos en cada tipología de familia.

a) Definición de las tipologías de familias

Un salario de referencia es una medida que depende de la situación familiar de cada persona. El número de miembros que forman una unidad familiar, su edad y la situación laboral es relevante para saber cuánto dinero necesitan para llevar una vida digna. Así, el SRL se ajusta a diferentes tipos de hogares en función del número de miembros que los componen, sus edades y sus situaciones laborales o ingresos personales. En este contexto, es importante definir, según el objeto de estudio, si se entiende familia o hogar a todas las personas que conviven dentro de un mismo techo, independientemente de si son unidad de gasto y costes, o si se diferencian por diferentes unidades de convivencia que viven en una misma vivienda.

La definición de persona adulta y niños, niñas y jóvenes a cargo puede adaptarse al contexto, pudiendo definir el concepto de adulto no sólo según la edad, sino también en base a la situación laboral o si obtiene un mínimo de ingresos mensuales que le permita ser independiente económicamente. Por ejemplo, tres familias de la misma composición con una joven de 20 años pueden encontrarse en situaciones diferentes dependiendo de si esta joven está trabajando, está estudiando a tiempo completo en la universidad o no trabaja.

b) Definición de la división territorial

Hay que tener en cuenta que las familias no se distribuyen del mismo modo en todo el territorio objeto de estudio y que los precios de algunas cestas pueden variar notablemente en función del lugar de residencia, muy especialmente en lo que concierne al coste de la vivienda. Así, el SRL de, por ejemplo, un municipio de 5.000 habitantes posiblemente diverge notablemente del SRL de un municipio de 50.000 habitantes. De la misma forma, para municipios grandes, el coste de la vivienda puede variar en función del barrio. Las categorías de esta clasificación cambiarán según el contexto, pudiendo estar basadas en el propio territorio, por ejemplo, diferenciando por los barrios o distritos del municipio, por zonas (norte, sur, este, centro...) o, en el caso de trabajar con más de un municipio, según datos de población o densidad a nivel municipal. El objetivo es que las diferencias socioeconómicas del territorio se vean reflejadas en estas categorías.

c) Calcular la distribución de las familias en el territorio de estudio

Para poder calcular el salario de referencia local es necesario agregar los diferentes salarios resultantes por cada tipología de unidad de convivencia según la distribución de estas al ámbito territorial en cuestión. Además, es importante diferenciar algunos tramos de edad de los niños, niñas o jóvenes a cargo, ya que las familias no se distribuyen uniformemente en el territorio. La fuente de datos que se utilice tiene que contar con esta información. A nivel nacional estos datos los podemos encontrar en la Encuesta Continua de Hogares

(ECH) del INE. Si la muestra es demasiado pequeña se pueden utilizar datos de un nivel territorial más grande o buscar datos específicos del territorio.

d) Definición de la cesta de bienes y servicios para cada tipología de familia

La cesta de bienes y servicios consta de 8 partidas: alimentación, limpieza e higiene personal, vivienda, gastos corrientes de la vivienda, transporte, gastos personales y ocio, ropa, educación y gastos extraordinarios. Al final de este estudio, se muestra una aplicación de esta metodología en un caso real desarrollado para un ente local. El cálculo del SRL se basa en determinar el gasto mínimo de cada tipo de familia en una serie de bienes y servicios que se consideran necesarios para tener una vida digna. Estas cestas son las siguientes:

- *Alimentos y bebidas.* Precios de tres cadenas de supermercados presentes en el territorio (por ejemplo, se podrían seleccionar Mercadona, Eroski y Carrefour) y cantidades de una dieta equilibrada según la “Sociedad Española de Nutrición Comunitaria”. A la hora de establecer las cantidades se diferencia entre los niños, niñas y jóvenes a cargo y las personas adultas.
- *Limpieza e higiene personal.* Precios de la misma cadena de supermercados que la cesta de alimentos y bebidas y cantidades asumidas razonables definidas ad hoc.
- *Vivienda.* Para esta cesta se pueden utilizar datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) por el nivel territorial a analizar. Esta encuesta, elaborada por el INE, informa del gasto revelado de los hogares en varios bienes y servicios, entre ellos la vivienda. Además, se realizan unos ajustes para obtener una muestra representativa de hogares (alquiler e hipoteca) en el que se acomodan correctamente el número de personas que viven en la vivienda y su espacio. Esta encuesta es representativa a nivel comunidad autónoma, por ello se recomienda realizar un ajuste con algún indicador territorial para estimar con más precisión el coste de la vivienda en el territorio y así poder obtener diferencias territoriales.
- *Gastos corrientes de la vivienda,* entre los que se incluyen:
 - *Factura de internet y llamadas:* media de precios de un contrato básico: Movistar, Vodafone y Orange.
 - *Gastos de los servicios básicos de la vivienda:* gasto mediano mensual por hogar del EPF para una muestra de viviendas con una medida necesaria para acomodar el número de miembros y sus necesidades. Se incluyen las partidas de agua, electricidad, gas, seguro del hogar, tasas relacionadas con la vivienda y gastos de comunidad.
- *Transporte:* Precios de los abonos mensuales de transporte público y otros servicios de transporte (por ejemplo, alquiler de bicicletas). Se tienen en cuenta las diferentes modalidades de tarifas y la composición de cada familia. En aquellas zonas en las que no sea posible desplazarse en transporte público, se debe contemplar el coste de un vehículo privado, pudiendo tomar como referencia diferentes estudios actualizados o un servicio de renting.
- *Gastos personales y ocio:* En esta cesta se incluye una serie de gastos para todos los miembros, diferenciando las cantidades según el número de adultos y niños, niñas y jóvenes a cargo. Esta partida tiene un papel importante en el concepto de salario por una vida digna, porque cubre gastos que, en muchos casos, son considerados no-básicos hasta la fecha. Aun así, la disponibilidad de tiempo libre y la realización de actividades de ocio es uno de los determinantes de disfrutar de una buena salud mental.
 - *Teléfono móvil:* media de precios de un contrato básico de Movistar, Vodafone y Orange.
 - *Bares y restaurantes, museos y exposiciones, y teatro y cine:* media de precios extraídos de diferentes webs y cantidades ad hoc asumidas razonables.
 - *Plataformas de contenido audiovisual:* media de precios de Netflix, HBO, Disney Plus y Amazon

Prime.

- *Actividades deportivas*: media entre el precio mensual del gimnasio, el precio de jugar a deportes de raqueta (tenis y pádel) y el precio de clases de yoga. Se pueden seleccionar los precios públicos ofrecidos por un ente local o bien contactar con empresas proveedoras de la zona. En el caso de niños y niñas se sustituye por la partida de actividades extraescolares (precio de 5 proveedores).
- *Libros y prensa*: precio de la prensa diaria (media entre el precio de la prensa en papel y las suscripciones a diarios en línea) y precio de libros (media entre precios de tapa dura, tapa blanda y electrónicos).
- *Ropa y complementos*: Media de precios de las marcas de ropa Zara, HM y Mango. Cantidades ad hoc asumidas razonables.
- *Educación*: se puede utilizar la muestra de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) restringida a aquellas unidades de convivencia con niños y jóvenes a cargo para imputar los costes de la educación solo a estas familias en función de las edades de los diferentes niños, niñas y jóvenes a cargo. En este sentido se tienen en cuenta las siguientes subpartidas:
 - *Educación 0-3 años*: Precio público de las guarderías locales. Si el ámbito territorial de análisis utiliza un sistema de tarificación social, se pueden obtener las distribuciones de las familias con niños de entre 0 y 3 años según sus ingresos y calcular el precio mediano ponderado según la distribución de los ingresos.
 - *Educación 4-6 años y obligatoria*: Se contempla el precio del comedor escolar, el precio de los libros de texto extraídos de la última encuesta de la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU, 2023), del gasto escolar y los precios del material escolar y de las actividades del ocio (en tiempo lectivo) organizadas por la escuela (excursiones, salidas o viajes) extraídos del mismo informe.
 - *Educación puesto-obligatoria*: La media de precio de la matrícula universitaria corresponde al precio por crédito regulado por el gobierno autonómico para el curso actual a un grado de 60 créditos de media y el precio regulado para los ciclos de grado superior.
- *Gastos extraordinarios*: Esta partida incluye gastos que no han sido contemplados en las partidas anteriores pero que son relativamente frecuentes como para tenerlas en cuenta.
 - *Ahorro (10% de la renta)*
 - *Mantenimiento del hogar*
 - *Muebles*
 - *Electrodomésticos*
 - *Gafas y lentes de contacto*
 - *Dentista*
 - *Teléfono móvil*
 - *Ordenadores*
 - *Vacaciones (paquetes turísticos)*
 - *Peluquería*
 - *Dinero para menores dependientes*

e) *Cálculo del salario de referencia*

En este último paso, a partir de los resultados obtenidos en los puntos anteriores, se calcula el indicador agregado (según la distribución real de las familias) que representa el SRL medio global del territorio. Además, y para obtener más detalle, se calcula el indicador según las divisiones del territorio y según tipología de familia. También se calcula el salario que debería tener cada adulto de cada tipología de familia para alcanzar este SRL para tener una vida digna toda la familia.

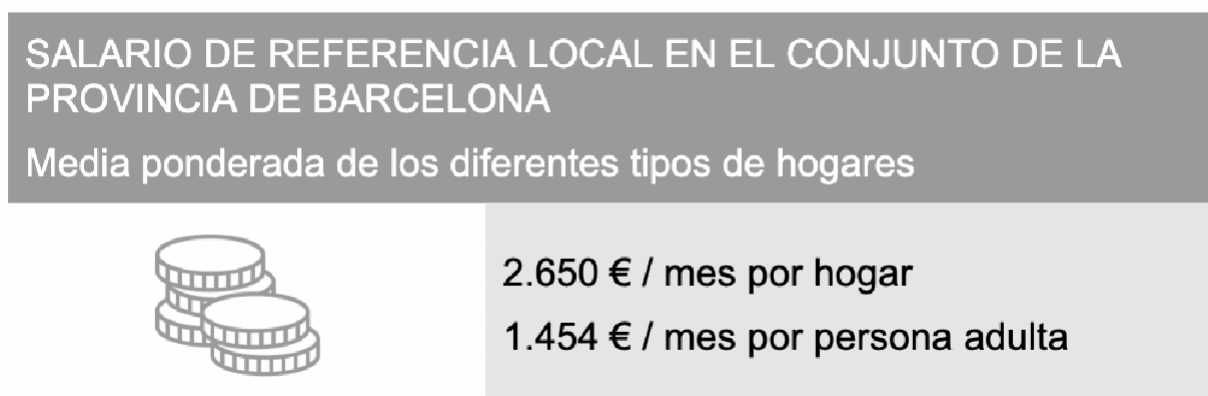
3 Resultados y conclusiones

En esta sección se presentan los resultados de la aplicación de esta metodología para la provincia de Barcelona, en el marco de un estudio para la Diputación de Barcelona en el año 2021 (Ferrer et al., 2023). En este caso, se definieron 5 tipologías de municipios: Barcelona, municipios de más de 50.000 habitantes (exceptuando Barcelona), municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes, municipios urbanos de menos de 20.000 habitantes y municipios rurales de menos de 20.000 habitantes. La diferencia entre urbano y rural la marcaba la densidad de población, estableciéndose como municipios urbanos aquellos que superasen los 150 habitantes/km², siguiendo la definición de la OCDE (Fundación BBVA, 2016). La diferencia entre adulto y niño, niña y joven a cargo se ha diferenciado únicamente por la edad, siendo el umbral de 25 años.

Respecto a la cesta de bienes y servicios, cabe destacar el uso de proveedores locales, la introducción del precio del coche únicamente en municipios pequeños con problemas de movilidad y el uso de datos locales, como el Sistema de Indicadores Metropolitanos para la partida de vivienda. En otros productos, como ropa o telefonía, se ha optado por utilizar las marcas mencionadas en el apartado anterior, puesto que no existen grandes diferencias a nivel nacional.

El Salario de Referencia Local en el conjunto de la provincia de Barcelona se sitúa en 2.650 €/mes por hogar, media ponderada de las diferentes tipologías de hogares (Gráfico 1). El indicador de SRL por persona adulta (de 25 años o más), y que por lo tanto no considera los hijos/se menores de 25 años a cargo, es de 1.454 €/mes.

Gráfico 1: Salario de Referencia Local 2021 en la provincia de Barcelona

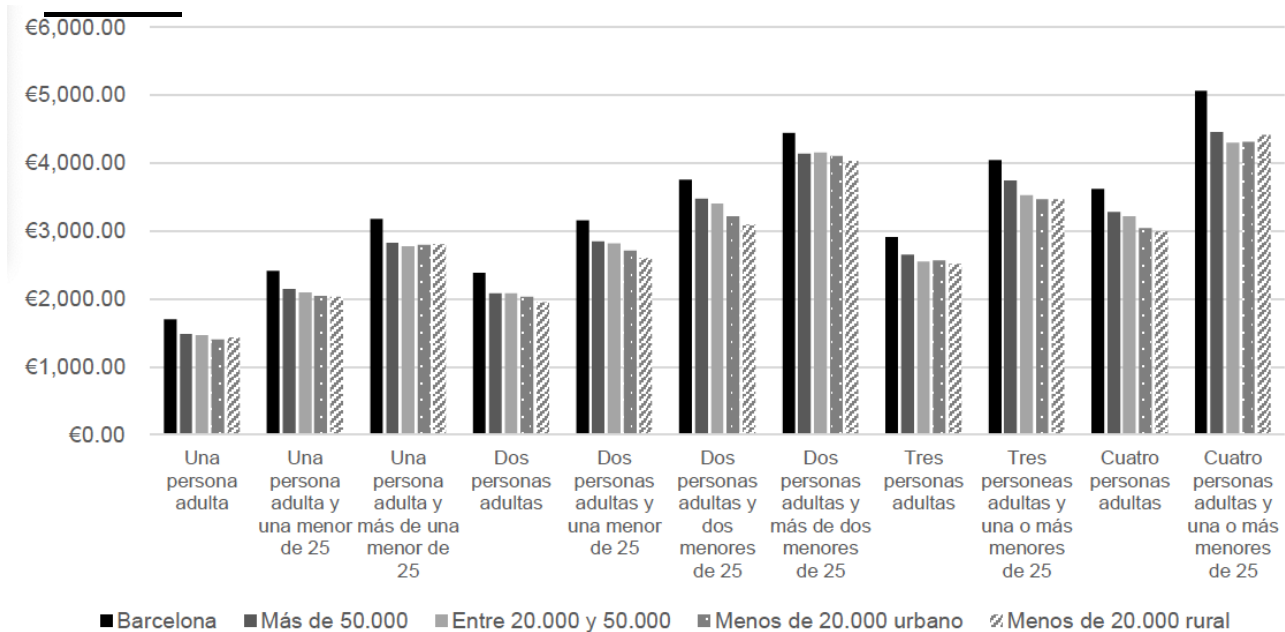


Fuente: Elaboración propia.

En Gráfico 2 presenta el SLR según el tipo de hogar y municipio. Se puede ver que a medida que aumenta el número de personas que viven en la unidad familiar, lo hace también el importe necesario para cubrir las necesidades básicas del hogar, como cabría esperar. Otro aspecto por destacar es que Barcelona se sitúa en todas las tipologías de hogar en primera posición en el ranking de SRL. Un tercer elemento relevante es que, dentro del grupo de municipios pequeños, no hay diferencias significativas por el hecho de pertenecer a un

entorno rural o urbano. En esta misma línea, para algunas tipologías de hogar, el impacto de residir en uno u otro tipo de municipio, excluyendo el caso singular de la capital, es prácticamente irrelevante.

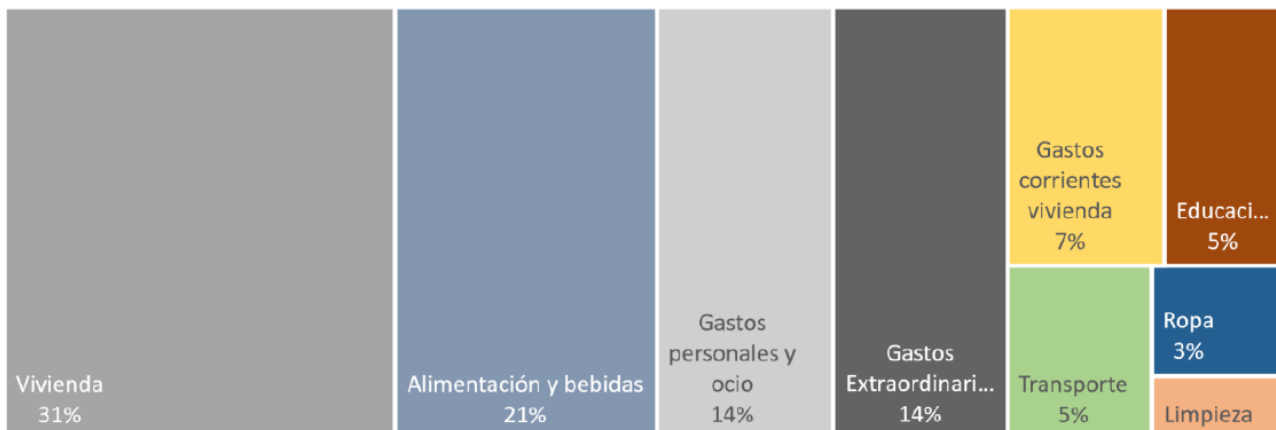
Gráfico 2. Salario de Referencia Local 2021, por tipología de hogar y por tamaño de municipio



Fuente: elaboración propia.

El principal factor que explica el diferencial del SRL entre municipios es el coste de la vivienda que, tal y como se puede constatar en el Gráfico 3, constituye casi un tercio del total. La media de la partida de vivienda es de 810 euros en la provincia de Barcelona (1.006 euros en la ciudad de Barcelona y 721 euros en el resto de la provincia). El total de gastos asociados a la vivienda sube hasta un 38% del presupuesto total si se añaden los gastos corrientes de la vivienda. Por otro lado, la suma del resto de partidas de gastos no extraordinarios supone prácticamente la mitad (un 49%) del total de la cesta de bienes y servicios.

Gráfico 3. Peso de cada partida sobre el presupuesto total del Salario de Referencia Local. Media provincia de Barcelona y tipologías de familia



Fuente: Elaboración propia

A modo de conclusión, este estudio presenta una metodología de cálculo para desarrollar un indicador del coste de vida a nivel local llamado Salario de Referencia Local. La finalidad es ayudar a definir políticas locales de garantía de ingresos que complementen los instrumentos de garantía de rentas articulados desde la administración central y autonómica. Este indicador permite inferir cuál sería la cantidad dineraria para garantizar a cada tipo de familia, una vez descontados todos los ingresos de los miembros. La ventaja de este indicador es que presenta una medida absoluta de pobreza y que no se presenta en un único indicador agregado para un territorio y una unidad familiar tipo, sino que se despliega en diferentes subconjuntos según tipología de familia, subterritorios y por adulto.

Referencias bibliográficas

- Ferrer, C., Martínez, A., Rué, E., Sánchez-Vidal, M., Sanchis-Guarner, R., Taberner, P.A. (2023). El Salari de Referència Local (SRL) a la província de Barcelona. 09/22 Dret a uns ingressos bàsics. Diputació de Barcelona.
https://llibreria.diba.cat/cat/lilibre/el-salari-de-referencia-local-srl-a-la-provincia-de-barcelona_68583
- Fundación BBVA (2016). Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local: Demografía, coberturas del suelo y accesibilidad. https://www.ivie.es/es_ES/ptproyecto/delimitacion-de-areas-rurales-y-urbanas-a-nivel-local-demografia-coberturas-del-suelo-y-accesibilidad/
- OCU (2023). Gastos escolares para el nuevo curso. <https://www.ocu.org/consumo-familia/bebes/informe/gastos-vuelta-cole>
- Sociedad Española de Nutrición Comunitaria (2004). Guía de la alimentación saludable.
<https://www.nutricioncomunitaria.org/es/noticia/guia-de-alimentacion-saludablesenc>



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

El acceso a las rentas mínimas de inserción del colectivo gitano en España

José David Gutiérrez Sánchez, Universidad de Málaga (jdgutsan@uma.es)

Almudena Macías León, Universidad de Málaga (almudena.macias@uma.es)

Luis Miguel Rondón García, Universidad de Málaga (luirongar@uma.es)

Resumen

Las rentas mínimas de inserción (en adelante RMI) constituyen la última red de protección de los Estados del bienestar, y su objetivo principal consiste en cubrir las necesidades básicas para la supervivencia de la población (Sanzo, 2013). Los dispositivos de rentas mínimas contemplan una prestación económica básica para aquellas personas y para aquellos hogares que presentan una insuficiencia de recursos y, por tanto, una situación de pobreza (Arriba González de Durana, 2014). En España las RMI tienen su origen a finales de los 80's (Aguilar et al, 1995) y su desarrollo ha sido competencia de las distintas Comunidades Autónomas (CC. AA).

El colectivo gitano por su parte se distribuye por todo el territorio nacional presentando unos niveles de exclusión social y pobreza relativamente altos en relación con el resto de población. El riesgo de exclusión social afecta de manera más drástica a la población gitana en España (69,9 %), pues cuadruplica en riesgo de exclusión respecto a la población no gitana (17,8 %) (Gutiérrez et al, 2020). El 86% de las personas gitanas vive por debajo del umbral de la pobreza, y el 46% es extremadamente pobre. La tasa de pobreza infantil se sitúa en un 89%, y un 51% es extremadamente pobre (FSG, 2020). La mayor parte de la población gitana sufre una fuerte desigualdad y desprotección en el acceso a los derechos económicos y sociales.

En este trabajo analizaremos la accesibilidad del colectivo gitano a los programas de rentas mínimas a nivel estatal tratando de identificar los elementos comunes y/o diferenciales que condicionan el acceso de este colectivo a los distintos programas.

Palabras clave

Rentas mínimas, minoría étnica gitana, accesibilidad, Estado de Bienestar

1 Introducción

Los dispositivos de rentas mínimas contemplan una prestación económica básica para aquellas personas y para aquellos hogares que presentan una insuficiencia de recursos y, por tanto, una situación de pobreza (Arriba González de Durana, 2014). Se contempla como un recurso destinado a aquellos sectores de población vulnerables y en riesgo de exclusión. Sin embargo, se observan importantes déficits para la cobertura de las necesidades de los sectores más excluidos, donde se situaría la minoría étnica gitana.

La comunidad gitana se ha caracterizado por tener unos altos niveles de pobreza y exclusión social en España y Europa que ha sido exacerbada en los distintos momentos históricos y contextos por una discriminación estructural. La discriminación, sea directa o indirecta, intensifica el empobrecimiento y la exclusión de estas comunidades. Así, el riesgo de exclusión social de la población gitana en España (69,9 %), cuadruplica el riesgo de exclusión respecto a la población no gitana (17,8 %) (Gutiérrez et al, 2020). El 86% de las personas

gitanas vive por debajo del umbral de la pobreza, y el 46% es extremadamente pobre. La tasa de pobreza infantil se sitúa en un 89%, y un 51% es extremadamente pobre (FSG, 2020). La mayor parte de la población gitana sufre una fuerte desigualdad y desprotección en el acceso a los derechos económicos y sociales. Estas circunstancias se han hecho aún más complejas por la crisis provocada por la COVID-19, la cual amplió las brechas de desigualdad existentes, revelando los altos niveles de vulnerabilidad, marginalidad y exclusión social a los que están expuestas las personas gitanas en España y Europa.

La exclusión está directamente vinculada con la falta de igualdad de oportunidades y de trato. Esta está presente en los distintos ámbitos: educativo, laboral, vivienda, salud, territorial (entre otros). Este último ha conllevado el surgimiento de barrios o asentamientos segregados en los cuales se generan bolsas de pobreza y el deterioro del entorno físico y medioambiental. En las principales zonas catalogadas como zonas de exclusión social en Europa, en la mayoría predominan los gitanos¹. La exclusión social es por tanto un proceso multidimensional mediante el cual los individuos y/o comunidades se enfrentan a obstáculos en su acceso a derechos, oportunidades y recursos que son claves para la plena participación en la vida social, económica y política de la sociedad. Es desde esta perspectiva más amplia de exclusión social como proceso multidimensional, la que debe ser considerada como el objeto último de los programas de Rentas Mínimas.

En este contexto los programas de rentas mínimas constituyen una herramienta útil y necesaria para cubrir las necesidades de «los más excluidos» (Ley 17/2001:17), es decir, de aquellas personas que carecen de recursos económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida (Ley 17/2001:17). Así, la RMI parece, a priori, no estar concebida para aquellas situaciones que no correspondan con situaciones de gravedad o pobreza extrema.

2 La cronificación de la pobreza en la población gitana en España

Aunque la población gitana ha experimentado avances sociales críticos en los últimos años, su acceso a los sistemas de bienestar social en materia de vivienda, educación, servicios, prestaciones sociales y salud sigue siendo una cuestión prioritaria en las estrategias políticas y sociales (Restrepo-Madero et al. 2017). Esta cuestión impacta por ser un ámbito considerado por el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión como prioritario de intervención.

A pesar de las distintas estrategias y planes desarrollados en las últimas décadas para la promoción de la minoría étnica gitana más del 80% de la población gitana en España se enfrenta a la pobreza o la exclusión social y el 46% es extremadamente pobre (Alston, 2020). La Cañada Real es el mayor asentamiento metropolitano de Europa, un área en la que viven más de 7.500 personas, aunque con seguridad estos datos son mayores. Esta segregación espacial va a condicionar el acceso al sistema de protección social. Suelen trabajar en el sector informal de la economía (Torres, 2023) y la esperanza media de vida de la población gitana es alrededor de diez años menos que la del resto de la población, a lo que hay que sumar mayores tasas de morbilidad, malformaciones, discapacidades, etc. Un alto porcentaje (1/3) tiene problemas de salud que condicionan sus actividades diarias. La exclusión social y la segregación espacial dificultan el acceso a la atención primaria. El 20% no tiene cobertura sanitaria (EC, 2020).

Una cuestión relevante es la que muestran los niveles educativos tanto medios como superiores. Presentan altos niveles de analfabetismo y abandono escolar. El acceso a la Universidad sigue siendo una tarea pendiente

¹ Guetos gitanos sin salida. 31 de Agosto de 2019.

ya que, como se observa, solo el 0.3% del total del alumnado universitario son gitanos (Laparra, 2011). El no poder finalizar o acceder a una educación plena y normalizada, sin duda, posiciona y agrava la discriminación y exclusión social a lo largo del tiempo.

3 El acceso de la minoría étnica gitana a los programas de rentas mínimas

En líneas precedentes, hemos subrayado la situación de vulnerabilidad que, en ocasiones, presenta el Pueblo Gitano. Este grupo poblacional a lo largo de los años ha estado muy relacionado con la atención desde los Servicios Sociales Comunitarios, lo cual es comprensible debido a su contexto de fragilidad. Sin embargo, la atención social se manifiesta en determinados momentos como situación cronificada (Ayala, 2013), mostrando una visión negativa de las políticas sociales de carácter redistributivo. La cronificación no solo en la atención por parte de Trabajadores Sociales sino en cuanto a la exclusión como tal, mostrándose entonces como dependencia en prestaciones y recursos que terminan postergando a lo largo del tiempo la situación de vulnerabilidad y, por tanto, mermando sobre la inclusión social.

La posición de los gitanos respecto a aquellos profesionales encargados en la atención o tramitación de la RMI, se muestra desigual en cuanto las relaciones de poder que se manifiestan en la tramitación de las ayudas. A la excesiva burocracia se le une la obligación de relatar y justificar el porqué de necesitar las prestaciones. Esto supone tener que demostrar (y a veces en repetidas situaciones), la buena voluntad que, en ocasiones, conlleva un proceso de victimización y, por tanto, obliga de algún modo a tener que dar pena en los relatos ofreciendo información íntima teniendo que justificar el por qué una persona es pobre. Aunque es pertinente que exista un carácter individualizado en la atención social, cabe cuestionarse la necesidad de tener que manifestar aspectos personales y familiares cuando la documentación se entrega a los gestores de las prestaciones con éxito. La cuestión radica en comprobar si estas exigencias de conocimiento de relatos por parte de Trabajadores Sociales son iguales para todos los casos que llegan a los Servicios Sociales. Esta cuestión genera en el proceso de tramitación de la RMI controversias y estancamiento en las solicitudes. Ayala (2013) da luz a esta cuestión, es decir, si el ser demandante gitanos de la RMI puede levantar sospechas entre los profesionales que gestionan los recursos. Esta cuestión es interesante ya que, en ese caso, hablaríamos de una doble exclusión: por un lado, exclusión social por su condición de marginación respecto a la sociedad y, por otro lado, exclusión en cuanto a acceso a prestaciones públicas a las que tienen derecho. Aunque en los últimos años el Pueblo Gitano ha ido mejorando respecto a su situación de exclusión social, queda mucha tarea por hacer, sobre todo, por el mantenimiento intergeneracional de la pobreza (Horrell et al, 2001).

4 Discusión y conclusiones

La situación de pobreza y exclusión social de la minoría étnica gitana ha sido una constante en Europa (EC, 2020, FRA, 2020; FRA, 2022). A pesar de las políticas y estrategias europeas los sistemas de protección social y de rentas mínimas no parecen estar cumpliendo con el objetivo último de reducir los niveles de pobreza y exclusión de la minoría étnica gitana cronificándose las precarias condiciones de vida de los gitanos en los distintos países europeos.

En cierta medida este estancamiento o empeoramiento relativo de las condiciones sociales de la población gitana también se produce en España tal y como ponen de manifiesto los sucesivos informes y estudios FOESSA (2007, 2013, 2018) y FSG (2020). Esto cuestiona en cierto modo la eficiencia (y enfoque) de la

política europea y española para la inclusión de la minoría étnica gitana desarrollada en los últimos años a través de la Estrategia Nacional 2012-2020 y las distintas directivas europeas (Sánchez, 2020).

En este contexto de precariedad y exclusión se desarrollan paralelamente los distintos programas de rentas mínimas para atender a estas situaciones de necesidad y pobreza extrema de colectivos vulnerables. Sin embargo, se observan importantes obstáculos y déficits a distintos niveles para el acceso de los más excluidos a estos programas, entre los cuáles encontraríamos a la minoría étnica gitana.

Por un lado, resulta evidente la falta de coordinación y articulación de los distintos programas y políticas estatales que se han desarrollado para garantizar el acceso al sistema de protección social para la minoría étnica gitana en España. La nueva estrategia nacional vuelve a contemplar entre sus acciones fortalecer los programas existentes para reducir la tasa de pobreza y de privación material y social y promover la inclusión, igualdad y participación de la minoría étnica gitana. En este sentido se plantean como cuestiones clave combinar las ayudas a la renta con medidas de activación para fomentar la participación en el mercado laboral y con apoyo al empleo, en particular para las mujeres gitanas y los gitanos que se desplazan dentro de la UE. Así como adecuar/flexibilizar los distintos programas de RMI ya existentes en el contexto nacional a los potenciales usuarios demandantes pertenecientes a la minoría étnica gitana. Esto podría conllevar, entre otras cuestiones, a revisar/modificar las condiciones/requisitos de acceso de los distintos programas.

En relación a las desigualdades territoriales debemos señalar que, en general, el esfuerzo presupuestario que realizan las diferentes CCAA ha sido reducido (Arriba y Pérez 2007) y no siempre proporcional a las necesidades y nuevos perfiles de “potenciales usuarios”. Los programas de rentas mínimas en la actualidad parecen seguir respondiendo a una tradición asistencialista del Estado de bienestar propia de los países del Sur de Europa y lejos del modelo de protección social centrado en el derecho a la ciudadanía (Fernández, 2015). Es por ello necesario la revisión del modelo de desarrollo territorial (Montes, 2020). En este contexto, es necesario evaluar los niveles de cobertura y adecuación de estos programas en el contexto nacional con el objeto de promover los cambios necesarios para convertir estos programas en unas herramientas eficaces en la lucha contra la exclusión y pobreza que trascienda la perspectiva asistencialista y se adecúe al nuevo contexto y nuevas necesidades especialmente de los colectivos más vulnerables como la minoría étnica gitana.

Por último, también sería necesario trabajar sobre niveles más subjetivos como la percepción de los gestores de los programas y las condiciones de acceso para la minoría étnica gitana (Bergantiños et al, 2017). Asimismo, es necesario entender la concepción que tiene la minoría étnica gitana sobre los programas para promover procesos de cambio personal y social empoderadores (Ayala, 2013).

Referencias bibliográficas

- Aguilar, M. y Arriba, A. (2019). Crisis económica y transformaciones de la política de garantía de ingresos mínimos para la población activa. *Panorama Social*, 29, 91-106.
- Aguilar, M., Gaviria, M. y Laparra, M. (1995). *La caña y el pez: El salario social en las comunidades autónomas, 1989-1994*. Fundación Foessa.
- Aliaga, F. (2008). Algunos aspectos de los imaginarios sociales en torno al inmigrante. *Revista de Ciencias Sociales, APOSTA*, 39, 1-40.
- Arriba González de Durana, A. (2014). El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Fundación Foessa. Documento de trabajo 5.7.

- Arriba González de Durana, A. y Guinea, D. (2008). Protección social, pobreza y exclusión social: El papel de los mecanismos de protección de rentas. VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Fundación Foessa.
- Ayala, A. (2013). De la “paga” a un derecho social: experiencias y puntos de vista de los beneficiarios gitanos sobre la Renta Mínima de Inserción. *Revista de Antropología Social*, 22: 103-136
- Ayala, L., Arranz, J.M., García, C. y Martínez, L. (2016). El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma. Resumen ejecutivo. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Bergantiños, N., Quiles, R. y Bacigalupe, A. (2017). Las rentas mínimas de inserción en época de crisis. ¿Existen diferencias en la respuesta de las comunidades autónomas?, *Papers. Revista de Sociología*, 102(3), 399-420.
- Berthier, J.C. (1979). La socialización del niño gitano. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, XXXI (3), 409-426.
- Arza, J. y Carrón, J. (2015). Comunidad gitana: la persistencia de una discriminación histórica. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 10(2), 275-299.
- Csepeli, G. y Simon, D. (2004). Construction of Roma identity in Eastern and Central Europe: perception and self-identification. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(1), 129-150.
- Di Noia, L. (2016). Radici storiche e processi social dell` esclusione dei ROM. *Società e Transformazioni Sociali*, 4, 21-55.
- Estepa, F. y Barrera, E. (2022). Renta Mínima de Inserción (RMI) versus Rendimiento Social de Inserción (RSI): España y Portugal. *Prisma Social: Revista de Investigación Social*, 39, 262-288.
- European Commission. 2020. Overview of the impact of the coronavirus measures on marginalised roma communities in the EU. European Commission.
- European Union Agency for Fundamental Rights, FRA. (2022). Fundamental Right Report 2022. FRA.
- Fernández García, T. y Cabello, A. (2015). Crisis y Estado de bienestar: Las políticas sociales en la encrucijada. *Tendencias y Retos*, 20 (1), 119- 132.
- Fernández Maíllo, G. (2013). El aumento de la fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción durante la crisis. *Documentación Social*, 166, 169-191.
- Fernández, G. 2013. El aumento de la fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción durante la crisis. *Documentación Social*, 166, 169-191.
- FOESSA (2019). Situación social de la población gitana en España: balance tras la crisis. Documento de Trabajo 3.12. Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia.
- FOESSA (2022). Evolución de la cohesión social y consecuencias de la Covid-19 en España. Fundación FOESSA.
- FSG. (2020). Impacto de la crisis del Covid-19 sobre la población gitana. Documentos de la Fundación Secretariado Gitano.
- Gamella, J., Fernández, C., Nieto, M. y Adiego, I.X. (2012). La agonía de una lengua. Lo que queda del caló en el habla de los gitanos. Parte II. Un modelo de niveles de competencia y formas de aprendizaje. Voces y campos semánticos más conocidos. *Gazeta de Antropología*, 28(1), 1-31.
- Griffin, C. (2008). *Nomads under the Westway. Irish Travellers, Gypsies and other traders in west London.* Hertfordshire Press.
- Gutiérrez, E. (2014). Nueva pobreza y Renta Mínima de Inserción. *Dossier Catalunya Social. Tercer Sector Social.*
- Gutiérrez, J.D. (2017). Imaginarios sociales de la itinerancia dentro de la diáspora gitana. *Imagonautas. Revista Interdisciplinaria sobre Imaginarios Social*, 9, 40-57.
- Gutiérrez, J.D. y Gimeno, C. (2019). Jóvenes romaníes en asentamientos chabolistas: movilidad y contextos de exclusión en España y Francia. *Revista de Humanidades*, 38, 135-160.
- Haz-Gómez, F.E., Piqueras, A. y Hernández, M. (2020). Hacia una reconstrucción social de la identidad gitana. *Sistema*, 259, 15-50.

- Heredia, S. (2016). La discriminación hacia el Pueblo Gitano y la necesidad de programas de sensibilización. El caso de Fakali. En D. Carbonero, E. Raya, N. Caparros y C. Gimeno, (Coords), *Respuestas transdisciplinares en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social*. (pp. 1-14). Universidad de La Rioja.
- Horrell, S., Humphries, J. y Voth, H.J. (2001). Destined for Deprivation: Human Capital Formation and Intergenerational Poverty in Nineteenth-Century England. *Explorations in Economic Historic*, 38(3), 339-365.
- Laíz, S. y Gutiérrez, J.D. (2021). Expectativas educativas y laborales de jóvenes inmigrantes: El caso de Marruecos y Rumanía. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 11(1), 132-159.
- Laparra, M. (2005). La Europa de los gitanos. Identidad, participación y políticas sociales en la Europa ampliada y su incidencia en España. *Documentación Social*, 137, 15-36.
- Laparra, M. (coord.) (2011). Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS A Hogares de Población Gitana 2007. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Laparra, M. y Pérez Eransus, B. (2008). La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación. En Fundación FOESSA, VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008 (pp. 173-298). Fundación FOESSA y Cáritas Española. http://www.foessa.es/publicaciones_periodicas.aspx
- López-Riopedre, J. L. (2017). Migraciones "Al margen": grupos rumanos, diversidad y control social. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 7(4), 229-256.
- Macías, A. (2005). La población romaní en el flujo migratorio del Este hacia Europa Occidental: el caso de Rumanía. *Documentación Social*, 137, 79-98.
- Malgesini, G. (2014). Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España. Comisión Europea.
- Magazzini, T. y Piemontese, S. (2016). Roma migration in the UE: the case of Spain between new and old minorities. *Migration Letters*, 13(2), 228-241.
- Marcu, S. (2018). Geografías de la movilidad humana en el siglo XXI: jóvenes de la Europa del Este en España. Madrid: Ediciones Complutense.
- Montes, A. (2020) (25 de mayo). Redibujar las políticas de protección social en un Estado descentralizado. *Agenda Pública*
- Noguera, J. A. (2019). Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro. Observatorio Social La Caixa. *Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro. Colección Informes*.
- Nash, M. (2006). Intersticis: les zones de contacte intercultural i la construcció de identitats urbanes. *MigraInfo*, 16, 10-11.
- Pajares, M. (2007). Inmigrantes del Este. Procesos Migratorios de los rumanos. *Icaria Antrazyt*.
- Pintos, J.L. (2014). Algunas precisiones sobre el concepto de imaginarios sociales. *Revista Latina de Sociología*, 4, 1-11.
- Restrepo-Madero, E., Trianes-Torres, M.V., Muñoz-García, A. y Alarcón, R. (2017). Cultural and Religious/Spiritual beliefs and the impact on health that fear to death has on gender and age, among a romani minority group from southern Spain. *Journal of Immigrant and Minority Health*, 19, 392-397. doi:10.1007/s10903-016-0377-3
- Sánchez, M.G., Gómez, F.E., Pedreño, M.H., & Pérez, G.S. (2020). La intervención con la población gitana en España y sus autonomías. *Zerbitzuan*, 71, 19-35. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.71.02>
- Sanzo González, L. (2013). La política de garantía de ingresos en Euskadi. *Zerbitzuan*, 53, 9-18. <<http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147.53.01>>.
- Sanzo González, L. (2018). La política de garantía de ingresos en España. *Zerbitzuan*, 65, 41-51.
- Sigona, N. (2005). Locating 'The Gypsy Problem'. The Roma in Italy: Stereotyping, Labelling and 'Nomad Camps'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4), 741-756, DOI: 10.1080/13691830500109969
- Torres, A. (2013). *Jitanos con Jota. Historia de vida Jitana*. Sevilla: Copiarte.

Torres Pérez, F. (2023). Economía informal, chatarreo y marco social: Reflexiones a partir del caso de los gitanos rumanos en Valencia (España). *Papers*, 108 (en prensa), e3112. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3112>>

Viruela, R. (2020). La movilidad geográfica de los trabajadores transfronterizos de Europa del Este en las dos últimas décadas. *Cuadernos de Geografía*, 105: 7-28



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

El impacto de los trámites administrativos en el acceso a las prestaciones sociales

Elena Costas-Pérez, KSNET, Redev y ESADE (elena.costas@ksnet.eu)

Cristina Ferrer, Ivàlua (cristina.ferrer@ivalua.cat)

Juli Ponce, Universitat de Barcelona (jponce@ub.edu)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

Las políticas públicas en general, y las ayudas sociales en particular, sólo tienen sentido si llegan al público al que se dirigen. Éste es el objetivo de esta evaluación²², analizar el “non take-up” de distintas prestaciones en España, es decir, las razones por las que no todos aquellos que se podrían beneficiar de una ayuda la acaban teniendo.

Para eso, y haciendo uso de las ciencias del comportamiento, realizamos una *sludge audit*, analizando las barreras que la legislación, los procesos administrativos y la brecha digital pueden suponer para muchos colectivos. Este análisis nos permite evaluar las distintas fases que suponen el camino de obstáculos para obtener una prestación social y, junto a la experiencia de buenas prácticas internacionales, ofrecer recomendaciones al respecto. Desde conocer la existencia de la ayuda, y evitar el miedo a la estigmatización, a recibir respuesta de la administración, pasando por el proceso de solicitud y justificación de los requisitos.

Las prestaciones que se analizan corresponden a distintos niveles de gobierno, siendo el Ingreso Mínimo Vital, la Renta Garantizada de Ciudadanía (Generalitat), y la Prestación por el Pago de Deudas del Alquiler y la Ayuda de Emergencia Social para Familias con Niños 0-16, del Ayuntamiento de Barcelona.

Palabras clave

Ciencias del comportamiento, prestaciones sociales, nudges, sludges, brecha digital, Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC), Ingreso Mínimo Vital (IMV)

1 Introducción

A pesar de la reciente aprobación de prestaciones como la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) en Catalunya, o el Ingreso Mínimo Vital (IMV) a nivel estatal, el porcentaje población que vive bajo el umbral de la pobreza beneficiaria de estas prestaciones es muy reducido, efecto que se conoce en el mundo anglosajón como “non take up”.

Las razones pueden ser muchas, desde no cumplir los requisitos, pasando por el propio desconocimiento de que la ayuda existe, o llegar a pensar que la misma no es para nosotros. O el miedo al estigma que

²² Agradecimientos: esta investigación se realizó en el marco de un estudio conjunto del equipo de investigación y de la Taula del Tercer Sector Social de Catalunya.

supone recibir una prestación social. Y pueden tener que ver también con los trámites administrativos para poder solicitar la ayuda.

Los diseños regulatorios actuales, por lo general, parten de una desconfianza profunda en las personas necesitadas, rozando la aporofobia, lo que genera la aparición de muchos *sludges* o cargas administrativas innecesarias. El sistema está pensado como si los *free-riders* fueran la regla general, de modo que el camino desde necesitar una ayuda social a recibirla está lleno de retos que acaban convirtiéndolo en una carrera de obstáculos.

En este estudio se realiza una revisión de los principales *sludges* (*sludge audit*) de diferentes prestaciones sociales en Cataluña para, a partir de ahí, proponer mejoras que reduzcan los obstáculos que se encuentran las familias más vulnerables para acceder a las ayudas a las que tienen derecho

2 Metodología

El estudio del procedimiento administrativo de las prestaciones sociales se ha realizado en base al análisis de cuatro casos de estudio: el IMV, la RGC, la Prestación por el Pago de Deudas del Alquiler y el Ayuda de Emergencia Social para Familias con Niños 0-16. La selección se ha llevado a cabo teniendo en cuenta la representatividad de la administración competente, escogiendo así prestaciones de ámbito estatal, autonómico y local.

La *primera fase del estudio* ha consistido en un análisis de la normativa reguladora. En concreto, la ley y los decretos en vigor que las regulan, la última convocatoria abierta y su correspondiente resolución, así como cualquier otro elemento relevante que se refiere a la normativa necesaria para el otorgamiento de las ayudas, como la jurisprudencia existente.

La *segunda fase del estudio* ha consistido en la valoración de la normativa reguladora del proceso de tramitación y su aplicación en la práctica, alimentada por diversas perspectivas. La visión externa hecha por expertos, mediante una auditoría del proceso administrativo (*sludge audit*) de la mano de las ciencias del comportamiento y una revisión de la literatura sobre evaluaciones de estas prestaciones. La perspectiva de los profesionales de la Administración, de las entidades sociales y de las personas solicitantes se ha realizado mediante entrevistas a personas vinculadas a cada prestación.

Por último, se enumeran los retos a los que las personas en riesgo de pobreza y exclusión social se enfrentan desde la necesidad de la prestación, a su solicitud y potencial concesión, y se proponen recomendaciones específicas para cada uno, inspiradas en buenas prácticas a nivel internacional y desde la ciencia conductual.

3 Estudios de caso

A continuación, se presentan los principales cuellos de botella identificados en cada una de las fases de petición y tramitación de las prestaciones estudiadas. Toda esta información se sintetiza en la *Figura 1*.

a. *El Ingreso Mínimo Vital*

El Ingreso Mínimo Vital (IMV) es una ayuda pública mensual dirigida a personas o unidades de convivencia en riesgo de pobreza o exclusión social. Aprobada en medio de la crisis económica y social provocada por la COVID-19 mediante un Decreto Ley, la ayuda se mantiene indefinidamente mientras persistan los motivos que provocaron su concesión. Sin embargo, de momento esta prestación alcanza casi el 35% de este objetivo (el 4,9% en el caso de Catalunya).

Por un lado, esto se debe a que a pesar de que en la aprobación final de la ley se relajaron algunos requisitos, sólo el 19% de las unidades de convivencia solicitantes acaban recibiendo el IMV. Las principales causas de derogación son no cumplir con los requisitos de ingresos o patrimonio, discrepancias con la unidad de convivencia respecto al padrón, o aportar información incompleta.

Por el otro lado, aunque se hizo publicidad en los medios de comunicación, varias entidades sociales de Cataluña afirman que el desconocimiento del IMV es una barrera importante. No existe atención presencial ni telefónica, y el lenguaje empleado en la página web es demasiado formal.

El proceso de solicitud online se considera excesivamente complicado, incluso para personas con competencias digitales. A pesar de que la imposición de la tramitación electrónica es una opción legal, en este caso ahonda la brecha digital. Además, para la recopilación de documentación debe contactarse con varias administraciones, cada una con sus tiempos de espera, si bien las modificaciones de la normativa permiten, por ejemplo, que un trabajador social o entidades del tercer sector acrediten diversas situaciones especiales.

Una vez realizada la tramitación, la subsanación de errores es compleja, el proceso tiende a prolongarse entre 4 y 6 meses y hay poca transparencia en las derogaciones. El pago de las solicitudes aprobadas se realiza mediante transferencia bancaria única, hecho que se considera doblemente problemático, pues no toda la población que solicita la ayuda dispone de cuenta bancaria y puede generar desigualdades de género.

b. Renta Garantizada de Ciudadanía

La Renta Garantizada de Catalunya (RGC) es una prestación mensual dirigida a personas o unidades familiares en riesgo de pobreza o exclusión social que no superen los umbrales de renta y patrimonio establecidos. Aprobada el mayo de 2017, la ayuda se concede por un período de dos años renovable sucesivamente mientras se mantengan los motivos que provocaron la concesión. Va a cargo de la Generalitat y no tiene límite presupuestario. Con la reciente introducción del IMV, la RGC actúa como complemento de éste cuando la prestación autonómica supera el mínimo estatal.

Se calcula que sólo un 11,2% de la población que vive bajo el umbral de la pobreza es beneficiaria de la RGC y se calcula que del total de hogares en riesgo de pobreza severa sólo el 38,1% son elegibles. Se deniegan solicitudes por superar los umbrales de ingresos, a pesar de encontrarse en situación de riesgo; por incumplir requisitos estrictos relacionados con la situación laboral; si distintos núcleos familiares conviven en la misma vivienda; los jóvenes menores de 23 años; y las personas en situación administrativa irregular o sin hogar.

Como sucedía con el IMV, el proceso de identificación de candidatos no es público, y hay un alto desconocimiento de la existencia de la ayuda para la población bajo el umbral de pobreza. La atención telemática funciona a través de un asistente virtual, pero se obliga a pedir cita previa para poder ser atendido presencialmente (en contra de lo establecido en la legislación).

La información debe enviarse a la administración por correo certificado, que a veces se recoge con retraso, de modo que el plazo de 15 días para aportarla tras recibir la notificación puede quedarse corto. Además, se identifican problemas al entender qué documentos deben aportarse y en el proceso de conseguirlos, destacando la justificación de la vulnerabilidad económica.

Los plazos de resolución se han ido acortando hasta los 4 meses desde la entrada de la solicitud, si bien se considera una demora excesiva. A diferencia del IMV, el silencio administrativo implica una resolución favorable y en las resoluciones desfavorables se indica el motivo de incumplimiento, aunque

no siempre resulta claro. La forma de pago ofrece más opciones, flexibilizando así la necesidad de disponer de una cuenta bancaria.

c. Prestación económica de especial urgencia (PEEU) para el pago de deudas de rentas de alquiler

Está dirigida a una persona o unidad de convivencia que debido a deudas de alquiler se encuentre en riesgo de exclusión residencial, que se acredita con un informe de Servicios Sociales. Se otorga en Catalunya desde el año 2011 y fue la ayuda más concedida en 2020 de entre las ayudas de especial urgencia por la vivienda. se otorgan a nivel autonómico de acuerdo con las dotaciones presupuestarias de la Agencia de la Vivienda de Cataluña

Ante el cierre de las oficinas originado por la pandemia de la COVID-19, se creó el teléfono de asistencia gratuita “Vivienda te llama” en la ciudad de Barcelona, valorado satisfactoriamente. Para realizar el trámite online es necesario disponer de un ordenador, conexión a internet, y correo electrónico, los cuales no siempre tienen las personas que piden una ayuda de emergencia social. La solicitud se puede realizar también personalmente, pero exige pedir cita previa.

Destacamos que, aunque se respete el derecho a no relacionarse con la administración de forma digital, se da un empujoncito o *nudge* para facilitar la comunicación a través de correo electrónico y SMS, medios más rápidos que el correo postal y que por tanto aceleran la comunicación de los requerimientos y las resoluciones.

Las dificultades se acumulan en los requisitos, por la demanda de casi 2 años de vigencia del contrato de alquiler y la necesidad de presentar abundante documentación actualizada. Además, la normativa no formaliza los procedimientos para subsanar errores. Se cumple con la obligación de notificar la resolución y en los plazos establecidos, aunque excepto para casos de especial vulnerabilidad la prestación puntual no podrá volver a solicitarse hasta que haya transcurrido un mínimo de un año entre la fecha de resolución de la concesión y la nueva solicitud.

d. Ayuda de urgencia social para familias con niños de 0 a 16 años

Es una ayuda puntual única dirigida a niños menores de 16 años que viven en Barcelona en unidades familiares en riesgo de pobreza. La primera convocatoria fue en 2015, y se ha convocado anualmente, si bien el otorgamiento está sujeto a disponibilidad presupuestaria. Se calcula que cubre a entre un 20-30% de los niños en situación de pobreza moderada y entre el 35-50% en riesgo de pobreza severa.

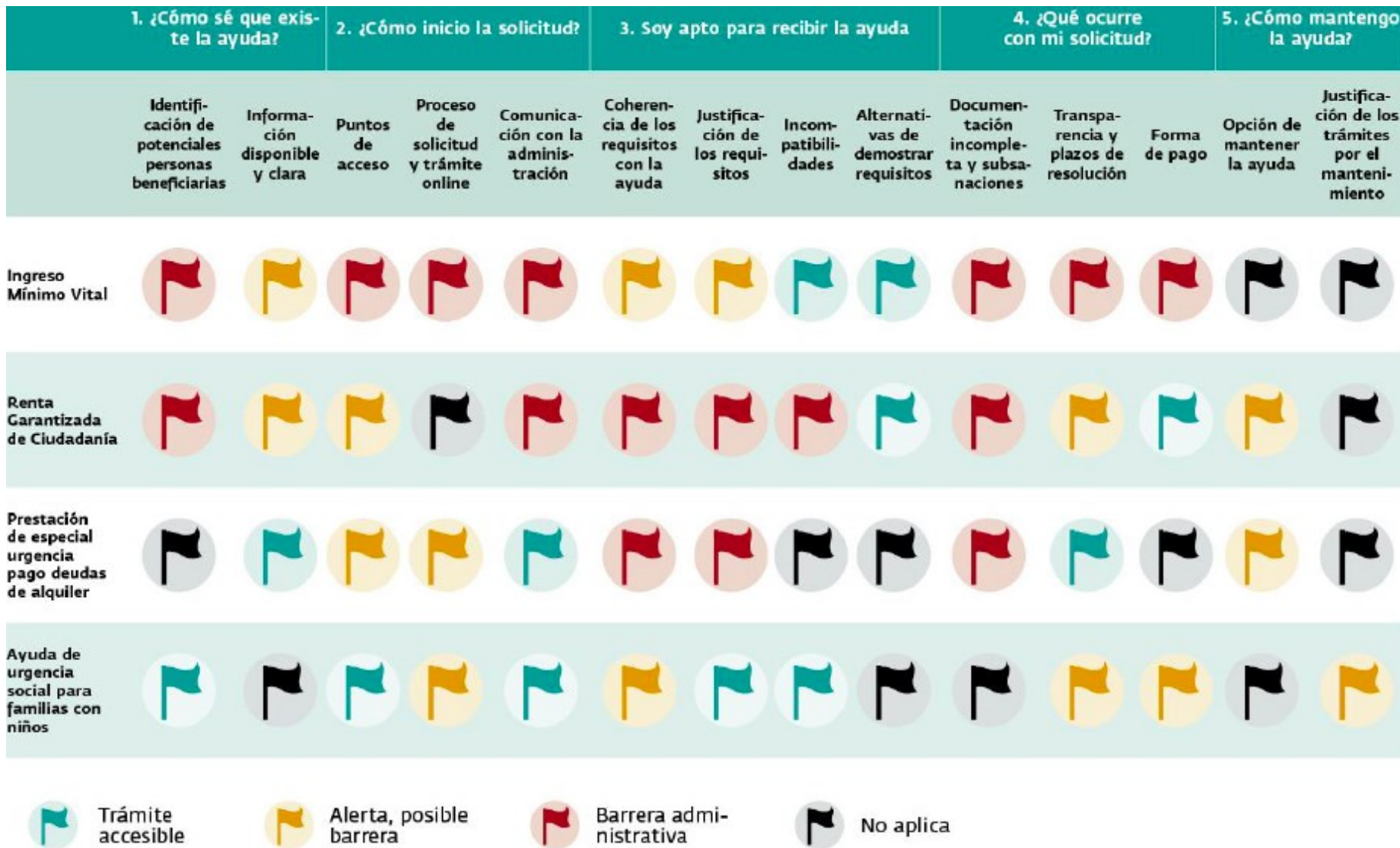
A diferencia de las otras ayudas, las familias susceptibles de ser beneficiarias de la prestación se identifican mediante la aplicación de un algoritmo que detecta el cumplimiento de los requisitos y se manda un mensaje SMS a las posibles beneficiarias con el enlace para aceptar la ayuda. También es posible solicitar la ayuda en caso de no ser seleccionadas por el algoritmo, aunque la fluctuación de las convocatorias –dependen de la aprobación anual de los presupuestos del Ayuntamiento– dificulta el acceso.

Otras barreras de la solicitud telemática tienen que ver con que no siempre se entendía qué se estaba pidiendo en el formulario, o problemas informáticos al acceder o enviar el formulario. Más problemático resulta el hecho que las familias que no se encuentran en el sistema de Servicios Sociales –probablemente por cuestiones de estigma– queden excluidas de la prestación.

En cuanto a la justificación de los requisitos, el Ayuntamiento comprueba los mecanismos internos de interoperabilidad en diferentes Administraciones, agilizando así la gestión interna de concesión de la prestación, y evitando a la ciudadanía burocracia innecesaria. Además, la prestación es compatible con el resto de las ayudas.

El pago se realiza en una tarjeta monedero, la “Tarjeta Barcelona Solidaria”, de modo que disponer o no de cuenta bancaria no supone un obstáculo adicional. Sin embargo, su uso está sujeto a diversas limitaciones. En principio es obligatorio presentar recibos y facturas de todas las compras realizadas; en la mayoría de los casos no se presentan, aunque hay una evidencia de fraude muy pequeña.

Figura 1 SEQ Figura * ARABIC 1: Síntesis de las barreras administrativas en las distintas fases de la tramitación de las prestaciones estudiadas



4 Retos y recomendaciones

Como se ha descrito anteriormente, desde la necesidad de la prestación, a su solicitud y potencial concesión, las personas en riesgo de pobreza y exclusión social se enfrentan a varios retos para poder disfrutar de una ayuda a la que tienen derecho. En la Figura 2 se resumen los obstáculos con los que se encuentran las familias para obtener una prestación social. A continuación, se explica cada uno de ellos, proponiendo recomendaciones para superarlos.

Figura 2: El camino de obstáculos para obtener una prestación social



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, para ampliar el conocimiento de las prestaciones sociales es necesario insistir en la necesidad de proactividad de la Administración pública. El contacto directo con las potenciales beneficiarias del último estudio de caso presentado son un paso importante, pero se podría conceder la ayuda por defecto sin necesidad de procedimiento administrativo (formato *opt-out*). Otra alternativa consistiría en aceptar una declaración responsable de concurrencia de los requisitos para la concesión de la ayuda con una comprobación a posteriori, eliminando así el prejuicio que las familias vulnerables son proclives a hacer un uso fraudulento. Hacerles firmar una declaración cuidadosamente redactada sobre la honestidad de su declaración e informar de que las falsedades son infracciones administrativas o incluso delito penal son ejemplos de *nudges* que podrían incorporarse.

Asimismo, es necesario incidir en eliminar los textos y los diseños oscuros que obstaculizan el derecho a comprender de las personas solicitantes, potenciando la difusión de información clara, comprensible y una atención personalizada. Este proceso debe ir acompañado de una estrategia para luchar contra la estigmatización del colectivo en situación de pobreza, especialmente para familias que sufren situaciones de pobreza sobrevenida. La administración debe avanzar hacia la interoperabilidad de datos y el historial social, informando a la ciudadanía de su derecho a no presentar documentos elaborados por las Administraciones públicas o que se encuentren en su poder (Art. 53 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, LPAC).

Por otro lado, dada la creciente digitalización de la Administración, resulta crucial tener en cuenta la brecha digital que obstaculiza el acceso precisamente a aquellas personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. De hecho, imponer que la relación con la Administración sea electrónica, sin previa evaluación de las capacidades técnicas y económicas de las potenciales receptoras, supone una violación de la LPAC. *Simplificar la redacción, cambiar el diseño para que sea claro y accesible o flexibilizar el uso de los certificados digitales de identificación son buenas prácticas para reducir el non take-up.* Además, es necesario que se den alternativas como la tramitación presencial, por correo postal o por vía telefónica, con plazos razonables y sin la imposición de pedir cita previa –también contraria a la LPAC y la Ley 26/2010 de Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña. Puesto que el 99,5% de los hogares cuentan con teléfono móvil y los profesionales opinan que permite una comunicación más ágil y efectiva, es recomendable potenciar el uso de los SMS o las llamadas telefónicas.

Una vez hecha la tramitación, toca encarar el reto de recibir respuesta de la Administración que, de forma totalmente contraria al derecho de una buena administración, no siempre da una resolución expresa ni clarifica los motivos de denegación. Se incide en reclamar una agilización del proceso y reducir la espera. Además, debe reconsiderarse la necesidad de incluir algunos de los requisitos, puesto que en ciertos casos algunas solicitudes sean rechazadas por causas que no tienen que ver y no son coherentes con el objetivo de la prestación a recibir. Principalmente, se recomienda reducir el período de justificación de ingresos e incorporar la variable del coste de vida de la región. Del mismo modo, ofrecer formas de pago ágiles e inclusiva, así como flexibilizar los criterios que pueden provocar la pérdida de las ayudas ante situaciones sobrevenidas, facilitaría a las personas beneficiarias disfrutar de la ayuda concedida.

Referencias bibliográficas

- Cáritas Gerona (2021). El impacto de la Renta Garantizada de Ciudadanía y el Ingreso Mínimo Vital a las personas atendidas por Cáritas Diocesana de Gerona. Informes de Impacto, 1.
- ECAS (2021). Estudio sobre la implementación del Ingreso Mínimo Vital en Cataluña. FOESSA (2021). Sociedad expulsada y derecho a ingresos. Análisis y perspectivas.
- Ivàlua (2016). Evaluación del fondo de ayudas de emergencia social para niños menores de 16 años del Ayuntamiento de Barcelona.
- Ivàlua (2021). Evaluación de diseño e implementación de la Renta Garantizada de Ciudadanía de Catalunya
- Ministerio de derechos sociales y agenda 2030 (2020). Informe de rentas mínimas de inserción 2019.
- Prodigioso Volcán (2021). ¿Habla claro la Administración a los públicos vulnerables? II Radiografía del lenguaje administrativo en España.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Hacia la protección social universal: desafíos para el análisis comparado y la definición de estrategias. Los casos de España y Argentina

Emma Rose Álvarez Cronin, Universitat Autònoma de Barcelona



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

Frente a los nuevos riesgos sociales y a las transformaciones del mercado laboral, que limitan cada vez más la capacidad de las políticas contributivas de proteger a las trabajadoras y trabajadores más vulnerables, se hace cada vez más necesario desarrollar prestaciones no contributivas que garanticen la cobertura universal de los sistemas de protección social. El enfoque de universalismo focalizado, propuestas como el “piso de protección” de la OIT o la propuesta de una Renta Básica Universal ofrecen distintas perspectivas sobre cómo impulsar sistemas de protección social universales. Sin embargo, dado que cada país enfrenta retos diferentes en el ámbito institucional, presupuestario, social y laboral, cabe analizar qué estrategia de universalización es más idónea para cada escenario. Esta comunicación aborda los retos de analizar de manera comparativa la protección social no contributiva en países los países del Cono Sur latinoamericano y el sur de Europa, poniendo especial atención a los casos de España y Argentina: ¿qué criterios deben regir la evaluación de las prestaciones no contributivas en cada escenario? ¿qué limitaciones metodológicas encontramos? ¿Por qué el diseño de política más idóneo para un escenario genera efectos indeseables en otros? ¿cómo afectan los factores institucionales, sociales y laborales a la efectividad de distintas estrategias de universalización?

Palabras clave

Protección social, dualización, Renta Básica Universal, pobreza, desigualdad

1 Introducción

En la presente comunicación se describirán los principales retos y límites metodológicos de la tesis doctoral “Protección social y redistribución en contextos de subempleo. Crisis, retos y estrategias de universalización en España y Argentina.”

El objetivo principal de esta investigación es comprender qué estrategias de universalización de la protección social consiguen mejores resultados en términos de reducción y eliminación de la pobreza, redistribución y cobertura en distintos contextos de subempleo. Para ello, se han elegido dos casos de estudio: España y Argentina.

A lo largo de las últimas décadas, los mecanismos de protección social han ido perdiendo buena parte de su efectividad a la hora de lograr el objetivo de garantizar seguridad económica fuera del mercado del trabajo. Esto ya señalaba el conocido informe de la OCDE *Divided we stand* (2011): el alcance de las políticas de garantía de ingresos tradicionales ha ido cayendo en los países occidentales desde los años 80. Esto no solo se debe a la reforma de los sistemas de protección social bajo el nuevo paradigma del *workfare state*, sino también a su falta de adaptación a los cambios que ha experimentado el mercado del trabajo. Se ha producido una dualización del acceso a la protección social paralela a la que ocurre en el mercado laboral, es decir, una división entre “insiders” y “outsiders”. El carácter contributivo de las prestaciones más importantes implica

una enorme desventaja para quienes tienen una relación precaria con el mercado laboral, los llamados “outsiders”. Y, en definitiva, da lugar a un proceso paralelo de dualización de los derechos sociales.

Esta investigación pretende poner en valor la oportunidad que supone trasladar el debate sobre la reforma de los sistemas de protección social a países con mercados laborales que nunca se han regido plenamente por el esquema fordista, con problemas estructurales de desempleo o de trabajo informal. Además, se desarrolla en un contexto político especialmente favorable, dado que la pandemia ha supuesto un importante impulso para las innovaciones en materia de políticas de protección social, sobre todo para las políticas de garantía de renta no contributivas.

¿Por qué hablar de protección social universal? La pretensión de este trabajo no es defender una propuesta concreta, sino generar evidencia científica que ayude a orientar el debate sobre qué reformas pueden garantizar que las políticas de transferencia de renta, un pilar fundamental de la protección social, sean capaces de garantizar a toda la población en edad de trabajar un nivel mínimo de seguridad económica al margen de su participación en el mercado.

El marco de la protección social universal puede englobar distintos tipos de propuesta que, en última instancia, busquen alcanzar el mismo objetivo: la Renta Básica Universal, asignaciones universales por hijo, complementos salariales, una Renta Garantizada, o distintas combinaciones de estas. En definitiva, permite abordar el problema desde una perspectiva de política pública comparada huyendo de un marco de “recetas únicas” y ajustando la evaluación de las distintas estrategias al contexto económico y laboral específico de cada país.

Así mismo, la creación de la Alianza Global para la Protección Social Universal (USP2030) por parte del Banco Mundial y la OIT otorga relevancia política al término, y en base a este concepto desarrollan la propuesta marco de crear un “piso de ingresos”. Pero también encontramos numerosos trabajos que lo abordan desde el debate académico y la investigación en política social.

Son especialmente relevantes aquellas que discuten las distintas vías de reforma que pueden dar lugar a los resultados óptimos en términos de redistribución y reducción de la pobreza (Lautier, 2006; Muñoz de Bustillo et al., 2020). Así mismo, encontramos numerosos estudios que abordan esta problemática generando evidencias a través de modelos de microsimulación, como Euromod, que permite simular de forma simultánea el impacto social y redistributivo de una reforma y su impacto presupuestario (Badenes Plá et al., 2019; Aerts et al., 2023; Maurizio, 2008). Por último, otros trabajos académicos que abogan por o proponen una determinada estrategia de universalización ((ya sea la Renta Básica Universal (Standing, 2017; Van Parijs, 2017), la Renta Garantizada (Noguera, 2017), complementos salariales (Ayala & Paniagua, 2019), un Impuesto Negativo sobre la Renta (Sevilla, 2019), o asignaciones familiares universales (Maurizio & Beccaria, 2014).

2 Metodología y fases de la investigación

Para alcanzar el objetivo principal de la investigación, se han definido dos objetivos secundarios que dividen el trabajo en dos fases.

En primer lugar, se buscará identificar, en primer lugar, para los casos de España y Argentina los factores sociales, laborales e institucionales que determinan la probabilidad de los individuos en edad de trabajar de formar parte de uno de los siguientes grupos: 1. población elegible para prestaciones contributivas (CONT) población elegible para prestaciones no contributivas (NOCONT) 3. población excluida de la protección social (EX). Y, en segundo lugar, simular escenarios de reestructuración de los sistemas de protección social, con

distintas combinaciones de reformas, con el fin de evaluar qué estrategias de universalización podrían ser más beneficiosas en cada caso:

- Generando menores efectos indeseados sobre el mercado laboral (trampas de precariedad, incentivos a la informalidad, etc.).
- Alcanzando a aquellos grupos con mayor riesgo de exclusión de los sistemas de protección actuales, ya sea por cuestiones de elegibilidad o de non-take-up.
- Obteniendo los mejores resultados en términos redistributivos y de reducción de la pobreza y pobreza severa.
- Logrando el mejor equilibrio en términos presupuestarios, de cobertura y de generosidad.

En ambos casos, se trabajará con la herramienta EUROMOD usando las bases de microdatos EU-SILC para España, y de la Encuesta Permanente de Hogares en el caso de Argentina, con datos de 2022. Así mismo, se realizarán un análisis descriptivo de los tres grupos sociales definidos (CONT, NO CONT, EX) y se dos modelos de regresión logística en cada país con el fin de determinar las variables sociodemográficas y laborales que mejor explican la pertenencia a cada uno de los grupos, pero también como variarían estos grupos con cada tipo de reforma. Dentro de esos modelos, la variable de género se incorpora como variable de moderación.

3 Resultados y conclusiones

3.1 Contexto laboral

En España y Argentina encontramos algunas similitudes respecto a cómo se produce este proceso de dualización. Ambos países han adoptado – y aplicado de formas diversas— el principio contributivo como eje articulador de sus sistemas de protección social en contextos laborales muy marcados por el fenómeno del subempleo. Esto genera importantes déficits de cobertura en las políticas de garantía de ingresos que afectan, especialmente, a las trabajadoras más vulnerables. Por tanto, partimos de la premisa de que, en ambos modelos de bienestar, para poder garantizar la protección social a los sectores sociales más vulnerables, es especialmente necesario investigar y desarrollar políticas de protección social de carácter no contributivo.

Sin embargo, el interés comparativo proviene de intentar entender cómo el predominio de diferentes expresiones de subempleo combinadas con contextos institucionales particulares, determinan tanto las lagunas de cobertura como las posibles estrategias de reforma de los sistemas de protección social en cada país. Como nos recuerda Piketty (2015, p.43) el subempleo no es sinónimo de desempleo, sino que también incluye formas de trabajo “atípico” que pueden implicar una baja intensidad de trabajo, temporalidad o inestabilidad, así como el trabajo (por cuenta propia o ajena) que se desarrolla en la economía informal. Si bien en ambos países encontraremos distintas formas de trabajo “atípico”, estamos comparando dos regímenes laborales donde predominan dos problemáticas distintas de subempleo. El problema estructural del desempleo, en el caso de España y, en el caso argentino unos niveles altísimos de informalidad laboral. Es por ello que, a la hora de plantear distintas estrategias de universalización de los sistemas de protección social, debemos tener en cuenta:

- Quienes se quedan fuera y cuál es la mejor estrategia política para cubrir sus necesidades
- Analizar qué políticas permiten garantizar la cobertura de estos sectores evitando generar dinámicas que perpetúen su exclusión del mercado laboral (trampas de precariedad, incentivo a la informalidad, etc.)

3.2 Contexto institucional

En los siguientes cuadros, se resumen las principales políticas de protección social en España y Argentina y el número total de prestaciones vigentes para diciembre de 2022. En el caso de la AUH estaríamos hablando de menores, en el IMV de hogares (además son datos acumulados y sin distinguir entre IMV y CAPI) y en el resto, de personas en edad de trabajar.

<i>Argentina Población total 46M</i>	<i>Número prestaciones diciembre 2022</i>
AAFF	7.923.928
AUH (no contributivo)	4.262.408
Asignaciones por hijo (contributivo)	3.315.412
Potenciar trabajo* Prestaciones por desempleo	1.045.352
	47.897

**Promedio mensual de titulares activos*

<i>España</i>	<i>Número prestaciones diciembre 2022</i>
<i>Población total 47,6M</i>	
Prestaciones por desempleo	1.838.199
Prestación Contributiva Subsidio por desempleo	854.117
	724.002
Ingreso Mínimo Vital y CAPI*	549.670

- *Expedientes acumulados de ambas prestaciones sin distinción.*

Analicemos ahora de forma más detallada las políticas no contributivas de España y Argentina:

Respecto a la cuantía y su capacidad de aliviar la pobreza, el IMV con las cuantías establecidas en 2023, dejaría a una familia de dos adultos y dos menores a menos de un 10% del umbral de pobreza severa pero un 40% por debajo de la línea de pobreza relativa. La AUH para la protección social, al tratarse de una cuantía fija, tiene una capacidad de elevar los ingresos de los hogares más relativa a su renta previa. En un hogar sin recursos, las familias seguirían quedando muy por debajo de las líneas de pobreza relativa y pobreza severa.

Así mismo, ambas son políticas destinadas a las familias y focalizadas a determinados grupos de población. El IMV está focalizado a hogares que caen por debajo de un determinado umbral de ingresos y la AUH está focalizada a todas las familias con menores a cargo.

Por último, respecto a la condicionalidad, la AUH es una prestación condicionada mientras que el IMV es incondicional. Sin embargo, desde la pandemia se eliminó la condicionalidad de la AUH como requisito para

recibir la totalidad de la ayuda y si una familia no cumple tan solo perderá el 20% de la cuantía total correspondiente. Ambas son compatibles con ingresos laborales.

3.3 Principales retos metodológicos

- *Microsimulación con EUROMOD*

Esta metodología presenta algunos límites vinculados a la calidad de las bases de microdatos con las que se trabaja. Además, existen requisitos de elegibilidad de las prestaciones de desempleo y políticas de renta mínima que no son simulables, o bien lo son solo parcialmente.

En el caso de las prestaciones por desempleo, las encuestas de condiciones de vida no aportan información suficiente sobre la vida laboral de las personas y la información sobre cotizaciones a la seguridad social es incompleta. Sin embargo, con los datos existentes, se puede llevar a cabo una simulación parcial de la cobertura de estos programas utilizando la aplicación de Labour Market Simulation (LMS) contenida en el modelo de Euromod.

Respecto a las políticas de renta mínima y otras prestaciones no contributivas, tampoco se pueden simular requisitos vinculados a la conformación de unidades de convivencia o al tiempo de residencia, así como la condicionalidad vinculada a determinados tipos de comportamiento (escolarización de menores, inscripción como demandante de empleo, participación en programas de activación laboral). Así mismo, requisitos vinculados al patrimonio tan solo son simulables parcialmente.

Además, el problema del *non-take-up*, que afecta a las políticas de renta no contributivas, tan solo se puede estimar de manera aproximada en el modelo para observar la implementación real de estas prestaciones.

Por último, los hogares en situación de pobreza están tradicionalmente infrarrepresentados en estas bases de microdatos, siendo aún más grave la falta de representación en el caso de Argentina.

- *Comparación de variables*

Respecto a la comparación de variables, encontramos dos problemas principales. En primer lugar, respecto a la variable informalidad. En el caso de Argentina encontramos una encuesta permanente de hogares que contiene las variables proxy que nos permiten construir la categoría de trabajadores informales (tanto asalariados como por cuenta propia) según la metodología propuesta por la OIT, en base variables vinculadas a aportes jubilatorios o derechos laborales en el caso de trabajadores asalariados, o el lugar de realización de la actividad— en la calle, el hogar, etc. — si se trata de una empresa familiar o una sociedad convenida de palabra o el tamaño de la empresa, en el caso de empresarios y trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, la encuesta ECV y la base de datos EU-SILC no contienen variables que permitan construir la categoría de trabajadores informales, ya que la informalidad laboral en España se mide a través de la Encuesta de Población Activa que no contiene datos suficientemente desagregados sobre renta o patrimonio.

El segundo problema está vinculado a la construcción de variables relacionadas con la pobreza. Si bien en España son comunes las medidas de pobreza relativa, en los países del Cono sur, y Latinoamérica en general, se utilizan la línea o umbral de pobreza se construyen en base al valor de una canasta básica de alimentos y bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etcétera). Las medidas de pobreza relativa permiten mayor comparabilidad entre países, porque es más fácil establecer una línea de pobreza usando el mismo criterio, pero son menos idóneas y, sobre todo, poco utilizadas para el contexto latinoamericano.

- *Definición de propuestas de reforma*

El mayor reto en esta fase es definir qué propuestas son las más interesantes para simular en cada escenario, pero, sobre todo, cuales se ajustan mejor a la realidad del mercado laboral de cada país y a su contexto institucional.

En comparación con algunas propuestas que se realizan desde el contexto laboral español, donde además de una RBU se plantean propuestas de Renta Garantizada o Impuesto Negativo sobre la Renta combinado con Complementos Salariales, en el contexto laboral argentino este tipo de medidas chocarían con el problema de la informalidad. El incentivo a la informalidad es, sin duda, un debate que rodea este tipo de políticas en el contexto Latinoamericano. Ahora bien, existen numerosos estudios, como el de Maurizio y Vázquez (2014), que no encuentran efectos negativos de las prestaciones no contributivas sobre la participación laboral. Sin embargo, este fenómeno debe tenerse en cuenta por varios motivos:

Para empezar, sería difícil proponer prestaciones diferenciales, dado que habría un fuertísimo incentivo a no declarar los ingresos y no existen mecanismos suficientemente fuertes para la comprobación de los mismos. Por tanto, sería más deseable plantear políticas de cuantía fija.

Así mismo, establecer umbrales de ingresos también puede ser problemático, a no ser que estos sean muy generosos. Es por ello que en muchos países latinoamericanos existen indicadores de carencias materiales en lugar de umbrales de ingresos, como por ejemplo Uruguay o Chile. Sin embargo, otras opciones que ayudarían evitar una lógica excesivamente asistencialista, serían, por un lado, focalizar por otros factores (edad, género, etc.) o, por el otro, la universalidad.

Dentro de algunas propuestas recogidas por investigadores y legisladores, estarían las de aumentar la generosidad de AUH, por ejemplo, acercándola a la cuantía de la canasta básica total (Unicef, 2017), la propuesta legislativa de Salario básico Universal de carácter individual equivalente al valor de una canasta básica alimentaria focalizada a población vulnerable y condicionadas, o un seguro de desempleo para trabajadoras informales condicionada a participación en programas de capacitación o distintas formas de trabajo comunitario, acompañado por una mejora sustancial de la prestación contributiva (Maurizio y Beccaria, 2014).

Referencias bibliográficas

- Aerts, E., Marx, I., & Verbist, G. (2023). Not That Basic: How Level, Design and Context Matter for the Redistributive Outcomes of Universal Basic Income.
- Ayala, L., & Paniagua, M. (2019). Los complementos salariales y la garantía de ingresos: posibilidades y límites. Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica. Barcelona, Observatorio Social de La Caixa.
- Lautier, B. (2006). Towards universal social security and protection of the “most vulnerable”. International Labour Office/STEP, Social Protection and Inclusion: Experiences and Policy Issues, Genève, International Labour Office/STEP, 77- 103.
- Mauricio, R. (2008). Políticas de transferencias monetarias en Argentina: una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Maurizio, R., & Beccaria, L. (2014). Hacia la protección social universal en América Latina. Una contribución al debate actual. Revista Problemas del DesarrolloVol, 177, 37-58.
- Muñoz De Bustillo Llorente, R., Fernandez Macias, E. and Gonzalez Vazquez, I., UNIVERSALITY IN SOCIAL PROTECTION: an inquiry about its meaning and measurement, EUR 30483 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-27008-9, doi:10.2760/971730, JRC122953.

- Noguera, J. A. (2017). "Modelos de políticas de garantía de rentas contra la pobreza". En M. Kölling & P. Marí-Klose (eds.), *Los retos del Estado del bienestar ante las nuevas desigualdades*. Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad
- OCDE (2011). *Divided we stand: Why inequality keeps rising*. Paris: OECD publishing.
- Piketty, T. (2015). *The Economics of Inequality*: Harvard University Press. Harvard University Press.
- Plá, N. B., Suelves, B. G., & Román, M. D. V. N. (2018). Efectos redistributivos de la sustitución de prestaciones monetarias por Renta Básica Universal en España. *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía*, (2), 5-38.
- Sevilla, J. (2019) "Una propuesta de renta fiscal universal para España" en *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*. Observatorio Social La Caixa.
- Standing, G. (2017). *Basic income: And how we can make it happen*. Penguin UK.
- Unicef (2017). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*
- Van Parijs, P., & Vanderborght, Y. (2017). *Basic income: A radical proposal for a free society and a sane economy*. Harvard University Press.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Overcoming Barriers to Activation: Lessons from Case Study of Minimum Income Scheme in Italy

Matteo Bassoli, Università degli Studi di Padova

Matilde Cittadini, Universitat autònoma de Barcelona

Giorgia Nesti, Università degli Studi di Padova



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Abstract

Over the past few decades, extreme and relative poverty has risen dramatically, prompting public institutions around the world to implement anti-poverty measures, such as minimum income schemes, in response to the global financial and socio-economic crisis. Despite the potential for these policies to reduce poverty and inequality, concerns remain that eligible individuals may not take advantage of the benefits they are entitled to, i.e. non-take up. This paper focuses on the phenomenon of non-take up of minimum income measures in the European Union and draws on secondary literature, interviews, and a survey to identify reasons why individuals do not claim the benefits they are eligible for, including lack of awareness, stigma, administrative barriers, and complexity. The paper examines the recent case study of the Italy's *Reddito di Cittadinanza* – to explore how these issues manifest and suggests potential solutions to address them. These solutions include simplifying application processes, taking into account the digital divide, increasing outreach and education, and improving administrative capacity. Ultimately, this paper highlights the importance of addressing non-take up in order to maximize the potential impact of minimum income measures on poverty reduction and social welfare in the European Union.

Keywords

Minimum Income Scheme

1 Introduction

Social assistance schemes are often not claimed by people entitled to them. This situation is called non-take up and can be defined as ‘the phenomenon of people eligible for benefits and by extension any public offer who do not receive them or who don't benefit from them’ (Mazet 2018 p. 1). Fuchs et al. (2020) estimated that the range of claimants of social benefits in European states varies between the 11% and the 79%.

This issue concerns all public policies, but antipoverty measures are of particular interest because they pose specific social issues, pertaining to justice and equity. If governments design measures fighting poverty but beneficiaries do not claim the offered social right, the results are that poverty is not tackled and equity is not ensured (van Oorshot, 1991). This is a matter of social justice because inequalities are created within the target population. Moreover, perceived inequality raises a sense of discrimination that leads to distrust in public institutions (Eurofound 2015).

Over the past decades, antipoverty measures in most European countries have undergone a process of strong renovation (Marchal et al., 2014; Daigneault, 2014) due to various challenges. Starting from the financial crisis of 2008 to the escalating inflation and energy crisis resulting from the Russia-Ukraine conflict (Lim et al., 2022). As a consequence, these crises have given rise to novel forms of social risks, such as long-term

unemployment, atypical employment, etc. which exposed the inadequacy of traditional anti-poverty measures in European countries (Favero, 2020) and the minimum income schemes (MIS) gained reliability as possible ‘remediative measures’ (Lalioti, 2015). Minimum income schemes are an administrative instrument that consists of mean-tested income support schemes to assure a minimum level of living (Veit-Wilson, 1998:1). It is provided for a limited period to a reduced part of the population that has to meet the requirements set by the political institution that provides the benefit and it is non-contributory (Jansová, 2008). Each MIS design is shaped by different institutional and socioeconomic factors: the underground economy, the political considerations, the capacity of the state to finance the program, and the poverty and unemployment rate (Clegg, 2013; Jessoula, Kubisa, Madama and Zielenska, 2014; Natili, 2014; Lalioti, 2015).

Unlike the response to the effects of the financial crisis of 2008, in which minimum income became also the target of the austerity measures, the recent crisis, notably the Covid-19 pandemic, has catalyzed a significant shift in spending priorities, particularly regarding minimum income schemes (MIS). Indeed, the pandemic has brought about a profound change in governments' attitudes toward social policies, prompting them to allocate funds to protect the most vulnerable segments of the population. Nevertheless, the number of applicants to it is increasing, the nation-governments are tightening the eligibility criteria for the applicants (Frazer and Marlier, 2009). While not claiming a benefit seems to lead to cost savings in the short run, in the long run, costs are higher, and the cost of not-addressed problems increases as time passes. People living in poor conditions who are excluded from programs that could improve their economic and social situation will require support in the future (Eurofound 2015).

Surprisingly studies on the non-take up of MIS are limited. While MIS are addressing the most vulnerable sectors of societies, thus those most prone to non-take up, little is known about these aspects. Addressing the issue of non-take-up is, therefore, relevant to assess the efficacy of measures of social assistance for poor people. The literature highlighted the multidimensionality of non-take up (Eurofound 2015) and attributes the causes of non-take up to several factors (van Oorschot 1991, 1998; Eurofound 2015; Mazet 2018; Fuchs et al. 2020; Janssen and van Mechelen, 2022). This makes the study of non-take up particularly challenging, also because of a lack of consistent metrics.

The current article focuses on the Italian “Reddito di Cittadinanza”- RdC gauging non-take up with a qualitative and quantitative approach. In doing so we provide the most important gaps in our current knowledge on the non-take up of MIS. In the following, we present the state of the art of knowledge on non-take up and MIS. Thereafter we present the data and methods, along with the presentation of the two case studies. The results summarise findings, while conclusions provide avenues for further research.

2 Non-take up in social assistance and Minimum income schemes

The literature highlighted the multidimensionality of non-take up (Eurofound 2015) and attributes the causes of non-take up to several factors (van Oorschot 1991, 1998; Peña-Casas and Ghailani 2013; Eurofound 2015; Fuchs et al. 2020; Janssen and van Mechelen, 2022). The literature identifies five possible dimensions behind non-take up: 1) unawareness, 2) informative inaccessibility, 3) administrative burden, 4) socio-economic cost (stigma), 5) street-level bureaucrat discretion.

A first set of motivations refers to the lack of awareness of being entitled to the benefit, a condition usually deriving from the incapacity of public communication campaigns to effectively reach potential beneficiaries and to inform them about the presence of the benefit and the related eligible criteria.

Second, related aspect concerns the lack of clear information about the program's rules and the application procedures that would discourage beneficiaries from claiming it.

A third motivation could derive from the situation in which an individual applies for the grant but does not obtain it because the application procedure and/or the rules of 'engagement' are too complex or means tested and conditionalities are too selective. All in all, these problems are perceived as the results of excessive administrative burdens imposed on beneficiaries to prove their eligibility that discourage them to apply for the benefit and, in the end, penalize them, especially the ones who are 'less "favoured administratively"' (Mazet 2018, p. 6).

A fourth type refers to persons who are aware of their eligibility for a measure but who decide not to claim for it. This situation can derive from the weighting of benefits and costs related to entry into the social system so a person rationally decided not to apply for a social measure because it's not attractive. Costs can be higher than benefits when beneficiaries are asked to participate financially in the scheme such as in the case of complementary health insurance.

Another barrier to take-up can be raised by physical and psychological costs associated with access to specific social benefits. This is particularly the case of activation measures associated with the delivery of MIS that oblige beneficiaries to participate in training activities, internships, etc. that imply costs for transportation or for finding care assistance. Moreover, also the fear to undergo too intrusive controls can be a strong psychological deterrent, together with the feeling of stigmatization. The fifth motivation can be found in the role played by the intermediaries involved in the delivery of social assistance schemes, like case workers, social workers, and volunteers. These figures can discourage people from claiming benefits because they don't propose a service or a grant to potential beneficiaries. Moreover, intermediaries can hamper take-up for 'cultural' reasons, meaning that they do not support beneficiaries in choosing the right scheme for them because they simply think that claiming a benefit is a beneficiary's duty, as part of the narrative of 'deservedness' particularly developed in market-oriented societies (van Oorschot 1991).

MIS emerged as the primary instrument to combat social exclusion, economic inequality, and the escalating rates of poverty (Salido Cortes, 2021; Matutini, 2021). Its ambiguous nature, passive aspects along with (usually) a strong activation side, made MIS politically viable, while also able to tackle poverty. Their popularity stems from the fact that passive protection appeared to be a 'fundamental ingredient' (Yakut-Cakar et al., 2012). At the same time, during the tightening of the conditionality after the covid-pandemic MIS demonstrated its inadequacy as social protection tool (Acemoglu, 2019) to effectively react to the harshest drawbacks of the crisis of the system and the challenges of the new social risks. The difficulty to design minimum income schemes lies also in the fact that vulnerable people nowadays, could not be inscribed within the traditional and limited conception of poverty (Saraceno, 2015) to which policymakers refer. This profile is mainly based on the idealization of poverty made up of people with material deprivation, driven mainly by unemployment, which led to the (new forms of) social exclusion of many people in which poverty could not be overcome by employment (Ayala et al., 2021).

Each country that implemented a MIS, designed the measure according to its own needs and necessities, with different requirements, conditionalities, and coverage (Marchal et al., 2014; Cantillon et al., 2008). According to many scholars and from a study of the European Social Policy Network of 2015 (Frazer and Marlier, 2009; De La Rica & Gorjòn, 2019; Marchal & Mechelen, 2013; ESPN, 2015) the contributions and results registered of the various minimum income schemes are limited. The core reasons behind these results are not merely linked to the lack of budgetary resources, but also the inadequacy of their designs, and the failure of the public institutions to comprehend the structural complexity of society (Favero, 2020). Indeed, in many cases, the MIS are designed following more political considerations and interests, rather than empirical and efficiency criteria, as these programs are often part of larger social and economic policies that can be politically contentious.

Moreover, due to the limitations of its budget, only a small range of the people eligible to receive the financial and social assistance granted by the MIS receive it (Raventos, 1999), and the monetary help provided is insufficient to grant a decent life (ESPN, 2015). Because nevertheless, the number of applicants to it is increasing, the nation-governments are tightening the eligibility criteria for the applicants (Frazer and Marlier, 2009). The MIS thus demonstrated its inadequacy as social protection tool (Acemoglu, 2019) to effectively react to the harshest drawbacks of the crisis of the system and the challenges of the new social risks. Overall, it can be said that the effectiveness of the MIS depends on the design, budget, political considerations, cooperation, and coordination among the different levels of the administration and how the (possible) beneficiaries are approached (European Parliament, 2007). In connection with the last point, the non-take-up rates highly undermine the effectiveness and efficiency of MIS (Lain and Julià, 2022), because the ability to reach the most vulnerable individuals or groups is of particular importance for the correct implementation and success of these social assistance programs (Coady, Crosh, and Hoddinott, 2004; Emin, 2014).

3 Methodology

We follow Ashworth, Aoife, and Currie's (2019) guiding principles to present our methods and focus on the rationale for qualitative choice, sampling frame, data collection, and analysis. Our research consists of an interpretative study based on interviews (Tavory and Timmermans, 2014) and secondary data. The choice of the adoption of this method together with a deductive approach stem from the fact that it allows the collection of a rich amount of data that contribute to providing an in- depth insight, interpretation, and analysis of the ideas, theories, and approaches (Agranoff and Radin, 1991), both economic and political, of the planning and implementation of the RdC. Hence, it helps us to find and develop a theory that could explain the meaning of the results obtained in the non-take up of this measure (Borman et al., 1986).

With regard to the sampling frame, the chosen case represents a purposive, theoretically driven sample. The MIS should have been at the centre of a public debate and under closer scrutiny of the managing authority. We ended up with the case of the Italian Reddito di Cittadinanza recently modified by the current government. Italy is among the EU States with a higher level of inequality in income distribution and the highest rate of poverty (Latorre Rodriguez and Sotelo Sanchez, 2021). In Italy the RdC has been at the centre of the political debate, with its nature as a partisan policy put forward by the Five Star Movements (Maitino et al. 2023; Nesti et al., 2023) as a politically viable solution to tackle poverty.

Italy is characterised by its delay in the fight against poverty (Baldini and Gori, 2019). Minimum income measures were only introduced in some Italian regions as of 2014. These measures were mostly experimental in nature and were characterised by the absolute heterogeneity of the forms taken (Natili et al., 2017; Jessoula and Natili, 2018). In 2015, the national experimentation of the Support for Active Inclusion (SIA) was introduced. Later replaced in 2017 by Reddito di inclusione (REI), which represents the first real policy to fight poverty based on the combination of minimum income, active labour policies and social services. A considerable leap forward, in term of coverage and amount of the subsidy, is represented by Reddito di Cittadinanza (RdC). The Italian government, an alliance between the Lega per Salvini Premier (LSP) and Movimento 5 Stelle (M5S), enacted the Reddito RdC is a household measure, accesible also to singles. The economic help may variate between 460 euros and a maximum of 1100 euro for large household. The average RdC was 577,33 in 2021 (ML, 2021), 551,11 in 2022 (Il Sole 24 Ore, 2023).

4 Results

Despite the important contribution of this measure, its implementation has been difficult. Since it is a conditional measure not aimed at specific groups or individuals, those individuals who apply need to comply with certain subjective and objective requirements. The requirements and the controls are the Achilles's heels of it.

The perceived reasons (justifications) not to ask RDC can be broadly categorized into two groups: awareness-related factors and perception-related factors. *Awareness* plays a pivotal role in the non- take-up of public policies. The data shows that there are several reasons associated with a lack of awareness among potential beneficiaries. The fact that 12% of respondents were unaware of their eligibility for RdC highlights a significant issue. Public policies, especially those aimed at providing social assistance, must be communicated effectively to the target population. An even higher share (19%) of respondents state that the information about the income is not clear underscoring another aspect of awareness - clarity of information – or *information accessibility*. Even if individuals are aware of the program's existence, they may still be deterred if the criteria and procedures are not presented in a clear and understandable manner. Closely related to this aspect, non-beneficiaries (22%) mentioned that the criteria for getting RdC are not clear. This lack of clarity can deter individuals who might otherwise be eligible from applying. It emphasizes the need for clear, easily accessible information regarding eligibility requirements. This can lead to confusion and reluctance to engage with the policy.

The administrative burden is part of the second dimension. While factors like the procedure's length and complexity (15% and 16%) are importance aspects of deterrence. Lengthy and complicated procedures can deter potential beneficiaries who are already unsure about their eligibility or the process itself.

Perception-related factors also play a critical role in the non-take-up of public policies, and they are closely intertwined with awareness issues. One of the perception-related barriers mentioned (by 10% of the population) is the feeling of shame associated with applying for social assistance (Stigma). The second one is the fear that *income checks* are intrusive can deter people from applying for social assistance. This perception is linked to concerns about privacy and personal autonomy. Analogously the third one is mentioned by those individuals (11%) reluctant to discuss their financial problems with social assistance agencies due to a sense of pride or self-reliance. The fourth and fifth are related to the measure itself: Some respondents perceive the *benefit amount* offered by the RdC as insufficient to justify the effort required to apply. Similar to the low benefit amount, the perception that the assistance lasts for a short time can discourage potential beneficiaries from applying. This perception suggests that people may not see the program as a sustainable solution to their financial challenges. Communicating the long-term benefits and potential for economic stability may help change this perception.

Two elements emerged as surprising in the survey. They both score extremely high, and they are both connected with the idea of deservingness. A substantial percentage of respondents (25%) do not agree with the concept of the RdC. This strong opposition may be rooted in ideological or political beliefs. Addressing this perception-related barrier involves engaging in public discourse, providing information on the program's objectives, and addressing concerns or misconceptions. An even larger proportion of respondents (35%) believe they are not in need of the RdC. This perception suggests a lack of understanding of eligibility criteria or a misconception about their own financial situation, given the matching process we adopted in our research. In conclusion, perception-related factors, while distinct from awareness-related barriers, are equally important in influencing the non-take-up of public policies like the RdC. By addressing both awareness and perception-related factors, governments can enhance the effectiveness and inclusivity of social assistance programs.

The survey used in Italy also allows us to compare those receiving the MI, to those not receiving it because they failed to apply although they are in the same economic condition. The comparison we were interested in was about three psychological traits: General Self-Efficacy Scale (GSE) (Schwarzer & Jerusalem, 1995), Rosenberg (1965) Self-Esteem Scale and the Work locus of control (WLC) (Spector, 1988). Self-efficacy refers to the belief in the effectiveness of one's actions. Rosenberg Self-Esteem Scale measures an individual's self-esteem or self-worth. WLC refers to an individual's belief about the degree to which they can control and influence their work-related outcomes and career success.

Upon analyzing the GSE scores of both groups, it is noteworthy that there appears to be no significant difference between those who receive Minimum Income and those who do not apply for it. This suggests that the receipt of Minimum Income does not inherently impact individuals' overall self-efficacy beliefs, nor that self-esteem is among those factors impacting on the non-take up process. On the other hand, when examining the Rosenberg Self-Esteem Scale, some noticeable differences emerge between individuals who do not receive Minimum Income and their self-perception. The differences suggest that those not applying to the RDC shows a lower rate of self-esteem, on some items. Analogously the differences regarding the Work Locus of Control, suggest that the two groups are equal but for a couple of small items. Once again, the differences are in line with a group of people with a lower sense of control. The non-take up group supports two items more than those receiving RDC: "Getting the job you want is mostly a matter of luck" and "When it comes to getting a really good job, who you know is more important than your skills".

Therefore, it may be reasonable to supposed that the lower rate of self-esteem also reduces the chance to apply to the RDC.

Bibliographic references

- Acemoglu, D. (2019). Why Universal Basic Income might not be the answer. World Economic Forum, 29.06.2019.
- Ayala, L., Arranz, J. M., García-Serrano, C., & Martínez-Virto, L. (2021). The effectiveness of minimum income benefits in poverty reduction in Spain. *International Journal of Social Welfare*, 30(2), 152-169.
- Ayala, L., Arranz, J. M., García-Serrano, C., & Martínez-Virto, L. (2021). The effectiveness of minimum income benefits in poverty reduction in Spain. *International Journal of Social Welfare*, 30(2), 152-169.
- Baldini M., Gori C. (2019), Il Reddito di cittadinanza. *Il Mulino* 2/2019: 269-277.
- Cantillon B., van Mechelen N., Schulte B. (2008) 'Minimum Income Schemes in Old and New Member States', in Alber J., Faney T., Saraceno C. (eds) *Handbook of Quality of Life in the Enlarged EU*. London: Routledge.
- Clegg D. (2013) 'Dynamics and Varieties of Active Inclusion: A Five-Country Comparison', Deliverable D5.6, FP7 Project 'Combating Poverty in Europe: Re-organising Active Inclusion through Participatory and Integrated Modes of Multilevel Governance', available at http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/10/D5.6_Comparative_Report.pdf.
- Coady, D., Crosh, M. and Hoddinott, J. (2004), Targeting of Transfers in Developing Countries. Review of Lessons and Experience, Washington: World Bank Regional and Sectoral Studies. Daigneault, P.-M. (2014). Three Paradigms of Social Assistance. *SAGE Open*, 4(4). <https://doi.org/10.1177/2158244014559020>
- De la Rica, S., & Gorjón, L. (2019). Assessing the impact of a minimum income scheme: the Basque Country case. *SERIEs*, 10(3), 251-280.
- EMIN (European Minimum Income Network) (2014), Non-take-up of minimum income schemes by the homeless population. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Favero, F. (2020). The Italian "Reddito di Cittadinanza" one year later (No. 146/2020). Working Paper.

- Frazer, H., & Marlier, E. (2009). Homelessness and housing exclusion across EU Member States.
- Il Sole 24 Ore (2023), Reddito di cittadinanza, nel 2022 è costato quasi 8 miliardi, online article https://www.ilssole24ore.com/art/reddito-cittadinanza-2022-e-costato-quasi-8-miliardi-AEJlpeZC?refresh_ce (last access 15 August 2023).
- Jansová, E. (2008). Minimum Income Schemes in Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis of Selected Institutional Features. *European Journal of Social Security*, 10(2), 99–129. <https://doi.org/10.1177/138826270801000201>
- Jessoula M., Kubisa J., Madama Il., Zielenska M. (2014) ‘Understanding Convergence and Divergence: Old and New Cleavages in the Politics of Minimum Income Schemes in Italy and Poland’, *Journal of International and Comparative Social Policy* 30(2): 128–46. Crossref.
- Jessoula M., Natili M. (2018) Regioni e schemi di reddito minimo, *Welforum*, disponibile a <https://welforum.it/regioni-schemi-reddito-minimo-rischi-ed-opportunita-governance-multi-livello/?highlight=reddito%20di%20cittadinanza>. Ultimo accesso Aprile 2020.
- Laín, B, & Julià, A. Why Do Poor People Not Take up Benefits? Evidence from the Barcelona’s B- MINCOME Experiment. *Journal of Social Policy*, 1–22. <https://doi.org/10.1017/S0047279422000575>
- Lalioti, V. (2015). The curious case of the guaranteed minimum income (GMI): Highlighting Greek ‘exceptionalism’ in a Southern European context. *Journal of European Social Policy*, 26(1), 80–93. <https://doi.org/10.1177/0958928715608795>
- Latorre Rodríguez, P., & Sotelo Sánchez, M. (2021). The approval of the minimum vital income in Spain: a model for its eventual implementation in Mexico. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 54(160), 237-276.
- Maitino, M.L., Ravagli, L., Sciclone, N. (2023), Dal reddito di cittadinanza alla Misura di inclusione attiva: cosa cambia?, *Nota di lavoro 21/2023, IRPET*, <http://www.irpet.it/archives/65277#>.
- Marchal, S., Marx, I., & Van Mechelen, N. (2014). The great Wake-Up call? Social citizenship and minimum income provisions in Europe in times of crisis. *Journal of Social Policy*, 43(2), 247–267. <https://doi.org/10.1017/s0047279413000950>
- Marchal S, Marx I, Van Mechelen N (2016) Minimum income protection in the austerity tide. *IZA J Eur Labor Stud* 5:4. doi:10.1186/s40174-016-0052-7
- Marchal, S., & Van Mechelen, N. (2013). Activation strategies within European minimum income schemes.
- Matutini, E. (2021). Rédito mínimo vital desde la perspectiva del capability approach. *RES. Revista Española de Sociología*, 30(2), 15.
- ML - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021) *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, online report <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-valutazione-RdC-final.pdf> (last access 15 August 2023).
- Natili M. (2014) ‘The Politics of Minimum Income Protection in Southern Europe. Explaining the Evolution of Regional Minimum Income Schemes in Italy and Spain’, Paper Prepared for the 2014 Graduate ECPR Conference, Innsbruck, Austria, 3–5 July.
- Natili, M. (2018). Explaining different trajectories of minimum income schemes: Groups, parties and political exchange in Italy and Spain. *Journal of European Social Policy*, 28(2), 116-129.
- Natili, M. (2019). The Politics of Minimum Income in the Age of Austerity: An Introduction. En *The Politics of Minimum Income. Work and Welfare in Europe* (pp. 1-20). Londres: Palgrave Macmillan.
- Natili, M., Gallotta, M., Stocco, L. and Jessoula, M. (2017) *Reddito minimo, dignità, solidarietà: RED pugliese e RES emiliano-romagnolo a confronto*, Working Paper-LPF n. 4/2017, Centro Einaudi, Torino.
- Nesti G, Bassoli M, Visentin M (2023) Per un’analisi dell’impatto delle capacità amministrative. Il Reddito di Cittadinanza e il processo di attuazione locale. in *Stato e mercato, Rivista quadrimestrale*, 43(2), 143-179 Doi: 10.1425/107679.
- Raventós, D. (1999). *El derecho a la existencia* (Barcelona: Ariel).

Salido Cortés, O. (2021). El ingreso mínimo vital: Una perspectiva de género.

Saraceno, C. (2015). Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi. Milán: Feltrinelli.

Veit-Wilson, J. (1998), Setting adequacy standards: how governments define minimum incomes.

<https://Eprints.Ncl.Ac.Uk>. <https://eprints.ncl.ac.uk>

Yakut-Cakar, B., Erus, B., & Adaman, F. (2012). An inquiry on introducing a minimum income scheme in Turkey:

Alternating between cost efficiency and poverty reduction. *Journal of European Social Policy*, 22(3), 305–318.

<https://doi.org/10.1177/0958928712440199>



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

La pobreza al margen. Segregación residencial en una ciudad media: Lleida

Carme Bellet Sanfeliu, Universitat de Lleida (carme.bellet@udl.cat)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

En el marco de la aplicación de las políticas neoliberales y el fomento de los principios capitalistas de competencia y acumulación, se ha ampliado la desigualdad social y la pobreza que tendería a concentrarse en espacios de relegación en nuestras ciudades. La cuestión de la segregación socio espacial es relevante como irregularidad espacial que reproduce y agrava las desigualdades socioeconómicas existentes y profundiza en la injusticia espacial.

El póster plantea cómo la segregación residencial se expresa en términos del modelo centro–periferia. La existencia y mantenimiento de la periferia resultaría útil para el sistema en términos sociales, funcionales y simbólicos. Además, y a partir del caso de estudio del área urbana y la ciudad de Lleida, trata de explicarse cómo se han ido combinando tres mecanismos para el manejo espacial de la pobreza: la segregación socioespacial que da como resultado la concentración de la población según grupos sociales; la producción de barreras físicas y simbólicas que delimitan y confinan a la población como mecanismo de contención, y la estigmatización territorial que a través de narrativas desvalorizantes o denigrantes tratan de neutralizar a la población. Estos mecanismos resultan claves para explicar el mapa social de Lleida, una ciudad media relativamente compacta y densa, dónde las distancias sociales no encuentran su equivalente en la distancia física.

La realidad socioespacial de Lleida se relaciona con algunos de los debates sobre política social urbana en términos de pobreza, desigualdad y redistribución, porque plantea retos distintos a los de las grandes ciudades como: una mayor dificultad de acceso a los principales flujos de información, una menor competitividad económica frente a la metrópoli que tiende a concentrar las funciones superiores del sistema, y unas dinámicas de producción-reproducción de la vulnerabilidad diferentes. Estos desafíos deberían formar parte de la agenda de política social y sus nuevas arquitecturas institucionales en diálogo con conceptos como “bienestar de proximidad” y su relación con la agenda urbana y el derecho a la ciudad, y su rol en la reducción de la pobreza y la desigualdad económica territorializada.

Palabras clave

Segregación residencial, centro-periferia social-funcional, contención, concentración, neutralización

1 Introducción

El póster presenta una aproximación al caso de Lleida como caso de estudio sobre las formas de segregación residencial socioeconómica en el contexto de las ciudades medias españolas y sus áreas urbanas. El objetivo es contribuir al debate sobre el impacto del tamaño urbano en la segregación y diferenciación socioespacial. Forma parte del trabajo en desarrollo del proyecto I+D “Fragmentación y segregación socioespacial en las ciudades medias españolas y sus áreas urbanas (2001-2021)” en las áreas urbanas articuladas por las ciudades

medias del interior en el periodo 2001-2021. El objetivo es entender cómo se establecen las relaciones entre desigualdad social y segregación residencial (de tipo socioeconómico) e identificar los principales factores que explican las pautas que han seguido los patrones de estructura socioresidencial en este caso.

Para ello, y en el marco del proyecto, se interrelaciona el estudio de la diferenciación y segregación socioespacial con los cambios experimentados en la forma y estructura de los espacios residenciales, en un contexto de recomposición del mosaico social urbano. Se parte de la hipótesis que los recientes procesos de diferenciación social, segregación social y producción de la fábrica y espacio urbano habrían conducido a una mayor fragmentación socioespacial (Porcel, 2020).

El póster presenta, primero, la diferenciación socioespacial del área urbana de Lleida y la ciudad central a partir de la explotación de algunas variables de tipo socioeconómico procedentes del Censo 2021 por secciones censales. La simple correlación cartográfica pone de relieve la cada vez mayor concentración de pobreza e indicadores de vulnerabilidad en unos pocos barrios de la ciudad, entre ellos destaca el barrio de la Mariola, al oeste de la ciudad, con unos 10.000 habitantes.

Desde mediados de siglo XX, las actuaciones públicas realizadas en materia de vivienda y suelo, primero por organismos estatales y luego autonómicos y locales, resultaron determinantes en la configuración de su estructura, forma y en su relación con el conjunto urbano. El barrio es hoy uno de los que concentra una mayor proporción de pobreza y estigmatización de la ciudad, situación que se relaciona con las formas de la política pública. Los flujos de población y flujos de capital en los años 2000, dejan al barrio y a su población en una situación que se agrava con la llegada de la crisis de 2008: aumento del paro, empeoramiento de las condiciones salariales y de trabajo y mayor acumulación de desahucios (Paul y Solís 2019; Gutiérrez y Vives 2018).

Conceptualmente, es importante comprender aquellos procesos y factores que han incidido en la construcción (física, social y simbólica) de ese espacio como periferia social. Para ello es fundamental desarrollar los conceptos de centro-periferia y, más específicamente, en su dimensión social, funcional y simbólica. De entre los mecanismos espaciales de mantenimiento de la condición de periferia, destacamos aquí los siguientes: los procesos de segregación espacial (concentración de la población), la producción de barreras físicas y simbólicas que delimitan y confinan a la población (contención) y la estigmatización territorial (neutralización de la población) (Bellet, 2021). La condición de periferia ha sido ampliamente desarrollada (Ávila y García, 2007; López, 2015) y se ha relacionado con otro concepto relevante como es el de segregación socioespacial (Massey y Fischer, 2000; Vilagrassa, 2000; Lehman-Frisch, 2009; Soja, 2014; Tammaru et al., 2016; Van Ham et al., 2021). Como señala Bellet (2021) en el caso de Lleida el aumento de la pobreza habría avanzado espacialmente en un proceso de segregación en el que convive y se articula la segregación socioespacial horizontal con la vertical que en el barrio de la Mariola, en algunos de los polígonos podría calificarse de barraquismo vertical.

Por otro lado, es especialmente interesante plantear la noción de espacio extremo de Núria Benach. Es valioso porque, a través de este, sitúa la idea de periferia funcional de acuerdo con la idea que en el proceso de urbanización capitalista, los espacios extremos, con su acumulación de problemas y de actividades informales o marginales, son realmente funcionales, cumplen una función para el conjunto del sistema (Benach, 2021).

En este sentido, la segregación residencial es una expresión de las estrategias de los actores involucrados en la producción del espacio, y una de las expresiones espaciales más claras de la desigualdad social y la producción de espacio extremo. La segregación residencial es a su vez es generadora de nuevas desigualdades a través de los que se ha llamado como el “efecto barrio” (Galster, 2019; Nel·lo, 2021). Aun así, faltan estudios dirigidos a analizar la segregación residencial en realidades urbanas no metropolitanas que permitan observar correlaciones entre la tipología del parque residencial y el entorno o la localización de las personas (agrupamiento social) dentro de las ciudades.

2 Metodología

En el proyecto y para la identificación de los espacios extremos en cada área urbana se utilizan dos escalas de análisis: la sección censal y la agrupación por barrios según delimitaciones locales. A través de estas escalas se usan indicadores de vulnerabilidad de la fábrica urbana e indicadores de vulnerabilidad social de “los espacios extremos” en las diferentes áreas urbanas para establecer tipologías y comparaciones generales.

Nos basamos en la interpretación comparada de la cartografía y de datos socioeconómicos (Censo 2021), de renta (Atlas de distribución de la renta – INE, 2020) y los valores de referencia de los usos residenciales (Euros/m²) (Catastro, 2022), así como su cartografía y las correlaciones detectadas. Se presentan también los índices generales que hemos calculado de segregación y de desigualdad (GINI-INE, 2020) así como su comparación con los del conjunto de ciudades medias que forman parte del proyecto (34 áreas urbanas del interior peninsular articuladas por ciudades medias de entre 50.000 y 250.000 habitantes, siempre y cuando en el conjunto del área no superen los 400.000. El trabajo de campo permite además llegar al mapa interpretativo de las barreras urbanas (urbanísticas-arquitectónicas y simbólicas) que delimitan y contienen a la población del barrio de la Mariola.

3 Discusión

El trabajo está basado en la revisión de literatura científica multidisciplinar, análisis de estadísticas socioeconómicas (Censo 2021 - INE), trabajo de campo y producción de cartografía. La discusión se presenta a través de tres ejes principales:

En primer lugar, se explicita y se discute el fenómeno de segregación socioespacial en la ciudad media. Debido a cuestiones de tamaño y relativa proximidad, los grupos con diferentes realidades socioeconómicas se alejan mediante formas de diferenciación, no solamente espacial sino también narrativas y simbólicas. Para entender la “periferización” del barrio desde una perspectiva situada e histórica, hay que entender primero la evolución y transformación de Lleida como ciudad media y la configuración específica de sus “barrios extremos” aunque el barrio referido, en posición pericentral, está hoy articulado al tejido del núcleo urbano central. Debe analizarse si la segregación residencial acaba de dar cuenta, en estas ciudades y área, del grado de segregación que viven determinados grupos y personas (según etnia, edad, género, entre otros). Durante los años 90s se generan en el barrio altas expectativas de transformación y captación de plusvalías urbanísticas: primero porque la lógica de crecimiento termina por absorberlo; segundo porque justo al norte y noroeste del mismo aparece un barrio de rentas medias altas y altas. Por ello pero pasan a operar otros mecanismos espaciales para generar “distancia”: las barreras físico-urbanísticas y otras simbólicas como el estigma para controlar y contener la marginalidad.

En segundo lugar, el análisis se construye a partir de una pregunta analítica como punto de partida: ¿Cuáles son los procesos y los mecanismos espaciales que explican la (re)producción de la condición de barrio desfavorecido en Lleida —y como ciudad media—? Se destacan tres mecanismos espaciales de “periferización” a pesar de su posición pericentral: (1) los procesos de segregación espacial (concentración de la población), (2) la producción de barreras físicas y simbólicas que delimitan y confinan a la población (contención) y (3) la estigmatización territorial (neutralización de la población) (Bellet, 2021).

En tercer lugar, se agregan otras dimensiones a las tradicionales explicaciones económicas (capital y renta) en la diferenciación socioespacial urbana y los procesos de segregación. Esto permite construir una aproximación más compleja para comprender, por un lado, las elecciones espaciales como resultado del ejercicio del poder en sus aspectos comunicativos y simbólicos (Espino, 2017), y por otro, cómo estos procesos inciden en la vida

cotidiana de las personas. Se valoran pautas no directamente relacionadas con el poder adquisitivo de las personas y familias y su sitio de residencia. Además, debe tenerse en consideración la fuerte presencia de personas de etnia gitana en el barrio —se estima que puede representar entre 50-60 % del conjunto de población del área poligonal (Gutiérrez y Paul 2011)— así como de otros grupos subalternos o racializados. Una de las dimensiones principales que se explora es el impacto bidireccional que Rita Kastoryano (1996) define como 'etnificación de los suburbios': Una formación diferente de ethos tradicional de vecindad en términos de diferenciación, tanto con su origen, como en relación con la población autóctona. Esta dimensión apunta también a otras dinámicas de solidaridad en un mundo hostil, otras formas de pertinencia, pero también a mecanismos de control social al que hay que prestar atención desde una perspectiva de género.

En el formato póster se presentarán resultados en forma de mapas para señalar esta distinción, centro-periferia social y funcional correlacionado con variables como renta, niveles de estudio de la población, población extranjera y población parada.

4 Conclusiones

En las ciudades medias con estructuras relativamente continuas y compactas, las formas de segregación socioespacial toman formas distintas y complementarias. El barrio de la Mariola es un espacio urbano en el que se han combinado tres mecanismos para el manejo de la pobreza: los procesos de segregación espacial (concentración), la producción de barreras físicas y simbólicas que delimitan y confinan a la población (contención) y la estigmatización territorial (neutralización) de modo interrelacional.

La investigación muestra algunas primeras tendencias que deben desarrollarse analíticamente: los niveles de desigualdad socioeconómica y de segregación residencial son menos intensos en las ciudades intermedias.

Los índices de segregación, tanto para rentas altas como bajas, son menores y menos amplias entre grupos. Pero los grupos de renta alta se concentran en mayor medida y presentan un mayor aislamiento. Mientras que los grupos de renta baja presentan fuerte interrelación con un mayor nivel de desempleo y presencia de población extranjera.

Distintas investigaciones están señalando que toda intervención pública y política que se desarrolle en los barrios de la periferia no debería limitarse a la reducción de las carencias materiales, sino a acciones transversales y multisectoriales. Así mismo, debe tomarse en cuenta la disminución de la dominación simbólica y sus prácticas desvalorizantes.

Las dinámicas centro-periferia de las ciudades medias plantean retos en términos de política social urbana, considerando aspectos como: una mayor dificultad de acceso a los principales flujos de información, una menor competitividad económica frente a la metrópoli que tiende a concentrar las funciones superiores del sistema, y unas dinámicas de producción-reproducción de la vulnerabilidad diferentes. Estos desafíos deberían formar parte de la agenda de política social y sus nuevas arquitecturas institucionales en diálogo con conceptos como “bienestar de proximidad” y su relación con la agenda urbana y el derecho a la ciudad, y su rol en la reducción de la pobreza y la desigualdad económica territorializada.

Referencias bibliográficas

Ávila, D. y García, S. (2015) Entre el riesgo y la emergencia: la nueva protección social en el marco del dispositivo securitario neoliberal. En D. Ávila y S. García (Ed.), *En claves de riesgo: gobierno neoliberal, desigualdad y control social* (pp. 83-104). *Traficantes de sueños*.

- Bellet, C. (2021). La producción de un barrio desfavorecido en los márgenes de una ciudad media: La Mariola (Lleida). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 25(2), 75-103.
- Benach, N. (2021). En las fronteras de lo urbano: una exploración teórica de los espacios extremos. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 25(2), 11-35.
- Espino, N. (2017). *Building the Inclusive City: Theory and Practice for Confronting Urban Segregation*. Routledge.
- Galster, G. (2019). *Making Our Neighborhoods, Making Our Selves*. The University Chicago Press.
- Gutiérrez, A. y Paul, D. (2011). Memòria final i de continuïtat del projecte del Pla de Millora del Barri de la Mariola de Lleida. Empresa Municipal d'Urbanisme de l'Ajuntament de Lleida.
- Gutiérrez, A. y Vives, S. (2018). Acumulación de viviendas por parte de los bancos a través de los desahucios: geografía de la desposesión de vivienda en Cataluña". *Eure*, 44 (132), 5-26.
- Ham van, M., Tammaru, T., Ubarevičienė, R. y Janssen, Heleen. (2021). Rising inequalities and a changing social geography of cities. An introduction to the global segregation book. En M. Van Ham, T. Tammaru, R. Ubarevičienė, y H. Janssen (Eds.), *Urban socioeconomic segregation and income inequality. A global perspective* (pp. 3–26). Springer.
- Kastoryano, R. (1996). *La France l'Allemagne&leurs immigrés: negocier l'identite*. Armand Colin.
- Lehman-Frisch, S. (2009). La ségrégation: une injustice spatiale? *Questions de recherche. Annales de Géographie*, 2009/1 (665-666), 94-115.
- López, P. (2015). Acotar los espacios. Los márgenes de las periferias. En L. Urteaga y V. Casals (Ed.), *Horacio Capel. Geógrafo* (pp. 123-142). Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona.
- Massey, S. y Fischer, M. (2000). How segregation concentrates poverty. *Ethnic and Racial Studies*, 23(4), 670–691.
- Nel-lo O. (2021). Ciudad de ricos, Ciudad de pobres. La segregación residencial y sus consecuencias ante la crisis urbana. En O. Nel-lo (Ed.), *Efecto barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas* (pp. 17-35). Tirant lo Blanch.
- Paul, D. y Solis, J.M. (2019). Informe: Procés participatiu Mariola 20.000". Pla Mariola 20.000. Ajuntament de Lleida. Documento inédito.
- Porcel, S. (2020). Desigualdad social y segregación residencial, una relación compleja. *Foessa*.
- Soja, Edward W. 2014. *En busca de la justicia espacial*. Tirant lo Blanch.
- Tammaru, T., Musterd, S., Van Ham, M., y Marcińczak, S. M. (2016). A multi-factor approach to understanding socio-economic segregation in European capital cities. En T. Tammaru, S. Marcińczak, M. Van Ham y S. Musterd (Ed.), *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West* (pp.1-29) Routledge.
- Vilagrasa, J. (2000). Los debates sobre Pobreza Urbana y Segregación Social en Estados Unidos. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, IV(76), 55-78.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

El Presupuesto de Referencia: una herramienta para comprender las necesidades sociales y orientar la acción social y el diseño de políticas sociales

Thomas Ubrich, Fundación FOESSA (tubrich.ssgg@caritas.es)

Raúl Flores Martos, Fundación FOESSA (flores.ssgg@caritas.es)

Francisco Lorenzo Gilsanz, UNED (fglorenzo@der.uned.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

Desde Cáritas y FOESSA ofrecemos el Presupuesto de Referencia para unas Condiciones de Vida Dignas (PRCVD), una propuesta innovadora y efectiva para la medición de la pobreza, el análisis de la realidad cotidiana y de la calidad de vida de la sociedad y de las partes que la componen. Un sistema de medición de la pobreza y privación basado en lo que en algunos países se denomina «canasta básica» o «Presupuesto de Referencia» en el entorno europeo y que consiste en calcular el presupuesto mínimo que necesita una familia para alcanzar unas condiciones de vida dignas. Para ello se contemplan ocho partidas de gastos esenciales, productos alimenticios, y también otros bienes necesarios y derechos tales como vivienda, equipamiento, suministros como la energía o el acceso a internet, pero también la educación, el ocio, los gastos sanitarios, o la atención a la dependencia.

El resultado final es una clasificación que nos permite ubicar al conjunto de la sociedad en tres grupos. Las familias que obtienen unos ingresos suficientes para cubrir sus necesidades. Las que se sitúan con unos ingresos cercanos a su presupuesto y, por último, aquellas cuyos ingresos quedan muy por debajo de lo que necesitarían para vivir con dignidad.

Palabras clave

Presupuesto referencia, pobreza, privación, acción e inclusión social

1 Introducción/Descripción general

¿Qué es una vida digna? Más allá de las líneas de pobreza relativas, la pregunta que nos hacemos es si podemos establecer un *umbral de vida digna*, un nivel de presupuesto a partir del cual una familia ya no esté en una situación de supervivencia, sino que pueda participar de manera efectiva en la vida social y pronosticar su inclusión social de manera sostenible?

En un estudio reciente realizado por Cáritas Española y Fundación FOESSA (FOESSA 2022), se ha calculado el presupuesto de referencia para unas condiciones de vida dignas (en adelante PRCVD); un "umbral de vida digna" que se adapta a las diferentes tipologías de hogares en diferentes territorios, circunstancias y necesidades especiales de los miembros del hogar.

La propuesta analiza la carencia material de los hogares desde una perspectiva amplia, partiendo no sólo de los ingresos disponibles, sino de las necesidades de las personas y familias para llegar a un presupuesto. Al definir un PRCVD, la intención es adaptar dicho presupuesto a las características específicas de cada tipo de hogar, tomando en cuenta las variaciones relativas a la composición del hogar, las territoriales relacionadas con el transporte, la vivienda, la educación y la vida social... como también a las posibles necesidades específicas, como pueden ser situaciones de especiales de salud y/o dependencia.

2 Metodología

Inspirado en otras experiencias europeas, -sobre el que la UE también está trabajando con el objetivo de definir una metodología común de medición en los estados miembros- el enfoque adoptado opta por un método mixto de evaluación de necesidades, pero fuertemente enmarcado por la experiencia. Con el apoyo de personas expertas provenientes de la acción social, de la consultoría social y del ámbito académico para un primer desarrollo de la herramienta, se da posteriormente prioridad a la experiencia y conocimiento de la población encuestada, que es representativa de todos los grupos sociales y no solo de los hogares pobres.

Nuestra metodología analiza todos los gastos mínimos en bienes y servicios necesarios para que una familia participe efectivamente en la vida social, con miras a una inclusión social sostenible y no a la mera supervivencia. Una vez desarrollada la evaluación de esta canasta de bienes y servicios, se obtiene un presupuesto referencial por tipo de familia y lugar de residencia.

Este indicador contempla no solo el acceso a los alimentos, sino también otros bienes necesarios tales como la vivienda, su equipamiento o suministros, como la energía o internet. Además, toma en cuenta el acceso a derechos como la educación, el ocio, los gastos sanitarios o la atención a las situaciones de dependencia. En resumen, el presupuesto resultante es la suma de ocho partidas de gastos necesarios para que cualquier hogar pueda vivir en condiciones de vida dignas.

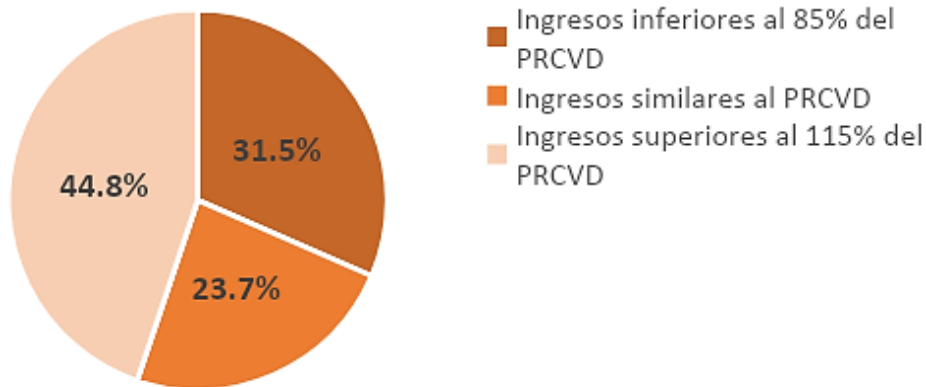
Para construir y testear el modelo, se ha realizado una encuesta a una muestra representativa de 2.500 hogares de toda España con el objetivo de recabar información acerca de sus características y necesidades específicas, identificando así su PRCVD y valorando a partir de la información de ingresos si estos son suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Asimismo, se ha indagado sobre las estrategias que adoptan las familias para solventar las dificultades económicas y la escasez de ingresos.

3 Resultados

3.1 Diferencia entre ingresos y necesidades reales de los hogares

El resultado final es una clasificación que nos permite ubicar al conjunto de la sociedad en tres grupos. Las familias que obtienen unos ingresos suficientes para satisfacer con holgura sus necesidades básicas, es decir aquellos hogares cuyos ingresos son superiores al 115% de su PRCVD. Las familias que se sitúan con unos ingresos cercanos a su presupuesto, es decir hogares vulnerables para satisfacer sus necesidades básicas cuyos ingresos oscilan entre el 85% y el 115% de su PRCVD. Por último, aquellos hogares con graves dificultades, cuyos ingresos quedan muy por debajo de lo que necesitarían para vivir con dignidad (inferiores al 85% de su PRCVD).

Gráfica 1. Porcentaje de hogares según la diferencia entre ingresos y el PRCV



Según esta medición, en el tramo de ingresos más bajo se sitúa un 31,5% de los hogares de España, en el intermedio el 23,7% y en el superior el 44,8%. Casi el 32% de los hogares se encuentran en graves dificultades para satisfacer sus necesidades básicas, es decir que cerca de 6 millones de familias disponen de ingresos inferiores al 85% de su PRCV; unos ingresos claramente insuficientes para cubrir las necesidades esenciales. Este porcentaje de hogares es superior a la tasa de pobreza relativa (20,7%) y a la tasa AROPE (25,3%), calculadas por el INE en 2019. Esto se explica al menos a partir de dos posibles motivos: por un lado, esta metodología atiende a las necesidades de los hogares calculadas en función de sus características particulares y por tanto debe considerarse complementaria a la hora de identificar situaciones de carencia material basadas en la posición relativa del volumen de ingresos económicos. Por otro, los resultados permiten identificar algunos fenómenos de exclusión de los bienes y servicios más habituales, al tiempo que facilita el comprender las dinámicas específicas del territorio, de las etapas vitales, y del contexto socioeconómico, que no son valoradas en las tasas anteriores, por lo que proporciona una identificación de las carencias más amplia y detallada. Razones por las cuáles se incrementa la probabilidad de que un hogar se identifique como en grave dificultad siguiendo este método.

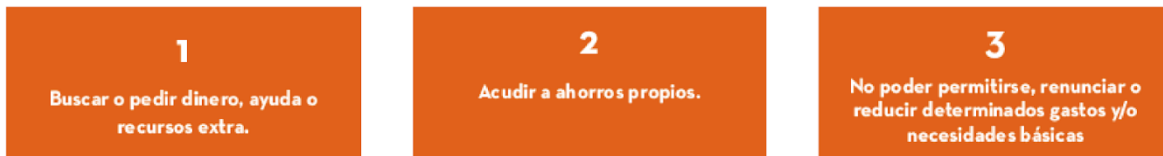
En definitiva, la escala relativa del PRCV arroja luz sobre nuestra comprensión de la pobreza. El hecho de usar el dato de ingreso no de forma aislada, sino en relación con las necesidades estimadas de cada hogar, permite no solo identificar qué hogares se encuentran en una potencial situación de carencia material, sino también hacer comparaciones entre las distintas situaciones de cada tipología de hogar. Además, este presupuesto revela un sector de la población que, sin ser pobre, se sitúa en el "halo de pobreza" identificado a aquellos hogares que disponen de recursos modestos y experimentan periódicamente insuficiencias presupuestarias o tensiones para llegar a fin de mes.

3.2 Las estrategias de afrontamiento o supervivencia de los hogares

De esta manera, el PRCV nos invita a descubrir a los "invisibles" que no utilizan los servicios sociales, porque muchas veces no cumplen los criterios establecidos para la pobreza más severa y crónica, o porque creen que no es para ellos, pero cuyos ingresos no llegan a los presupuestos de referencia. El estudio del presupuesto de referencia invita a considerar el continuum de inseguridad social de una parte importante de los hogares que pasaría de la precariedad a la fragilidad pasando por la pobreza. Estas situaciones no están segmentadas y las personas pueden pasar de una a otra, lo que hace que se preocupen por el futuro, vivan con

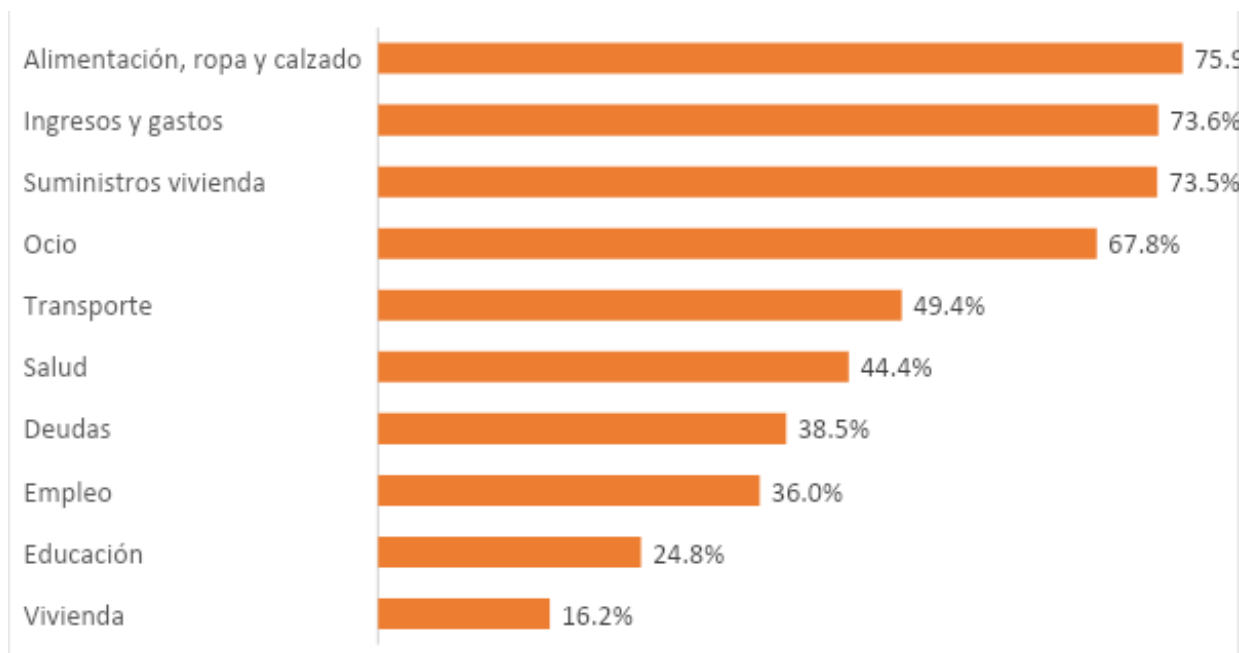
medio al mañana; en otras palabras, las decisiones y estrategias que se ven obligados a poner en marcha les generan miedo, desgaste, estigmas y sufrimientos.

Tres principales grupos de estrategias de afrontamiento que despliegan las familias



En este sentido, el análisis de las estrategias desplegadas por los hogares permite cuestionar las representaciones de la pobreza y las necesidades sociales, en otras palabras, de los estilos de vida de los hogares. Nos permite acercarnos en particular a la mirada a las familias, cuyo “colchón” es pequeño o inexistente y tratan de afrontar la falta o la pérdida de capacidad económica del hogar a través de varias estrategias para sortear sus dificultades económicas. La constatación es inequívoca, estas estrategias no son inocuas en la vida de las personas y familias que las tienen que activar. De hecho, es más apropiado afirmar que no son decisiones, sino imposiciones marcadas por la privación, estrategias de supervivencia con consecuencias negativas directas en todos los miembros del hogar.

Gráfica 2. Porcentaje de hogares por debajo del 85% del PRCD según áreas de estrategias que utilizan para superar las dificultades económicas



3.3 Retos para la intervención y las políticas sociales

Tradicionalmente la medición del riesgo de pobreza y/o de la tasa AROPE han subrayado el carácter primordial de contrarrestar las causas de la pobreza y la privación material, también, a paliar sus efectos velando, en primer lugar, por asegurar unos ingresos mínimos a las familias por la vía del empleo de calidad (u otras) y complementar cuando éstos no sean suficientes. Así, parece claro que las políticas sociales han de garantizar

los ingresos de los hogares cuando estos no son suficientes, facilitar el acceso a puestos de trabajo que generen ingresos suficientes y condiciones laborales que eviten la precariedad laboral.

Por su parte, el análisis del PRCVD ofrece ahora un indicador adicional y complementario, destacando qué es lo que los hogares necesitan realmente para vivir dignamente y analizando qué les ocurre cuando sus ingresos no les permiten alcanzar este presupuesto mínimo. Este análisis debería servir para orientar tanto las políticas públicas como las intervenciones sociales en la lucha contra la pobreza y la promoción de la inclusión social.

El origen de la precariedad y la carencia material está fuertemente asociado a la vivienda y los suministros que se presentan como el pozo sin fondo que engulle una parte cada vez mayor de la capacidad económica de las familias. Así, se constata como los hogares con una situación residencial más inestable, porque deben pagar un alquiler o porque dependen de una cesión por parte de un tercero para poder utilizar la vivienda, suelen encontrarse en peor situación en cuanto a dificultades y al número de estrategias que deben adoptar. De esta manera, constatamos a su vez la decisiva influencia del lugar de residencia en el riesgo de carencia. Si hay convergencia de necesidades básicas, las divergencias quedan condicionadas por las características socioeconómicas de los territorios y los recursos institucionales.

Por otro lado, la carencia material obliga a los hogares a financiar la economía familiar, reducir gastos y pedir ayuda. Como ya hemos señalado, algunos de los gastos que se recortan son, sin embargo, fundamentales para una vida digna: salud, educación e incluso las relaciones sociales y los cuidados y ayudas a otros. Los hogares cuyos ingresos están por debajo de los presupuestos de referencia desarrollan prácticas para compensar estas carencias. Estas pueden ser estrategias de consumo inteligentes o la movilización de recursos no monetarios, pero la principal es ciertamente la privación, en dos formas: gastos pospuestos (por ejemplo, servicios de salud o renovación de equipos pospuestos) y gastos degradados (por ejemplo, vivienda que es demasiado pequeño en relación con las necesidades reales o alimentos de mala calidad).

Veamos ahora, a partir de estas constataciones previas, como el examen del presupuesto de referencia puede abrir caminos para diversificar modos de diseñar e implementar políticas sociales desde las AAPP y también la intervención social.

3.4 Un reto de orientación de la acción pública

Sin duda, el análisis del PRCVD puede ser una contribución a la reflexión sobre la optimización de las políticas sociales y el gasto social desde un abordaje multinivel y multidimensional que vaya más allá de los ingresos disponibles.

Si bien es verdad que el presupuesto de referencia puede ser una herramienta complementaria de trabajo para el estudio de las necesidades de ayudas o prestaciones económicas. Además, el PRCVD podría también conformarse como una herramienta estratégica de ayuda a la reflexión y la gestión de la acción pública local a través de los servicios sociales. En un contexto presupuestario siempre restringido, los actores locales pueden beneficiarse de considerar la cuestión de la satisfacción de las necesidades de una manera más amplia que desde el único enfoque de la ayuda económica, desarrollando una reflexión sobre la cuestión de la oferta de los servicios públicos locales: ¿qué equipamientos o servicios permitirían resolver la satisfacción de necesidades relacionadas con la movilidad, el ocio, la salud o incluso la vida social? Ya sea habilitando estas instalaciones o servicios o pensando en una posible bonificación de estas necesidades que facilite el acceso a los mismos.

El análisis del PRCVD y las estrategias de los hogares viene a apoyar a las AAPP en su reflexión sobre la oferta de servicios a implementar para ayudar a las personas en dificultad a acceder a los bienes y servicios considerados necesarios. Por lo tanto, el PRCVD puede acompañar a las autoridades locales a emprender una

dinámica de adaptar una oferta de servicios públicos locales a las necesidades de los hogares en cada territorio: vivienda (vivienda social), salud (centros de salud municipales), movilidad, ocio/ vacaciones, actividades extraescolares, culturales y deportivas, etc.

3.5 Un reto de orientación del trabajo social

Por otra parte, el PRCVD puede ser también una clara herramienta para analizar y entender las demandas y necesidades de las personas que buscan ayuda económica, que podría permitir renovar y enriquecer la metodología y las referencias útiles para evaluar las necesidades que pueden considerarse socialmente “legítimas”.

En este sentido, el PRCVD y el estudio de las estrategias pueden ampliar el prisma de las necesidades que pueden ser cubiertas por la ayuda económica. Ciertos bienes o actividades que pueden no ser percibidos, a priori, por los trabajadores sociales como dentro del ámbito de su intervención (incluso considerados superfluos para hogares con presupuestos modestos), son, sin embargo, de gran importancia desde el punto de vista del respeto a la dignidad humana o incluso de la norma social, que constituye en sí misma una participación efectiva en la vida social. Esta cuestión se expresa a través de la expresión de necesidades de muy diversa índole y relativas a muy diversos ámbitos de la vida cotidiana: ir al cine, organizar la fiesta de cumpleaños de los hijos, pagarles ropa de diseño o un teléfono móvil, etc. Sin embargo, el análisis de las estrategias constata claramente que privarse de ciertas de estas actividades de vida social tiene consecuencias para los hogares afectados, en particular sobre la función parental, o de reconocimiento social para los niños, niñas y adolescentes, que puede suscitar un fuerte sentimiento de desvalorización y exclusión. Del mismo modo, el enfoque del presupuesto de referencia podría ayudar a comprender la dimensión dinámica de las necesidades sociales, que a su vez dependen de la evolución general de las prácticas sociales o del entorno de las personas. A modo de ejemplo, hay que destacar la progresiva integración de la telefonía móvil u otras nuevas tecnologías en el presupuesto de referencia que con el tiempo se extendieron a toda la población.

4 Conclusiones

Las sucesivas crisis económicas y sociales de los últimos años han profundizado las heridas que sufren muchas personas y familias por la silenciosa erosión de sus condiciones de vida, como efecto de las situaciones de privación social y material que persisten y se agravan con la exposición en el tiempo.

Durante este periodo, para analizar las condiciones de vida de estas familias, las tasas de pobreza y AROPE oscilan mínimamente, sin permitirnos observar con precisión qué les ocurre en su día a día, qué consecuencias tienen esas privaciones en el desarrollo vital de las personas, ni qué renuncias y mermas de oportunidades estas generando estas situaciones estructurales en la sociedad en general y en la población más vulnerable en particular.

Ante esta situación, el PRCVD nos aporta un análisis amplio y dinámico de las necesidades de las personas y la esencia vital de cada tipo de familia, al mismo tiempo que nos permite constatar la complejidad de las situaciones de carencia, y por tanto la necesidad de intervenir de manera integral y multidimensional. Además, el análisis de las necesidades reales y por ende de las consecuencias de su no cobertura, nos puede ayudar a prevenir situaciones futuras de mayor privación y pobreza, así como nos debe orientar en el diseño de la acción social y de las políticas sociales que deberían taponar las heridas más sangrantes que van debilitando cada vez más las familias.

El PRCVD permite, por tanto, trabajar en torno a la idea de una relatividad de las necesidades sociales e ir más allá de una aceptación "estática" de las mismas, para considerarlas, por el contrario, como una cuestión en evolución, variable en función de las características dinámicas de la familia, del contexto particular reflejado en un tiempo y del espacio que genera condiciones diferenciales de un territorio a otro y de unas zonas a otras dentro del mismo territorio. Esto constituye el segundo valor añadido real del PRCVD para la acción social. Ayudar a la reflexión para integrar un enfoque más amplio de la acción social: no se trata sólo de satisfacer necesidades básicas (alimentación, vivienda, salud), sino de responder a la necesidad de estar en condiciones de participar efectivamente en la vida social (invitar a amigos, poseer algunos de los mismos juguetes como compañeros de clase, etc.).

Referencias bibliográficas

FUNDACION FOESSA (2022): El coste de la vida y estrategias familiares para abordarlo. Análisis y Perspectivas. Octubre 2022



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Feeling precarious affects young people's mental health

Lara Maestripieri,

Matilde Cittadini

Adiana Offredi

Roger Soler i Martí

IGOP/Universitat Autònoma de Barcelona

Miriam Acebilo Baqué

INGENIO (CSIC-UPV) Karen van Hedel, Utrecht University

Paper to be published in the Observatorio Social LaCaixa:

<https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/es/inicio>



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Abstract

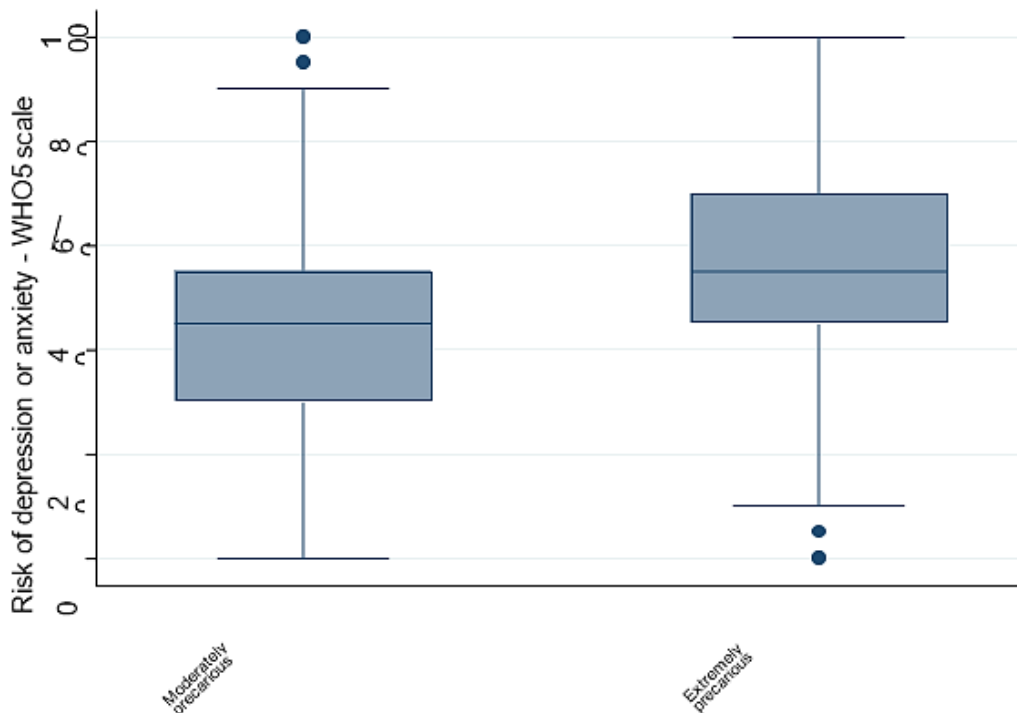
Precariousness is a much more complex concept than we thought: it includes meanings that go beyond working conditions and that are more related to the incapacity to secure a decent standard of life. The article shows how the perceived feeling of being precarious, more than having a non-permanent job, impacts young people's mental health. Our results also demonstrate that labour precariousness and economic insecurity are distributed unequally across social groups, but feeling precarious is a situation that is diffused among all young people in Spain.

Key points

- Labour precariousness is a phenomenon that does not distribute equally across young people, while feeling precarious affects all, independently from their gender, age or migrant background.
- 31% of our interviewees are at risk of depression/anxiety. Feeling precarious, not a precarious job in itself, is crucial as an explaining factor.
- Feeling precarious goes beyond having a bad job; its meaning for our respondents also includes the incapacity to satisfy basic needs or access a decent standard of living.
- 40.6% of our sample declared to suffer from at least one mental or physical health issue due to economic insecurity. Household constitutes the major protection against economic insecurity.
- The economic security of households has been challenged in the post-pandemics, especially due to the inflation crisis and energy cost. About 65% of those who feel extremely precarious, declare that these have been factors of economic insecurity for their household.

Feeling precarious, not a precarious job in itself, is what matters in the exposure to poor mental health

The WHO5 scale allows us to measure the risk of depression and anxiety in the population. All those scoring 50 and more are potentially at risk. In the graph, we see how those who feel more precarious are also more at risk of developing symptoms of depression or anxiety. The central line of the box is the mean by group, and the lower and upper limits of the box represent respectively the 25% and the 75% of its distribution.



Source: #VulnYouth survey, young people aged 20 to 34 years resident in Spain (2023).

Young people's mental health has become a growing concern. Even before the Covid19 pandemic, scholars called young people's mental health a global public health challenge (Patel et al., 2007). The pandemic just magnified that pre-existing trend.

However, the literature on the determinants of young people's mental health is limited (Gray et al., 2021). One of the possible explanations that has been put forward is the concentration of labour precariousness among youth, which might challenge their capacity to emancipate from their family of origin and their capacity to achieve their desired goals in life. The present study explores the hypothesis that precariousness is a determinant of mental health among young people through a study based on a survey and a focus group held in 2023 in the entire territory of Spain involving young people (20-34 years old).

The following sections will present the main findings of the 3,012 respondents participating in our study. This is the global number of respondents. Some answers may be missing in the results of each figure shown. We introduce each section through the words of our interviewees. Names are pseudonyms.

Precariousness is not equally distributed across young people

“Precariousness is being on a loop when you are young. I am 24 years old and I feel if I have to be like this all my life; I will not reach anything” (María, 24 / ID2231)

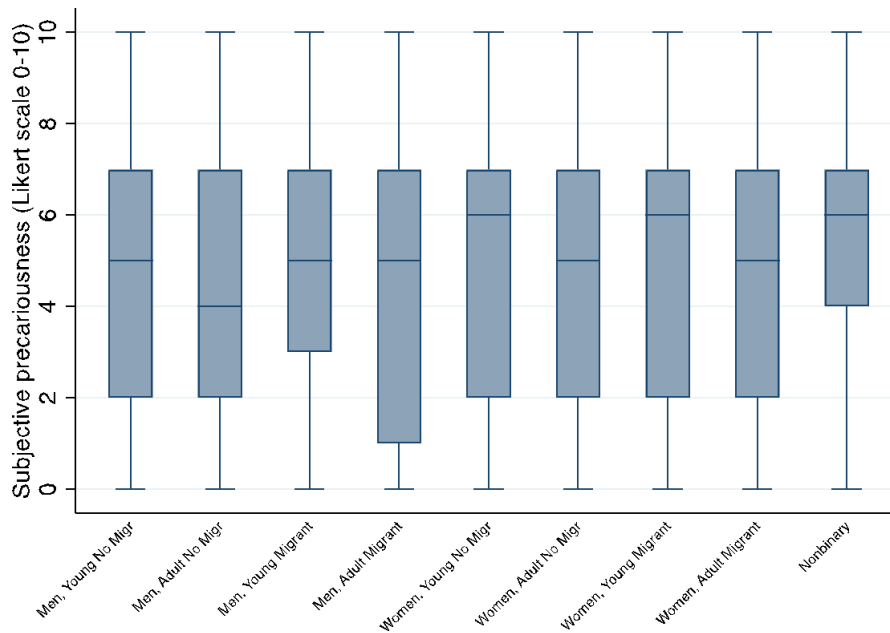
Intersectionality perspectives are based on the idea that axis of inequalities (such as those based on age, class, race, gender, sexuality or ethnicity) do not operate in isolation, but in related and more complex ways. The ways in which they interact affect how different young people suffer different social risks (Acebillo and Maestripieri, 2023). As such, difficulties in the labour market are not distributed equally across the young population. Age, gender and migrant background shape young people's experiences of precarious labour.

While a substantial proportion of the under 30 are students either full-time (28,6%) or part-time (19,2%), for the over 30 years old, the most frequent condition is that of only working (58,3%). We find that people with a migrant background are more frequently employed in informal contracts and gigs (12,3% for under 30 years old migrant men) or have multiple jobs (18,8% for under 30 years old migrant women) than those who are native or over 30 years old. Involuntary non-standard employment is diffused across all our groups but is especially concentrated among the native population under 30 years old (with women more exposed than men). That said, there is a relevant rate of people not in employment, education, or training (NEET): in our population, it is about 8,3%. Among men and women with a migrant background, this rate is even higher, namely about 15% and 12%, respectively.

However, labour precariousness is a complex matter. In analytical terms, it is divided into an objective component - having a contract that deviates from the Standard Employment Relationship (SER), which is a full-time permanent dependent contract -, and a subjective component – feeling precarious in your life (Armano and Murgia, 2013). Interestingly, while there are strong variations in the type of job or working conditions among the young, variations in feeling precarious are comparatively small across the previously mentioned groups. Women under 30 years old and non-binary people feel the most precarious.

Figure 1. The perception of being precarious does not necessarily depend on the probability of having a precarious job

The graph shows the variation of perceived precariousness on a scale 0 to 10 by each of the intersectional groups considered. The central line of the box is the mean by group, and the lower and upper limit of the box represent respectively the 25% and the 75% of its distribution.



Sources: #VulnYouth survey, young people aged 20 to 34 years resident in Spain (2023).

Note: Text of the question: “To what extent do you feel precarious on a scale from 0 to 10?”

The feeling of being precarious matters in explaining mental health

“Precariousness is a way of feeling incomplete. It feels as if I am always out of breath in order to reach something, and I can never do everything I want or some minimum” (Juan, 34 / ID 4470)

In our sample, 31 % of our interviewees showed a potential risk for depression or anxiety – as measured by the WHO5 scale promoted by the World Health Organisation.

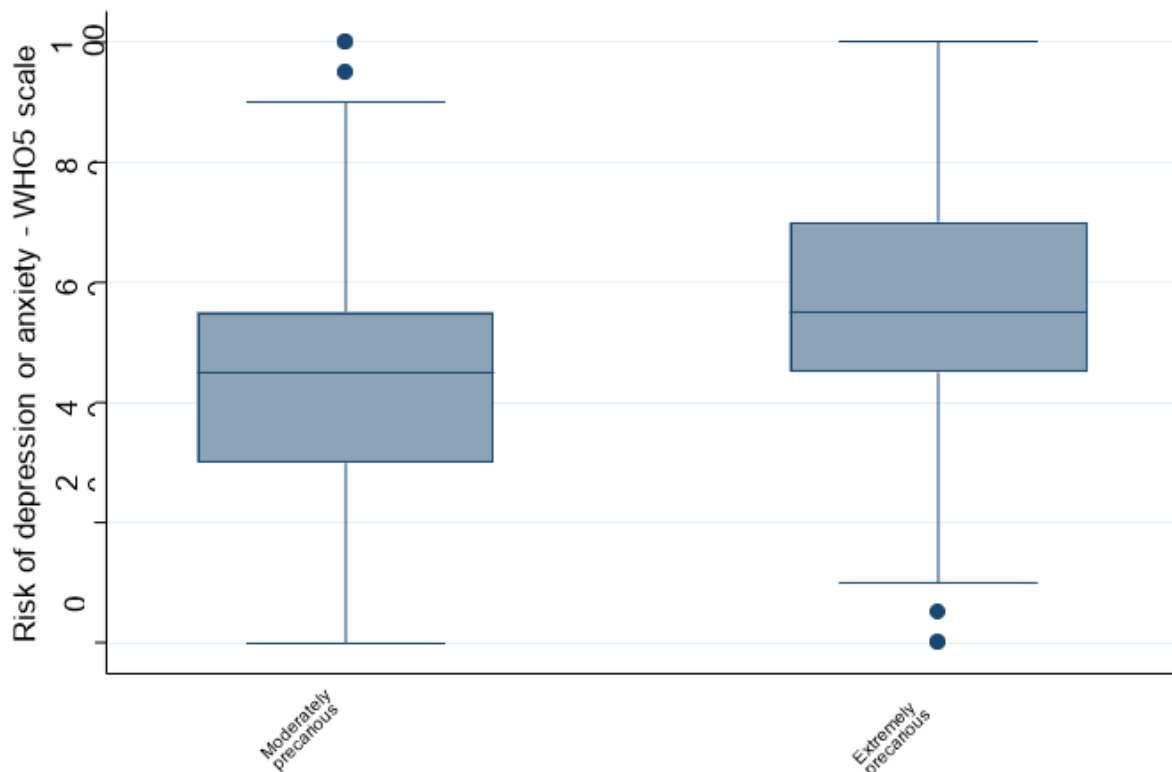
When trying to explain what influences the mental health of young people, the feeling of being precarious is the most important factor in explaining poor mental health. Remarkably, the type of contract by which the person is employed does not show a significant relation to mental health. Only among those with multiple jobs, there is a slight reduction in the risk of being exposed to poor mental health.

Among the dimensions we have considered in the previous section (gender, age and migrant background), only gender has a significant effect: women are more exposed to poor mental health than men and non-binary people. Age, having a migrant background or living in a rural area are not significant factors when explaining poor mental health. We also found that suffering from bad health impacts a person’s mental health, whereas having a disability does not.

People declaring a 7 or more on the scale of precariousness have an average score of 55,1 in the WHO5 scale, while those who feel less precarious score 43,6 on average.

Figure 2. Feeling precarious, not a precarious job in itself, is what matters in the exposure to poor mental health

The WHO5 scale allows us to measure the risk of depression and anxiety in the population. All those scoring 50 and more are potentially at risk. In the graph, we see how those who feel more precarious are also more at risk of developing symptoms of depression. The central line of the box is the mean by group, and the lower and upper limit of the box represent respectively the 25% and the 75% of its distribution.



Source: #VulnYouth survey, young people aged 20 to 34 years resident in Spain (2023).

Precariousness is a complex phenomenon, which goes beyond having a bad job

“Precariousness is an empty bag, never having enough and never being able to fill it, be it with time, happiness or money” (Javier, 34 / ID 3001)

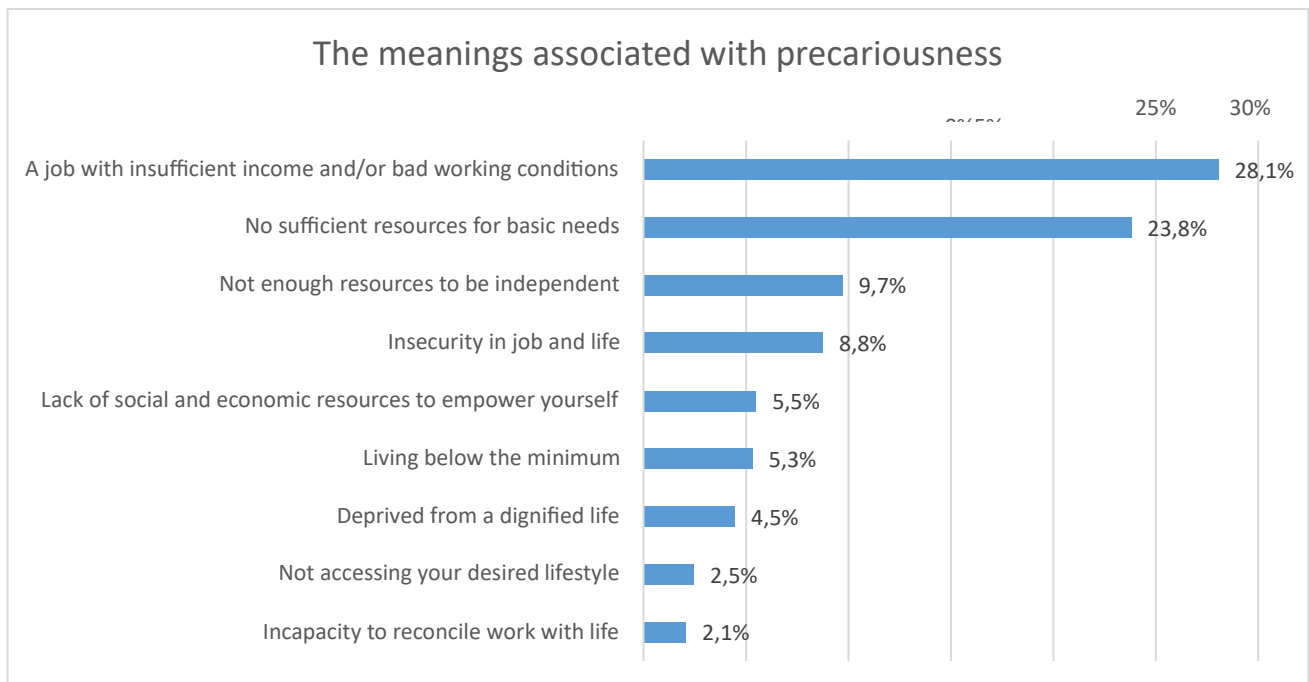
We asked our survey respondents what subjective precariousness means to them, and their answers surprised us: the meanings associated with precariousness encompass more than simply experiencing bad working conditions or having temporary contracts. Only 28.1% of our sample define precariousness as having a job with insufficient income and/or bad working conditions, and just 1.6% define it as lacking job opportunities. Our respondents perceive precariousness largely on economic terms defining it as an inability to afford housing independence (9.7%), to access basic needs (23.8%), or to live a dignified life (4.5%).

Others describe it as living below the minimum (5.3%) or experiencing insecurity in both work and life (8.8%).

The formulation of all these last definitions is close to what a recent and lively scholarly debate has defined as economic insecurity (Cantó and Romaguera-de-la-Cruz, 2023): the subjective perception of being unable to access resources for a decent life. Economic insecurity is conceptually different from poverty, as it is more than simply not reaching a predetermined income threshold. It focuses on the perceived insecurity that respondents feel regarding their resources.

Figure 3. Precariousness is a bad job, but also incapacity to secure basic needs

Qualitative analysis of the open answers to the question “what is precariousness for you?”. The graph only shows those proposed by at least 50 interviewees.



Sources: #VulnYouth survey, young people aged 20 to 34 years resident in Spain (2023).

Precariousness is also being economically insecure, and households are still the main protection against insecurity

“Precariousness is having around a 1,000 euros salary that doesn’t make it possible for you to have any savings, or to buy or rent a flat without any help from your family” (Milagros, 34 / ID 809)

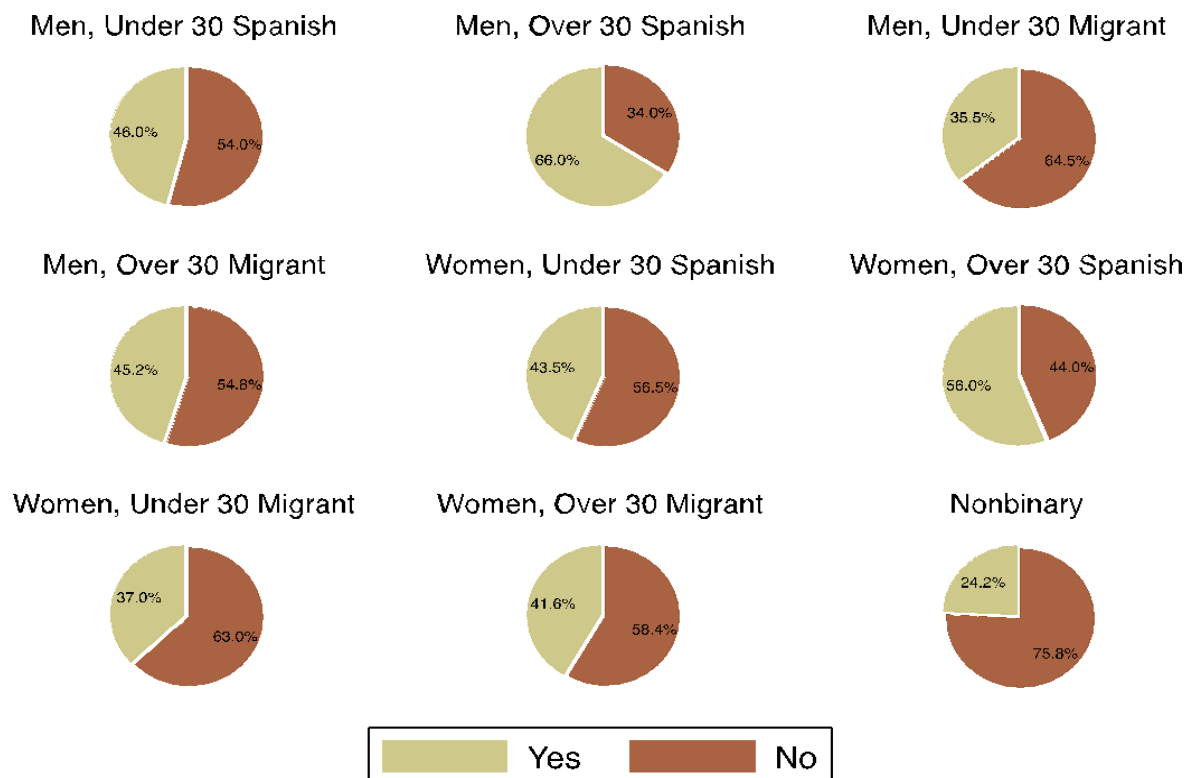
Of our sample, 63.6% of young adults has experienced at least a dimension of economic insecurity in the past two years, making adjustments or requesting support to meet their needs. Economic insecurity at the individual level is a phenomenon that distributes unequally across social groups, following the trends we have previously highlighted for labour precariousness. For example, men with a migrant background are more likely to have experienced being helped by NGOs (10%), to be forced to change accommodation for economic reasons (about 15%), and to be helped by their family or friends (33%) compared to Spanish people. Migrant women are also vulnerable to economic insecurity, shown for example by reducing their basic goods consumption (16%), reducing their energy consumption (27%), and delaying going to the dentist (28%). While there is a generalised trend for all groups to reduce their standard of living for economic reasons, it is more pronounced for migrant

women and non-binary people. Also, people under 30 years old, migrants, and non-binary people are less able to pay an unexpected sum of 700 euros without help. Among the most vulnerable groups, economic insecurity has meant coming back to living with parents or not being able to start the education they wanted. In our sample, 40.6% of the young people interviewed declared that they suffered a health issue because of economic problems, such as feeling anxious or anguished, having difficulties in sleeping or suffering a physical health problem. Migrants and non-binary are the most exposed to this phenomenon.

Families offer protection against economic insecurity. Those who still live with their family or live as a couple are less exposed to phenomena like not making ends meet, arrears in bills, or being unable to pay – as a household – a 700 euro of unexpected expense. Housing costs constitute a heavy load for about 4 out of 10 young adults in our sample, independent of their household composition.

Figure 4. Under 30s people, persons with a migrant background and non-binary people are the least likely to be able to face unexpected expenses without help.

Percentage of people who answered yes/no to the question “are you able to pay an unexpected sum of 700 euro with own resources”.



Source: #VulnYouth survey, young people aged 20 to 34 years resident in Spain (2023)

The last years have been extremely challenging for young people's economic insecurity

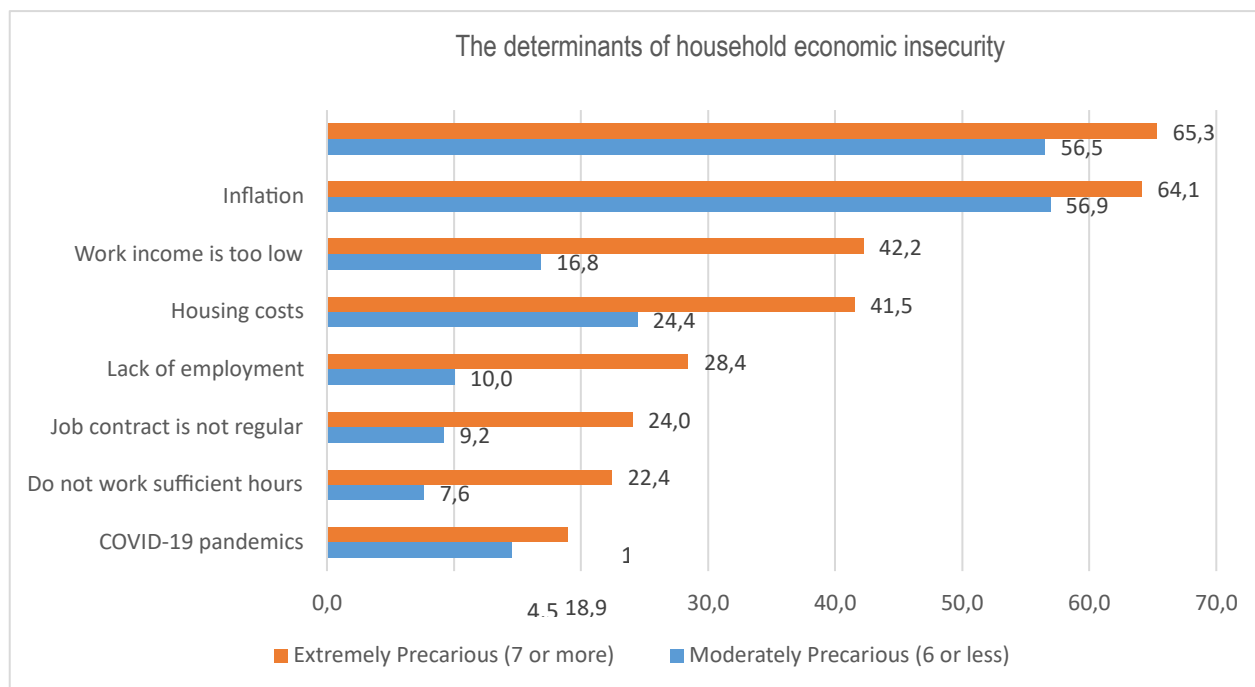
“Precariousness is feeling your life never really starts” (Beatriz, 34 / ID 1996)

The recent years have been extremely challenging for the economic security of young people. First, the social and economic consequences of the pandemic, then the difficulties resulting from the Russia-Ukraine war and subsequently the rise of inflation have increased families' exposure to economic insecurity.

Respondents who feel extremely precarious have suffered more from the current unfavourable macroeconomic context compared to those who feel less precarious. For those who feel extremely precarious (scoring 7 or more on our scale of subjective precariousness), inflation (64.1%) and energy cost (65.3%) have represented an important determinant, challenging the economic security of their families more so than for those who report lower levels of subjective precariousness (respectively: 56.9% and 56.5%). Housing costs (41.5% vs. 24.4%) and low income from work (42.2% vs. 16.8%) are also important challenges for those who feel more precarious in our sample. Although the COVID-19 pandemic may be part of the past, it still impacts 18.9% of the households in which the person who feels most precarious lives, compared to 14.5% among those who report lower levels of precariousness (scoring 6 or less in our scale of subjective precariousness).

Figure 5. Energy costs and inflation: the main determinants of economic insecurity

Percentage of people who declare that the specific dimension constitutes a challenge for the economic security of their household, distinguished by their score on the subjective precariousness scale.



Sources: #VulnYouth survey, young people aged 20 to 34 years resident in Spain (2023).

Conclusions

This article shows the importance of focusing on the subjective perception of precariousness when studying the mental health of young people and its relationship with their job. It is not having a precarious job that matters but feeling precarious in job and life. In fact, precariousness for our respondents has a meaning that goes beyond having a *bad job*. It relates to their capacity of accessing a decent standard of life and having enough resources to cover the costs of an independent life (housing, food, energy). Recent crises, such as the high/increased energy costs and inflation, have impacted the perception of precariousness of our respondents. Our results also demonstrate that labour precariousness and economic insecurity are unequally distributed across social groups, but feeling precarious is a shared experience among all young people in Spain.

Our study shows the importance of studying precariousness and economic insecurity as determinants of poor mental health among young people in Spain. It also calls for the development of support policies that target young people, allowing to sustain them along the difficult process of emancipating from their families.

Study limitations

The study has been conducted mostly online, with only 210 interviews that were held face-to-face in five areas of the province of Barcelona. The sample is skewed towards high-educated respondents, as is commonly the case with online surveys. As such, online data collection might have reduced our capacity to collect information among the more vulnerable profiles. As we are not aiming to offer representative data of young people in Spain but just to describe emerging trends among them, we did not weigh our results: this would have implied certain respondents to have more impact on results than others.

A second limitation regards the cross-sectional nature of this research. Precariousness is a processual phenomenon that occurs over time and evolves as people acquire experience in the labour market. For future research, we recommend conducting longitudinal studies – especially in consideration of the impact of the recent labour market reform that has supposedly improved the condition of Spanish workers.

References bibliography

- Acebillo-Baqué M. and Maestripieri L. (2023) 'Intersectionality Theory and Its Application in the COVID-19 Pandemics', in Liamputtong P. (ed) Handbook of Social Sciences and Global Public Health, Springer. Online first.
- Armano & Murgia. (2013). The precariousness of young knowledge workers: A subject-oriented approach. *Global Discourse*, 3(3), 486–501. <https://doi.org/10.1080/23269995.2013.865313>
- Cantó, O., & Romaguera-de-la-Cruz, M. (2023). Economic insecurity and poverty. In J. Silber (Ed.), *Research Handbook on Measuring Poverty and Deprivation* (pp. 535–543). Edward Elgar Publishing.
- Gray, B., Grey, C., Hookway, A., Homolova, L., & Davies, A. (2021). Differences in the impact of precarious employment on health across population subgroups: A scoping review. *Perspectives in Public Health*, 141(1), 37–49. <https://doi.org/10.1177/1757913920971333>



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Políticas de lucha contra la segregación residencial desde la perspectiva de los actores involucrados y las familias residentes: el caso de Cantabria

Victor Sánchez-Salmerón, Universidad Pública de Navarra (victor.sanchez@unavarra.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

La exclusión residencial de la población gitana sigue siendo una realidad en nuestro país, sobre todo para la población más joven. En territorios como Cantabria siguen en pie varios poblados de infraviviendas segregadas en los que residen familias en condiciones muy precarias. El modelo de inserción residencial practicado hasta ahora basado en el realojo selectivo de familias en viviendas de carácter público ha mostrado solvencia en el pasado, pero actualmente parece agotado.

La necesidad de buscar políticas y medidas alternativas se ve tensionada a distintos niveles. A nivel estructural, por los elevados costes de las viviendas y la falta de un parque público suficiente. A nivel institucional, por la ausencia de suficiente coordinación para dar una respuesta integral. La situación de exclusión de las familias e individuos residentes es, por último, bastante severa. Los poblados son claves en las estrategias de supervivencia de quienes los habitan.

El propósito de este trabajo es analizar la perspectiva de los distintos agentes involucrados frente a esta problemática. Se han realizado grupos focales y entrevistas en profundidad con el tejido asociativo gitano, con profesionales y técnicos/as que intervienen en los poblados, y se ha recogido el relato de vida de familias e individuos residentes.

Palabras clave

Exclusión residencial, segregación, vivienda, minorías, población gitana

1 Introducción

La situación residencial de la minoría ha sido históricamente más precaria que la del resto de la población. Sigue siendo, además, el sector de la sociedad que con mayor frecuencia protagoniza las situaciones de exclusión residencial más extremas (FSG & D'Aleph, 2007; MSSSI et al., 2016). Aun con todo, esta situación podría haberse visto agravada en la última década por la ampliación e intensificación de las problemáticas vinculadas con la vivienda como resultado de la crisis inmobiliaria primero, y sanitaria y de la inflación después.

Es sabido que en nuestro país buena parte de los procesos de exclusión están caracterizados por las dificultades de acceso y mantenimiento de la vivienda (Pérez Eransus et al., 2020). Y si bien las problemáticas en este ámbito se han extendido a más capas de la sociedad en las últimas décadas, afectan de forma más intensa a los sectores más vulnerables, entre los que podemos encontrar a buena parte de la población gitana.

En Cantabria, como en el conjunto del país, se adolece de un parque público de vivienda suficiente para absorber las necesidades habitacionales de los hogares con menos recursos (Leal Maldonado & Martínez del Olmo, 2017; Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2011; Sánchez García & Plandiura Riba, 2003). No se

dispone además de programas de inclusión residencial que apoyen a aquellos sectores que además de limitaciones económicas, padecen de otros problemas de índole social que dificultan la incorporación a una vivienda, como sí ocurre en otros territorios. Por si fuera poco, como es frecuente en otras zonas del norte peninsular, todavía no se ha logrado erradicar la segregación de una parte minoritaria de la comunidad gitana (Tomé, 2021). Existen al menos tres asentamientos estables en los que residen familias en condiciones extremadamente precarias.

Durante el año 2022 se llevó a cabo un estudio-diagnóstico para conocer las principales necesidades y problemáticas de la población gitana cántabra, con el objetivo último de sentar las bases para la elaboración de una futura estrategia de intervención. Entre otras cuestiones, la falta de datos fiables y actualizados estaba generando gran desconocimiento entre los responsables políticos y técnicos de la administración sobre la intensidad y alcance de las problemáticas relacionadas con la vivienda en el caso de la minoría. Dadas las circunstancias esbozadas previamente, se puso especial atención a la situación de aquella parte de la minoría en situación de exclusión residencial más grave y severa. También al caso-situación de la población gitana más joven que se halla en procesos de emancipación y que se enfrenta a un escenario más complejo que generaciones previas.

En este proceso se trató igualmente de identificar cómo las políticas de inclusión residencial impactan sobre la minoría, bajo las premisas de que, como se ha sostenido ya con anterioridad (ver Rodríguez Hernández, 2017; Sánchez-Salmerón, 2019), las limitaciones e ineficiencias de las políticas de inclusión dirigidas al conjunto de la población se manifiestan con mayor rotundidad en el caso de la población gitana, al tiempo que los recursos dirigidos específicamente a ella resultan insuficientes, tanto en términos cuantitativos, si se considera su sobrerrepresentación en el espacio de la exclusión laboral, como cualitativos, por la intensidad de las dificultades experimentadas.

2 Metodología

Para analizar la situación de exclusión residencial de la población gitana cántabra, valorar las medidas de inclusión desarrolladas y sus posibles alternativas se desarrolló una estrategia de estudio de corte cualitativo. Cabe señalar que a lo largo del proceso de indagación se ha procurado contar con las aportaciones tanto de profesionales y expertos/as del sector público y privado, y de la propia comunidad gitana. Esto último a través de agentes comunitarios, personal profesional y voluntario del asociacionismo gitano, y de las propias personas beneficiarias de los recursos y dispositivos de inclusión.

En concreto, entre los meses de mayo y noviembre de 2022 se llevaron a cabo tres grupos de discusión con representantes de asociaciones y entidades gitanas de Cantabria (8 personas), representantes y miembros de colectivos de mujeres gitanas (7 personas) y con población joven gitana de Santander y Torrelavega (13 personas). Se elaboraron así mismo 10 entrevistas en profundidad (individuales y grupales) con distintos agentes y actores clave, incluyendo profesionales de servicios sociales y trabajadores/as sociales de organizaciones privadas de tres municipios con poblados segregados (Cueto, Colindres y Camargo). Por último, se realizaron relatos de vida en profundidad a familias gitanas residentes en los propios poblados (3 familias), durante cuya visita también se entrevistó informalmente a otros individuos y familias residentes y se hicieron visitas amistosas a sus domicilios.

Todo el trabajo de campo fue grabado y posteriormente transcrito. El análisis se efectuó con el Software de análisis cualitativo Atlas.ti. La fase de análisis de los datos se ha planificado siguiendo la propuesta polietápica de Taylor & Bogdan (1992). Tras una primera fase de descubrimiento y codificación de los datos, durante la fase de interpretación se analizó y puso en relación la información emergente en los discursos. Los resultados

fueron plasmados en un informe detallado cuyos principales resultados quedan reflejados de manera sucinta en este documento.

3 Resultados y conclusiones

Así, en primer lugar, los resultados corroboran que la situación residencial de la minoría gitana cántabra se ha visto agravada en la última década por la ampliación e intensificación de las dificultades para acceder y mantener una vivienda adecuada. Esto ha ido en paralelo con el aumento de las dificultades sociolaboral de la minoría, especialmente la más joven. Todo parece apuntar a que este impacto ha sido más intenso que para el resto de la población, aumentando así la brecha existente entre ambas.

La principal estrategia empleada hasta ahora para eludir estas dificultades consiste en la convivencia de varias generaciones y núcleos familiares en un mismo domicilio. Esto estaría ocasionando un incremento considerable de las situaciones de hacinamiento. Esta solidaridad intergeneracional e intrafamiliar, además, tensa notablemente las economías domésticas, puesto que el aumento de las personas convivientes no implica siempre un aumento de los ingresos. Las bajas tasas de empleo entre la población gitana joven y el número limitado de núcleos familiares en un mismo domicilio que pueden acceder a rentas sociales son dos de los principales factores explicativos.

En menor medida se estarían produciendo retornos hacia los poblados y la reaparición de chabolismo. Prácticas como las de la ocupación, aunque existen, siguen siendo excepcionales. Las informantes señalan que existe el riesgo real de que ambos fenómenos prosperen si no se produce un cambio de tendencia a corto-medio plazo y se desarrollan actuaciones urgentes.

En este último periodo se estaría también reforzando el vínculo entre minoría gitana e infravivienda o vivienda precaria. Quienes pueden acceder a la compra o alquiler lo hacen en el parque de vivienda segunda mano más anticuado y deteriorado. Como corolario, el aumento de la demanda de vivienda privada estaría trayendo como consecuencia un aumento de las situaciones de discriminación. La competencia con otros grupos sociales por el parque de vivienda más económico penaliza sobremanera a los grupos de población sobre los que recaen mayores prejuicios y estereotipos, entre los que hay que incluir a la población gitana.

Como se adelantaba, persisten las situaciones de segregación, aunque en las últimas décadas se ha logrado reducir muy lentamente el número de hogares residentes en estos espacios. En los poblados de Cueto, Camargo y Colindres residen núcleos familiares de forma estable, con situaciones sociales y composiciones familiares muy heterogéneas. En todo caso, todas afrontan situaciones de exclusión severas que dificultan su salida hacia viviendas en entornos normalizados (empleos precarios, situaciones de discapacidad y dependencia, etc.).

A este resultado contribuye también que los recursos profesionales para diseñar y supervisar itinerarios de incorporación son muy escasos. Apenas hay un/a profesional de referencia en cada uno de los poblados con capacidad para atender bajo demanda situaciones de urgencia y desarrollar actuaciones paliativas. El vínculo y relación de ayuda entre estos profesionales es en cualquier caso muy sólido y positivo. La población residente en los poblados apenas recibe atención por parte de otros actores sociales (servicios sociales, organizaciones del tercer sector, asociacionismo gitano, etc.), lo que dificulta dar respuestas integrales y planificadas a largo plazo.

Durante las dos últimas décadas, mediante intervenciones individualizadas y selectivas, algunas familias han logrado abandonar los poblados. Sin embargo, el actual contexto de encarecimiento y escasez de vivienda asequible o pública resulta muy poco propicio para ello. Las estrategias empleadas para facilitar la salida de los poblados —pequeñas ayudas económicas puntuales, intermediación y avales de organizaciones privadas—

han perdido mucha eficacia en el contexto actual y se muestran obsoletas. La exclusión del empleo que padecen estos hogares dificulta además que a medio-largo plazo puedan mantenerse de manera autónoma.

En los espacios segregados las condiciones de habitabilidad y de las viviendas —concebidas hace décadas como recursos transitorios— no dejan de empeorar por el abandono institucional de los mismos y por la inexistencia de programas de intervención integral. Esta situación está aumentando el interés de muchas familias por salir de los poblados, aunque hay un amplio volumen que se muestran reticentes por diversos y complejos factores (avanzada edad, sentimiento de pertenencia al poblado, ausencia de redes fuera del poblado, desarrollo de estrategias económicas en las inmediaciones de los poblados, etc.). En estos casos, solo medidas de apoyos que puedan suponer una clara ventaja en relación con sus condiciones de vida actuales pueden generar una actitud más proclive a la salida de los poblados.

Los resultados muestran una voluntad compartida por todos los agentes de erradicar la problemática, pero sin un acuerdo claro sobre la vía para lograrlo. En la práctica se está propiciando un desmantelamiento progresivo de los poblados — con las citadas medidas selectivas— sin que exista siempre alternativas habitacionales estables para las familias que los abandonan y un acompañamiento adecuado, lo que genera suspicacias entre algunos actores que abogan por un modelo que priorice del acceso a la vivienda pública o de emergencia y la dignificación de las familias que residen en los poblados. En el trasfondo se adolece de un mapa de recursos adecuado para satisfacer las distintas situaciones y perfiles de necesidad que se observan entre los hogares gitanos cántabros en situación de exclusión residencial.

La situación de exclusión de la minoría gitana tiene un componente claramente estructural, por lo que las políticas destinadas a favorecer el acceso a la vivienda a la población con menos recursos tendrían un impacto directo en esta. Entre estas medidas habría que listar todas aquellas que permitan la ampliación del parque público de vivienda en alquiler y que reduzcan la carga de los arrendamientos e hipotecas de los hogares. Este desarrollo debe complementarse en cualquier caso con otras medidas específicas para quienes conjugan problemas de acceso a la vivienda con otras dificultades de índole social (conflictos con el entorno, problemas relacionales dentro de los hogares, dificultades graves de inserción laboral, problemas de salud, segregación, etc.). Se trata de casos que necesitan de apoyos y acompañamientos profesionales para normalizar sus trayectorias de integración, y en los que la falta de una vivienda segura y adecuada puede agravar las situaciones de exclusión en las que se encuentran.

Entre estas medidas habría que incluir servicios o equipos especializados —expresamente dirigidos a la minoría, pero no exclusivamente— que faciliten la incorporación social de personas afectadas por exclusión residencial moderada, mediante el acompañamiento social y la mediación en el acceso a vivienda en el mercado público o privado. El estudio-diagnóstico ha evidenciado que, en términos generales, la población gitana recibe poca o muy poca información y orientación para la búsqueda de vivienda. Los y las profesionales de los servicios sociales de atención primaria y de las organizaciones privadas realizan esta función de manera poco sistemática y especializada.

También se deben incluir entre las medidas específicas los programas de inclusión residencial para hogares en situación de exclusión grave o muy grave (residentes en poblados, en infraviviendas, en situación de ocupación, orden de desahucio, etc.) en la que se conjugue la entrada efectiva a Vivienda de Integración Social (VIS) con un acompañamiento social intenso, centrado en el objetivo de facilitar la estabilización y sostenimiento autónomo de las familias en los hogares a futuro. Este tipo de programas tiene un largo recorrido en comunidades como Madrid o Navarra, siendo además muy exitosos en su propósito, aunque limitados en su alcance.

Los primeros equipos y servicios técnicos resultarían apropiados principalmente para los hogares con situaciones de exclusión moderadas o en riesgo de pobreza y exclusión. Una adecuada coordinación con los servicios sociales de atención primaria permitiría trabajar la inclusión desde un enfoque socio-residencial. Por su parte, los programas de Vivienda de Integración Social podrían beneficiar sobre todo a las familias y hogares que viven situaciones de exclusión más severa y grave. Particularmente, aquellos hogares segregados que en la actualidad están poco concienciados sobre la importancia de trasladarse hacia entornos normalizados. Las condiciones ventajosas de este tipo de programas, en términos económicos y de acompañamiento profesional, podrían resultar catalizadores en muchos de estos itinerarios.

Por otro lado, se hace necesario impulsar el acceso de la población gitana las medidas selectivas de vivienda ya existentes dirigidas a hogares e individuos cuya principal problemática es la falta de ingresos suficientes para acceder a y mantener una vivienda en propiedad o en alquiler, y que no presentan otras dificultades significativas. En Cantabria, como en otros territorios, se han impulsado medidas de este tipo. Las ayudas a personas especialmente vulnerables, y el bono de alquiler joven son las principales. Sin embargo, no parece que ninguna de las dos haya alcanzado a la población gitana cántabra a pesar de que en muchos casos sus situaciones se incluyen entre las que se busca cubrir con este tipo de ayudas (emancipación, bajos ingresos, etc.).

El principal escollo reside en las dificultades de acceso a la vivienda, lo que imposibilita de solicitar a posteriori estas ayudas una vez formalizados los contratos. La población gitana tiene muchos problemas para acceder a una vivienda debido al mantenimiento e intensificación de las prácticas discriminatorias. Y la situación de pobreza en algunos de estos hogares los hace inelegibles para el acceso a las promociones de viviendas públicas. Aumentar el número de hogares gitanos beneficiarios necesitaría redoblar esfuerzos en perseguir antedichas prácticas discriminatorias y ampliar el parque de vivienda pública, refugio habitual de la minoría contra estas prácticas. Más efectivo resultaría facilitar *ex ante* el acceso a una solución habitacional siguiendo el modelo ya está contemplado en la ayuda a personas especialmente vulnerables de Cantabria¹ para otros grupos o colectivos.

Como suele ser habitual en los programas selectivos y basados en la comprobación de medios, hay un número significativo de personas que no acceden a las ayudas a pesar de ser potencialmente elegibles. Las causas más comunes del *non-take up* son la falta de información o conocimiento acerca de las prestaciones y la renuncia a iniciar las solicitudes voluntariamente por considerar los trámites complicados o costosos en tiempo y esfuerzo. Para reducir esta situación, se hace necesario establecer canales adecuados para que la población gitana esté informada y tenga conocimiento sobre las ayudas para el alquiler o la compra que existen en el territorio, y, en su caso, recibir apoyo y asesoramiento para realizar los trámites necesarios.

En suma, esfuerzos coordinados e intensos en estas y otras líneas de trabajo permitirían mejorar sensiblemente la situación de exclusión residencial de la minoría. Lo que parece evidente es que, como en otros ámbitos, las necesidades y respuestas para la inclusión de la minoría no están alejadas de las del conjunto de la población. Las medidas señaladas son igualmente válidas para otros hogares que atraviesen una situación similar, lo que aumentaría el interés por su desarrollo y facilitaría alcanzar los complicados compromisos necesarios para impulsarlas.

Por último, como cada vez se demanda con más frecuencia, es perentorio convertir la política de vivienda en un instrumento más de la lucha contra la desigualdad y en un mecanismo de redistribución de la riqueza. Si así fuera, la vivienda podría ser un potente nivelador de la situación de la minoría, como lo fue en la década durante

¹ Decreto 28/2020, de 2 de mayo, por el que se regulan las ayudas destinadas a facilitar una solución habitacional inmediata a las personas víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables.

las primeras décadas de la democracia para recortar la brecha residencial con la población mayoritaria y reducir drásticamente el número de hogares chabolistas y en infravivienda.

Referencias bibliográficas

- Arza, J., & Carrón, J. (2015). Comunidad gitana: La persistencia de una discriminación histórica. *OBETS*, 10(2), 275-299. <https://doi.org/10.14198/OBETS2015.10.2.01>
- FSG & D'Aleph. (2007). Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España. Laparra Navarro, M., ZugastiMutilva, N., Martínez Virto, L., Damonti, P., Arza
- Porras, J., Lasheras Ruíz, R., Azcona Sáenz, P., Andueza Imirizaldu, I., & García García, Á. (2014). Los perfiles de la discriminación en España. Análisis de la Encuesta CIS-3.000 Percepción de la discriminación en España. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Leal Maldonado, J., & Martínez del Olmo, A. (2017). Tendencias recientes de la política de vivienda en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1), 15-41. <https://doi.org/10.5209/CRLA.54982>
- MSSSI, FSG, & Daleph. (2016). Estudio-mapa sobre vivienda y población gitana. Informe septiembre de 2016 (Informes, estudios e investigaciones 2018). Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, M. T. (2011). El alquiler: Una asignatura pendiente de la Política de Vivienda en España. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53-70.
- Pérez Eransus, B., Martínez Virto, L., & Sánchez-Salmerón, V. (2020). Retos para el análisis y el desarrollo de las políticas de inclusión en España. En
- B. Pérez Eransus & L. Martínez Virto, *Políticas de inclusión en España: Viejos debates, nuevos derechos: Un estudio de los modelos de inclusión en Andalucía, Castilla y León, La Rioja, Navarra y Murcia* (pp. 7-37). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rodríguez Hernández, I. (2017). Los desafíos de la intervención social con la comunidad gitana. *Rediteia*, 49, 47-60.
- Sánchez García, A. B., & Plandiura Riba, R. (2003). La provisionalidad del régimen de protección oficial de la vivienda pública en España. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 7. <https://revis-tes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/729>
- Sánchez-Salmerón, V. (2019). Retos y oportunidades para la inclusión de la población gitana más vulnerable: Un acercamiento desde la experiencia navarra. *Zerbitzuan*, 68, 91-109. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.68.07>
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. Paidós Ibérica.
- Tomé, S. (2021). Los barrios y viviendas de los gitanos en la región noroeste de España. *Revista INVI*, 36(101), 227-255. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582021000100227>



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Pobreza menstrual de mujeres jóvenes en Barcelona

Sandra Escapa (sandraescapa@ub.edu)

Pedro Gallo (pgallodep@ub.edu)

Marga Marí-Klose (mmariklose@ub.edu)

Universitat de Barcelona



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

La pobreza menstrual se ha convertido en un problema mundial que afecta a las mujeres que no tienen acceso a los productos menstruales que necesitan. La mayor parte de la literatura relacionada se basa en datos y experiencias de países de ingresos bajos y medios. Utilizando la Encuesta a la Juventud 2020 en Barcelona, este estudio transversal proporciona datos novedosos sobre la prevalencia y los factores asociados a la pobreza menstrual en Barcelona con una muestra representativa seleccionada aleatoriamente de 700 mujeres jóvenes de 15 a 34 años. En el análisis se utilizaron estadísticas descriptivas y modelos de regresión logística. Los resultados muestran que el 15,3% de las mujeres jóvenes de Barcelona declararon enfrentarse a barreras económicas para acceder a productos menstruales. Además, aquellas mujeres jóvenes con un alto nivel de privación material (OR=4,42; CI=2,14-9,16) tienen una mayor probabilidad de sufrir pobreza menstrual, mientras que aquellas que viven independientemente de sus padres (OR=0,50; CI=0,28-0,90) y las mujeres de origen no comunitario (latinoamericanas: OR=0,54; CI=0,31-0,93; Otras: OR=0,06; CI=0,01-0,46) tienen una menor probabilidad de declarar pobreza menstrual. Nuestros hallazgos abogan por que la medición de la pobreza tenga en cuenta aspectos y necesidades individuales, y no sólo del hogar como referencia. Además, instamos a replantear la medición de la pobreza con perspectiva de género, así como a identificar cómo las privaciones se superponen para agravar la experiencia de las situaciones de vulnerabilidad.

Palabras clave

Pobreza menstrual; jóvenes; mujeres; pobreza; perspectiva de género

1 Introducción

La pobreza menstrual se ha convertido en un problema de salud pública reconocido a nivel mundial (Banco Mundial, 2018). Según lo establecido por la OMS-UNICEF, la pobreza menstrual incluye la falta de acceso a productos menstruales, o el acceso a jabón y agua, así como a información básica sobre el ciclo menstrual y cómo manejarlo con dignidad sin incomodidad o miedo (OMS- UNICEF, 2012; UNICEF, 2019). A pesar de esta creciente concienciación, las definiciones normativas relacionadas con la pobreza menstrual son relativamente nuevas y están evolucionando. En este contexto, la pobreza menstrual se asocia frecuentemente a dificultades económicas y otras barreras sociales, culturales y políticas en el acceso a productos menstruales, a la educación menstrual, al acceso a servicios sanitarios (Angulo-Olaiz et al., 2014, ACLU & Poverty Equity, 2019), a la vergüenza y al estigma (Crawford y Waldman, 2021; Medina-Perucha et al., 2020).

La pobreza menstrual se asocia a problemas físicos, emocionales y sociales que pueden repercutir en una reducción del rendimiento escolar y la asistencia a la escuela (Sivakami et al. 2019). Algunos estudios también han analizado el efecto de la pobreza menstrual en la pérdida de oportunidades laborales y en la pérdida de productividad (Schoep et al., 2019; Mari-Klose et al., 2023), así como las consecuencias sobre la salud (Cardoso et al., 2021), en particular un mayor riesgo tanto de mala salud física (infecciones, calidad de vida,

infertilidad, abortos recurrentes y embarazos ectópicos) como de bienestar emocional (consecuencias psicosociales que incluyen vergüenza, inseguridad, ansiedad y miedo al estigma).

El Banco Mundial (2018) estima que 500 millones de mujeres y niñas en todo el mundo carecen de acceso a instalaciones adecuadas para la gestión de la higiene menstrual, y la mayoría de ellas se concentran en países de ingresos bajos y medios. Si bien la abrumadora mayoría de las investigaciones sobre las necesidades de higiene menstrual se han centrado en las experiencias de las mujeres en los países de ingresos bajos y medios, investigaciones recientes sugieren que la experiencia de la pobreza menstrual puede ser una experiencia habitual para las mujeres de bajos ingresos en los países de ingresos altos (Cardoso et al., 2021; IdiapGol, 2021). En efecto, en los últimos años han salido a la luz algunos estudios relativos a la pobreza menstrual en países de renta alta (Australia, Canadá, Países Bajos, España, Reino Unido, Estados Unidos), de los cuales una alta proporción son estudios cualitativos que utilizan en gran medida metodologías cualitativas para descubrir experiencias vividas, percepciones, puntos de vista y actitudes hacia la pobreza menstrual (Plan International UK, 2018; Barrington et al., 2021). De hecho, se han observado una serie de decisiones relevantes de políticas específicas en Canadá, Estados Unidos y Reino Unido (Inglaterra y Escocia) y más recientemente en Cataluña en esta área, como la cobertura pública de productos menstruales en las escuelas, la eliminación de impuestos sobre dichos productos, campañas de sensibilización e información, no hay muchos estudios publicados basados en datos de encuestas con una muestra representativa que analicen este tema.

En este sentido, el objetivo principal de este trabajo es identificar tanto la prevalencia de la pobreza menstrual entre las mujeres jóvenes de Barcelona, como su asociación con las características socioeconómicas de la población afectada (Gallo et al., 2023). Esto puede contribuir al diseño de políticas y dispositivos que fomenten la participación en la sociedad de mujeres y niñas en condiciones de igualdad y dignidad.

2 Metodología

Para llevar a cabo esta investigación, hemos utilizado la Encuesta a la Juventud de Barcelona 2020, realizada por el Ayuntamiento de Barcelona. Se trata de una encuesta representativa de personas de 15 a 34 años de la ciudad de Barcelona. El objetivo general de la encuesta es conocer las condiciones de vida, los estilos de vida y los valores de los y las jóvenes de la ciudad.

La muestra de la encuesta estaba compuesta por 1.407 sujetos que fueron seleccionados mediante un método de muestreo aleatorio estratificado a partir del padrón municipal. Las mujeres jóvenes que participan en este estudio representan el 50,5% de la muestra inicial (n=711). La selección de las variables utilizadas en los modelos de regresión utilizados redujo la muestra a 700 mujeres de 15 a 34 años. Se realizó así mismo un análisis descriptivo para verificar que los casos perdidos (n=11) no correspondían a ningún perfil social específico.

El indicador de pobreza menstrual se generó a partir de tres preguntas de la encuesta. Las tres preguntas se enmarcaron en el contexto de las limitaciones financieras a las que se enfrentaban las participantes en la encuesta: "¿Ha tenido alguna vez dificultades para acceder a productos para su higiene menstrual (compresas, tampones, copa menstrual...) por motivos económicos? ¿Ha utilizado alguna vez algunos productos de higiene menstrual más tiempo del recomendado porque no tenía recambio? ¿Ha utilizado alguna vez otros productos, no específicos para la menstruación (papel WC, toallas, etc.), por razones económicas?". Las tres preguntas tienen respuestas dicotómicas (1=Sí, 0=No). La variable pobreza menstrual resultante tomó el valor "1" si una persona ha experimentado alguna vez alguna de estas tres situaciones anteriores, y "0" si no había experimentado ninguna de ellas.

Mediante un modelo de regresión logística, desentrañamos cuáles son los efectos de una serie de características socioeconómicas sobre la probabilidad de experimentar pobreza menstrual, y así confirmar o refutar los resultados obtenidos en estudios previos.

3 Resultados

El 15,3% de las mujeres de 15-34 años de Barcelona sufren barreras económicas para gestionar adecuadamente su menstruación (Tabla 1). Además, la prevalencia de la pobreza menstrual parece ser mayor entre los grupos de edad más jóvenes, de 15 a 19 años (18,9%) y de 20 a 24 años (21,9%), entre las mujeres nacidas en España (18,7%) y entre las que son económicamente dependientes y viven con sus padres o familiares (21,4%).

Tabla 1. Características de las mujeres jóvenes (15-34 años) que participaron en la encuesta y de las que padecen pobreza menstrual.

	Toda la muestra		Pobreza menstrual	
	%	N	%(*)	N
Pobreza menstrual				
Yes	15.3	107		
No	84.7	593		
Edad				
15 a 19 años	17.4	122	18.9	23
20 a 24 años	20.8	146	21.9	32
25 a 29 años	30.3	212	12.7	27
30 a 34 años	31.5	220	11.4	25
Origen				
España	55.7	390	18.7	73
Otros países UE	6.0	42	14.3	6
América latina	30.2	212	12.8	27
Otros	8.0	56	1.8	1
Convivencia				
Emancipada	62.7	439	11.6	51
No emancipada	37.3	261	21.4	56
Estatus de empleo				
Estudia	32.0	224	17.7	40
Trabaja	48.7	341	11.5	39
Parada	10.5	74	23.3	17
ERTE	3.5	24	12.5	4
Inactiva	4.2	30	13.3	3
No info	1.0	7	57.1	
Escala privación				
No privación	43.1	302	10.9	33
1 privación	21.6	151	15.9	24
2 privación	12.9	91	14.4	13
3 o más privación	13.4	94	28.0	26

No info	9.0	62	17.5	11
Cuartil ingresos				
Q1	17.1	120	19.3	23
Q2	17.6	123	19.5	24
Q3	17.5	123	10.6	13
Q4	16.6	116	12.0	14
No info	31.1	218	15.1	33

Note: N=700.

(*) % de mujeres jóvenes en situación de pobreza menstrual sobre el total de muestra de cada categoría

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Juventud de Barcelona 2020.

La pobreza menstrual también muestra variaciones sustanciales cuando se analizan las privaciones materiales. De hecho, el 28% de las mujeres que expresan tener tres o más privaciones materiales (de las siete situaciones de privación material que se les mostraron) declaran pobreza menstrual, mientras que este porcentaje desciende al 10,9% entre las que no declaran ninguna privación material. Además, las mujeres en situación de desempleo o que están estudiando tienen una mayor prevalencia de pobreza menstrual (17,7% y 23,3% respectivamente).

La Tabla 2 muestra los resultados del análisis de regresión logística. Se confirma (ajustando por el resto de variables del modelo) que tener uno o más ítems de privación está asociado con la pobreza menstrual, pero la única categoría estadísticamente significativa a un nivel $p < 0,05$, cuando se compara con "sin privación", es tener privación material de 3 o más ítems. De hecho, los niveles más altos de privación material disparan la pobreza menstrual (OR=4,42; $p < 0,001$; CI=0,52-1,95). Aunque otros niveles de privación material no son significativos en el modelo, los resultados muestran que la probabilidad de riesgo de pobreza menstrual aumenta a medida que aumenta el grado de privación material. Es posible que si contáramos con una muestra más amplia se podría confirmar este gradiente a un nivel estadísticamente significativo para todas las categorías de respuesta.

Por otra parte, los niveles de ingresos equivalentes (ajustados por otras variables) tienen muy poco poder explicativo en el modelo. No se encuentran diferencias estadísticas entre los cuartiles de ingresos Q1 y Q4 en cuanto a la probabilidad de sufrir pobreza menstrual.

Tabla 2. Relación entre la pobreza menstrual en mujeres de 15 a 34 años y variables socioeconómicas clave: resultados del análisis de regresión logística

	OR	(E.E.)	(I.C.)
Edad (Ref. 15 a 19 años)			
20 a 24 años	1.38	(0.36)	(0.68-2.79)
25 a 29 años	0.83	(0.44)	(0.35-1.97)
30 a 34 años	0.83	(0.46)	(0.34-2.06)
Origen (Ref. España)			
Otros países UE	0.89	(0.50)	(0.34-2.36)
América latina	0.54*	(0.28)	(0.31-0.93)
Otros	0.06**	(1.04)	(0.01-0.46)
Emancipada (Ref. No)			
Sí	0.50*	(0.30)	(0.28-0.90)
Estatus empleo (Ref. Estudia)			
Trabaja	0.96	(0.33)	(0.50-1.84)
Parada	1.46	(0.41)	(0.65-3.27)
ERTE	1.19	(0.74)	(0.27-3.50)
Inactiva	0.98	(0.65)	(0.28-5.09)
No info	7.38*	(0.93)	(1.20-45.83)
Privación: nº ítems (Ref. No privación)			
1 ítem	1.75†	(0.31)	(0.96-3.19)
2 ítems	1.84	(0.39)	(0.85-3.96)
3 o más ítems	4.42***	(0.37)	(2.14-9.16)
No info	1.82	(0.42)	(0.80-4.12)
Cuartil ingresos (Ref. Q1)			
Q2	1.47	(0.37)	(0.72-3.01)
Q3	0.91	(0.44)	(0.38-2.18)
Q4	1.30	(0.47)	(0.52-3.25)
No info	0.99	(0.35)	(0.50-1.95)
Constante	0.19***	(0.40)	
R2 Nagelkerke	0.15		
-2 Log likelihood	536.15		

Notes: N = 700. OR: Odds Ratio. ES: Error Standard. IC: Intervalo Confidencia. Ref.: categoría de referencia. Niveles de significación: †p < 0.1, *p < 0.05, **p < 0.01, ***p < 0.001.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Juventud de Barcelona 2020.

Vivir emancipada económicamente de los padres, ya sea viviendo sola o con otras personas, es un factor que disminuye la probabilidad de experimentar pobreza menstrual (OR=0,50; $p<0,05$; IC=0,28-0,90). Además, cuando se controlan por todas las demás variables del modelo, el hecho de tener uno u otro estatus laboral tiene poco efecto sobre la pobreza menstrual. De hecho, no se encontraron diferencias entre ser estudiante y otras categorías como trabajar, estar desempleado, inactivo o en un ERTE. Observamos un aumento significativo del OR (OR=7,38; $p<0,05$; IC=1,20-45,83) en la categoría de situación laboral etiquetada como "Sin información", pero como se muestra en la Tabla 1 hay muy pocos casos en esta categoría. De nuevo, sería pertinente comprobar si una muestra de mayor tamaño podría modificar estos resultados.

Nuestros resultados apuntan a que la edad no es una variable significativa para explicar la pobreza menstrual. Todas las categorías de edad parecen estar expuestas de forma similar a este fenómeno una vez controladas por otras variables en el modelo. Sin embargo, el modelo confirma que ser de origen español se asocia con una mayor probabilidad de sufrir pobreza menstrual cuando se compara con otros orígenes, particularmente latinoamericanos u "otros". No se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre las mujeres de origen español y las procedentes de otros países de la UE. Además, se probaron otras variables en el modelo, incluido el nivel de estudios de los padres. Ninguna de ellas resultó ser estadísticamente significativa ni mejorar la capacidad explicativa del modelo.

4 Conclusiones

En conclusión, hemos estimado que la magnitud de la pobreza menstrual entre las jóvenes en un contexto urbano como el de Barcelona es del 15,3%, cifra que equivaldría a 30.900 mujeres de 15 a 34 años, aproximadamente. Dicha prevalencia parece coherente con las publicadas en otros estudios realizados en países y entornos de ingresos altos (Cardoso et al., 2021; IdiapGol, 2021; Mayor of London-YouGov, 2018).

Este estudio también pretendía evaluar la relación entre diferentes variables sociodemográficas y socioeconómicas y la pobreza menstrual. El modelo presentado en la sección de resultados señala las variables clave que contribuyen a explicar la pobreza menstrual entre las jóvenes de una zona urbana del sur de Europa. La privación material, la emancipación económica de los padres y el origen destacan como tres dimensiones clave que deben tenerse en cuenta y explorarse en detalle. Por el contrario, se observó que la edad, la situación laboral y los ingresos equivalentes del hogar explican muy poco el riesgo de pobreza menstrual entre las jóvenes adultas de Barcelona.

Los resultados revelan que la privación material severa se asoció significativamente con la pobreza menstrual (ajustando por los ingresos del hogar) señalando la necesidad de mejores indicadores para detectar la pobreza entre las jóvenes que menstrúan. La pobreza menstrual es un fenómeno que requiere indicadores que recojan información bastante más personal tanto a nivel individual como del hogar. La naturaleza de dicha pobreza está basada en el género, lo que plantea cuestiones sobre cómo se asignan los presupuestos familiares entre los miembros, cuál es el número de personas menstruantes en el hogar, etc. Para ello probablemente habría que replantearse la medición de la pobreza con una perspectiva de género, así como identificar cómo se solapan las privaciones que pueden agravar la experiencia de la pobreza. Esta información proporcionaría a los responsables políticos evidencias no sólo sobre el porcentaje de población que vive por encima o por debajo de un umbral de pobreza específico basado en los ingresos o el consumo, sino con el detalle y los matices necesarios para el diseño y el desarrollo de políticas e intervenciones eficaces. Por último, cabe referirse a la necesidad de investigaciones más concluyentes que prueben la relación entre la pobreza menstrual y otros resultados relevantes como la calidad de vida, la salud mental y el absentismo escolar y laboral.

Referencias bibliográficas

- ACLU and Period Equity (2019) The unequal price of periods: Menstrual equity in the United States. American Civil Liberties Union. <https://www.aclu.org/report/unequal-price-periods>
- Angulo-Olaiz, F., Goldfarb, E.S., y Constantine, N.A. (2014). Sexuality information needs of Latino and African American ninth graders: A content analysis of anonymous questions. *American Journal of Sexuality Education*, 9(1): 21–40.
- Banco Mundial. Globally, periods are causing girls to be absent from school. <https://blogs.worldbank.org/education/globally-periods-are-causing-girls-be-absent-school>
- Barrington, D. J., Robinson, H., Wilson, E., y Hennegan, J. (2021). Experiences of menstruation in high-income countries: a systematic review, qualitative meta-synthesis and comparison to low- and middle-income countries. *PLoS ONE* 16(7):e0255001.
- Cardoso, L.F., Scolese, A.M., Hamidaddin, A., y Gupta, J. (2021). Period poverty and mental health implications among college aged women in the United States. *BMC Womens Health*, 21, 14.
- Crawford, B.J. y Waldman, E. (2021). Period Poverty in a Pandemic: Harnessing law to achieve menstrual equity. 98 *Washington University Law Review* 1569.
- Gallo, P., Julià, A., Marí-Klose, M., Serra, J., Bellavista, J., y Escapa, S. (2023). Menstrual poverty among young women: a cross-sectional study in the urban context of Barcelona, Spain. *Journal of Poverty and Social Justice*, 31(1), 63–80.
- IdiapGol (2021). 2 de cada 10 mujeres ha tenido dificultades económicas para comprar productos para la menstruación. <https://www.idiapjgol.org/index.php/es/actualidad/noticias/1396-estudio-equidad-y-salud-menstrual>
- Marí-Klose, M., Julià, A., Escapa, S., y Gallo, P. (2023). Period poverty and mental health in a representative sample of young women in Barcelona, Spain. *BMC Women's Health*, 23(1), 1-9.
- Mayor of London-YouGov (2018) Tens of thousands of girls in London have experienced period poverty. <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/tens-of-thousands-experienced-period-poverty>.
- Medina-Perucha, L., Jacques-Aviñó, C., Valls-Llobet, C., Turbau-Valls, R., Pinzón, D., Hernández, L., Briales Canseco, P., López-Jiménez, T., Solana Lizarza, E., Munrós Feliu, J., & Berenguera, A. (2020). Menstrual health and period poverty among young people who menstruate in the Barcelona metropolitan area (Spain): Protocol of a mixed-methods study. *BMJ Open*, 10(7).
- OMS-UNICEF (2012). Consultation on Draft Long List of Goal, Target and Indicator Options for Future Global Monitoring of Water, Sanitation and Hygiene. World Health Organization, 1–19. https://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/Consultation_JMP_post2015_August2012.pdf
- Plan International UK (2018). Break the Barriers: Girls' experiences of menstruation in the UK. Plan International UK.
- Schoep, M.E., Adang, E.M.M., Maas, J.W.M., De Bie, B., Aarts J.W.M., y Nieboer, T.E. (2019). Productivity loss due to menstruation-related symptoms: a nationwide cross-sectional survey among 32,748 women. *BMJ Open*, 9:e026186.
- Sivakami M, Maria van Eijk A, Thakur H, et al. (2019). Effect of menstruation on girls and their schooling, and facilitators of menstrual hygiene management in schools: Surveys in government schools in three states in India. *J Glob Health*, 9(1): 010408.
- UNICEF (2019). Guidance on Menstrual Health and Hygiene. UNICEF, New York, USA.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Movilidad de pobreza y trayectorias laborales en España

Rodolfo Gutiérrez, Universidad de Oviedo (rgutier@uniovi.es)

Aroa Tejero, Universidad de Oviedo (tejeroaroa@uniovi.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

El creciente interés en la pobreza laboral suele llevar implícitos dos supuestos: que es un asunto relacionado con el trabajo por cuenta ajena y su creciente precarización; y que es un fenómeno estable. Sin embargo, el riesgo de pobreza laboral es más alto entre los trabajadores por cuenta propia que entre los asalariados. Además, la dimensión laboral también es una situación dinámica cuyos cambios pueden condicionar el riesgo de pobreza y su intensidad.

El objetivo principal de esta contribución es analizar la movilidad de pobreza tomando en cuenta diferentes trayectorias laborales. Para ello, se analizarán las entradas y salidas en la pobreza según la participación en el mercado laboral, las características y los eventos que pueden estar desencadenando los movimientos a uno y otro lado de la línea de pobreza.

Los resultados derivan de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2014-2021. Esta fuente de datos resulta adecuada por recoger información de los individuos y los hogares; además es una encuesta semi-panel que permite el análisis con perspectiva longitudinal, por lo que se pueden observar los niveles de movilidad y las principales causas que se asocian a las entradas y salidas de la pobreza.

Palabras clave

Pobreza, desigualdad, redistribución

1 Introducción

El creciente interés académico y político por el fenómeno de la pobreza laboral suele llevar implícitos un par de supuestos: por un lado, que es un asunto relacionado con el trabajo por cuenta ajena y su creciente precarización; por otro lado, que es un fenómeno estable y que el grupo bajo ese riesgo lo está con un grado alto de persistencia. Sin embargo, el riesgo de pobreza laboral en Europa suele ser más alto entre los trabajadores por cuenta propia que entre los asalariados. Además, la pobreza de ocupados suele ser una situación con una alta movilidad (Hick y Lanau, 2018), en general superior a la de la pobreza de los no ocupados.

El estudio de la pobreza se ha basado tradicionalmente en el análisis de datos de carácter estático, cuyo objetivo era la cuantificación y caracterización de la composición de la pobreza en un momento del tiempo concreto (Cantó, 2010). Sin embargo, cobra relevancia analizar la movilidad de pobreza y las razones por las que las personas y hogares entran y salen de esa situación. Además, la pobreza es el resultado de un proceso longitudinal de acumulación de recursos y necesidades (Layte y Whelan, 2002) y se requieren para su estudio perspectivas que puedan registrar esos cambios a lo largo del tiempo.

Algunos análisis han utilizado una perspectiva dinámica para analizar los riesgos de pobreza al mismo tiempo que las trayectorias laborales (Hallerod et al., 2015). Definen trayectorias laborales típicas desde una perspectiva longitudinal e identifican a personas que participan en el mercado laboral de una manera estable (en el trabajo por cuenta ajena o propia), a los que entran y salen de esa situación de estabilidad, a quienes están en una situación periférica (trabajando mayoritariamente, pero con algún periodo de desempleo o inactividad) o marginal (alternando episodios de empleo y desempleo/inactividad).

También se han analizado los eventos que pueden estar condicionando la movilidad de pobreza (Polin y Raitano, 2014). La importancia del balance entre recursos y necesidades para determinar los riesgos de pobreza ha llevado a la principal literatura a identificar los eventos desencadenantes de la pobreza como demográficos (cambios en las necesidades de los hogares) o económicos (cambios en los recursos de los hogares). Para el caso español concretamente se ha demostrado la importancia de esos eventos para explicar la movilidad de pobreza (Gutiérrez et al., 2011).

En este contexto, el objetivo principal es analizar la movilidad de pobreza tomando en cuenta diferentes trayectorias laborales, incluyendo la movilidad entre situaciones de empleo por cuenta ajena, propia y desempleo/inactividad. Para ello, se analizarán tanto las entradas y salidas en la pobreza según la participación en el mercado laboral, como las características y eventos que pueden estar desencadenando los movimientos a uno y otro lado de la línea de pobreza.

2 Metodología

La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) constituye una herramienta para el estudio de la distribución de los ingresos y la exclusión social en Europa. Sus principales ventajas son: reunir información de los hogares y las personas y tener un módulo longitudinal. Este módulo proporciona información de corte dinámico a través de la observación de las condiciones de vida de hogares y personas durante un periodo de tiempo. Esta información dinámica permite conocer cómo cambian y evolucionan las variables observadas para una misma persona u hogar a lo largo del tiempo.

La pobreza se mide desde una perspectiva relativa: un hogar pobre es aquel que se sitúa por debajo del 60% de la renta mediana equivalente. Para medir la situación de actividad se emplea la situación de actividad más frecuente: un ocupado (por cuenta ajena o propia, un desempleado, un inactivo) será el que esté en esa situación al menos 7 meses durante el año de observación.

Para el análisis dinámico de las trayectorias laborales se ha establecido una tipología basada en la observación de la situación de empleo más frecuente durante dos años. Desde esta perspectiva, se consideran *trabajadores por cuenta ajena* (o *trabajadores por cuenta propia*, personas *fuera del empleo*) aquellas que están en dicha situación de empleo más frecuente durante los dos años. Todas las anteriores serían trayectorias laborales estables. A su vez, se identifican las trayectorias laborales dinámicas. Se tiene en cuenta a aquellas personas que *entran en la ocupación* (su situación de empleo más frecuente en $t-1$ es el desempleo o inactividad, pero el empleo por cuenta ajena o propia en t), así como a las que *salen de la ocupación* (ocupación por cuenta ajena o propia en $t-1$ y desempleo o inactividad en t). La última categoría corresponde a aquellos que *alternan empleo por cuenta ajena y propia* (transitan entre el empleo por cuenta propia a trabajar por cuenta ajena).

En la Tabla 1 se presenta la distribución y la frecuencia de esta variable: la categoría mayoritaria es la de trabajadores por cuenta ajena (44,7%), seguida de las personas que se sitúan fuera de la ocupación (35,6%), los trabajadores por cuenta propia (8,8%), los trabajadores que entran en la ocupación (5,6%), las personas salen de la ocupación (3,9%) y, por último, los trabajadores que alternan el empleo por cuenta ajena y propia (1,4%).

Tabla 1. Trayectorias laborales dinámicas: definición, frecuencia y distribución.

		N	%
Trayectorias laborales estáticas			
Cuenta ajena	Cuenta ajena en $t-1$ y en t	30294	44,7%
Cuenta propia	Cuenta propia en $t-1$ y en t	5955	8,8%
Fuera de la ocupación	Fuera de la ocupación en $t-1$ y en t	24142	35,6%
Trayectorias laborales dinámicas			
Entra ocupación	Fuera de la ocupación en $t-1$ y trabaja por cuenta ajena o propia en t	3816	5,6%
Sale ocupación	Trabaja por cuenta ajena o propia en $t-1$ y fuera de la ocupación en t	2675	3,9%
Cuenta propia-ajena	Cuenta ajena en $t-1$ y cuenta propia en t (y viceversa)	954	1,4%
Total		67836	100,0%

Fuente: Elaboración propia a través de los microdatos del módulo longitudinal de la ECV 2014-2021.

Para analizar los eventos que pueden estar condicionando la movilidad de pobreza, se ha seguido la estrategia propuesta por Polin y Raitano (2014) y se han identificado dos tipos de eventos (demográficos y económicos) que pueden ocurrir de manera aislada o simultáneamente. Se han considerado como eventos demográficos los cambios en las necesidades de los hogares (Tabla 2): aumentos o descensos en el número de miembros del hogar, cambios en el estado civil y aumentos o descensos en el número de personas con mala salud en el hogar. Los eventos económicos representan los cambios en los recursos de los hogares y abarcan cambios a nivel del hogar en el número de personas que ingresan rentas laborales, en el total de meses trabajados y en el ingreso equivalente. Se han tenido en cuenta los aumentos de las necesidades y los descensos de los recursos cuando se analizan las entradas en la pobreza, y la situación contraria en el caso de las salidas.

Tabla 2. Eventos condicionantes de las entradas y las salidas de la pobreza: frecuencia y distribución

	Eventos de entrada en la pobreza		Eventos de salida de la pobreza	
	N	%	N	%
Al menos uno demográfico	6728	6,0%	5759	5,1%
Al menos uno económico	13466	11,9%	16468	14,6%
Al menos uno demográfico y uno económico	1701	1,5%	1894	1,7%
Ni demográfico ni económico	91035	80,6%	88809	78,6%
Total	112930	100,0%	112930	100,0%

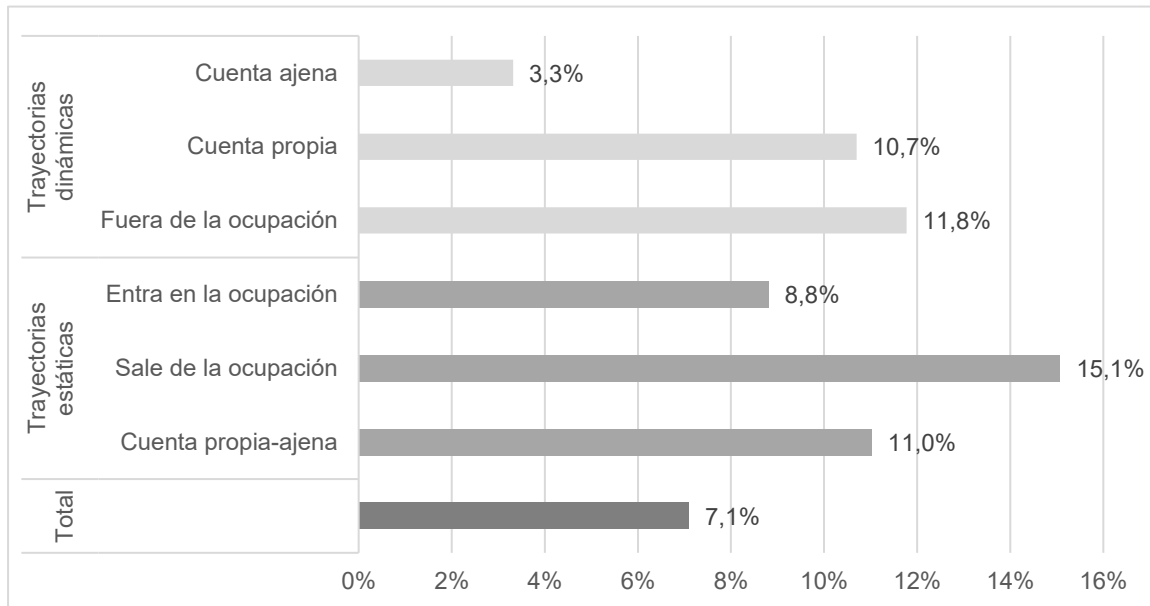
Fuente: Elaboración propia a través de los microdatos del módulo longitudinal de la ECV 2014-2021.

3 Resultados y conclusiones

Para una primera aproximación a la dinámica de la pobreza según trayectoria laboral se presentan las tasas de entrada y salida según esa variable (Gráficos 1 y 2). Las tasas de salida se obtienen mediante el cálculo de la proporción de personas que son identificadas como pobres en un año determinado ($t-1$), pero no están en la pobreza al año siguiente (t). Por su lado, las tasas de entrada representan la proporción de trabajadores que, no estando en la pobreza en un año determinado ($t-1$), se encuentran por debajo de la línea de bajos ingresos al año siguiente (t).

Tanto las entradas (Gráfico 1) como las salidas (Gráfico 2) de la pobreza muestran diferencias según la trayectoria laboral. Por un lado, las personas situadas en el trabajo por cuenta ajena durante los dos años de observación son los que tienen una menor tasa de entrada en la pobreza (3,3%), mientras que aquellas personas que salen de la ocupación están en la situación contraria (15,1%). Quienes trabajan por cuenta propia, están fuera de la ocupación o alternan el empleo por cuenta propia y ajena están en una posición intermedia y con tasas muy similares (en torno al 11%), así como quienes entran en la ocupación en el segundo año de observación (8,8%).

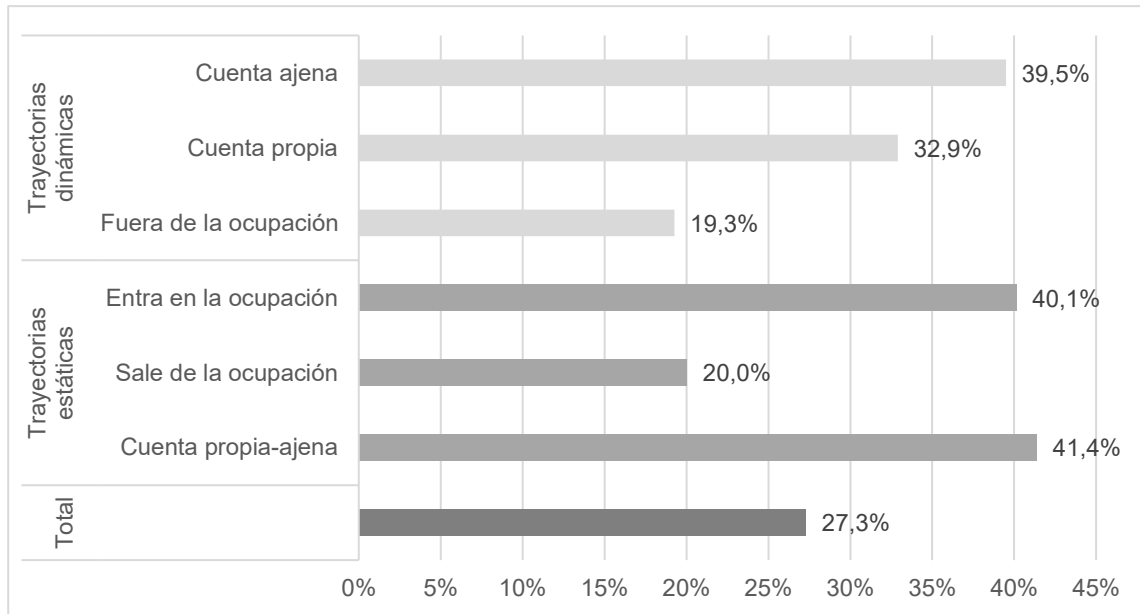
Gráfico 1. Tasas de entrada en la pobreza según trayectorias laborales en el periodo 2014-2021.



Fuente: Elaboración propia a través de los microdatos del módulo longitudinal de la ECV 2014-2021.

Por otro lado, la ventaja comparativa para las personas en el empleo por cuenta ajena no es tan acusada en el caso de las salidas de la pobreza (Gráfico 2), ya que comparten su mayor movilidad hacia posiciones fuera de la pobreza con quienes entran en la ocupación y quienes alternan el empleo por cuenta propia y ajena (con una tasa de salida en torno al 40%). Los trabajadores por cuenta propia están en una posición intermedia con una tasa de salida de 32,9%, mientras que quienes están fuera de la ocupación y salen de la misma solo salen de la pobreza en un 20%.

Gráfico 2. Tasas de salida de la pobreza según trayectorias laborales en el periodo 2014-2021



Fuente: Elaboración propia a través de los microdatos del módulo longitudinal de la ECV 2014-2021.

En las Tablas 3 y 4 se realiza un análisis preliminar de los eventos que pueden estar relacionados con la movilidad de la pobreza en función de la trayectoria laboral. Siguiendo la estrategia de Polin y Raitano (2014) se ha optado por una tipología de eventos relacionados con la pobreza que no son mutuamente excluyentes. Es decir, una transición de pobreza puede estar asociada a más de uno de los eventos operacionalizados. Esta perspectiva permite estudiar tanto la movilidad *agregada* como la *individual* (Jenkins, 2011; Jenkins y Rigg, 2001). La movilidad *individual* se refiere a las probabilidades de experimentar una transición de pobreza después de haber experimentado un evento determinado (tercera columna en las tablas). La movilidad *agregada* identifica la proporción de todas las transiciones de pobreza que experimentan cada uno de los eventos analizados (cuarta columna en las tablas)¹. También se incluye la prevalencia de los eventos teniendo en cuenta el total de personas incluidas en el análisis de las transiciones (segunda columna en las tablas).

¹ Para este resumen corto, por la limitación de palabras, se presentan las tablas con toda la información, pero solo se comenta la movilidad *agregada*.

Tabla 3. Eventos condicionantes de las entradas en la pobreza según trayectoria laboral para el periodo 2014-2021

	Prevalencia del evento entre los no pobres en t-1	Tasa de entrada condicionada por el evento	% de todas las entradas asociadas al evento
Tipo de evento			
Trayectorias estables			
Cuenta ajena			
<i>Al menos uno demográfico</i>	12,0%	4,5%	16,3%
<i>Al menos uno económico</i>	13,5%	7,9%	34,0%
<i>Al menos uno demográfico y uno económico</i>	1,4%	11,6%	5,4%
<i>Ni demográfico ni económico</i>	75,9%	2,4%	55,1%
Cuenta propia			
<i>Al menos uno demográfico</i>	90,1%	13,0%	12,3%
<i>Al menos uno económico</i>	86,1%	15,6%	21,5%
<i>Al menos uno demográfico y uno económico</i>	98,7%	27,5%	4,1%
<i>Ni demográfico ni económico</i>	22,5%	9,8%	70,4%
Fuera de la ocupación			
<i>Al menos uno demográfico</i>	89,3%	16,2%	15,5%
<i>Al menos uno económico</i>	78,8%	17,3%	33,2%
<i>Al menos uno demográfico y uno económico</i>	98,1%	18,5%	3,3%
<i>Ni demográfico ni económico</i>	29,9%	9,4%	54,6%
Trayectorias dinámicas			
Entra en la ocupación			
<i>Al menos uno demográfico</i>	89,1%	14,2%	18,6%
<i>Al menos uno económico</i>	90,0%	17,0%	21,1%
<i>Al menos uno demográfico y uno económico</i>	99,0%	25,1%	3,5%
<i>Ni demográfico ni económico</i>	19,9%	7,1%	63,7%
Sale de la ocupación			
<i>Al menos uno demográfico</i>	84,2%	16,6%	17,8%
<i>Al menos uno económico</i>	6,1%	15,4%	96,5%
<i>Al menos uno demográfico y uno económico</i>	86,4%	17,4%	16,1%
<i>Ni demográfico ni económico</i>	96,2%	7,8%	1,8%
Cuenta ajena-Cuenta propia			
<i>Al menos uno demográfico</i>	85,0%	13,1%	18,2%
<i>Al menos uno económico</i>	85,3%	21,2%	32,0%
<i>Al menos uno demográfico y uno económico</i>	97,2%	29,3%	9,4%
<i>Ni demográfico ni económico</i>	26,9%	9,1%	59,2%

Fuente: Elaboración propia a través de los microdatos del módulo longitudinal de la ECV 2014-2021.

El análisis de las entradas en la pobreza según evento y trayectoria laboral (Tabla 3) permite establecer algunas conclusiones. Por un lado, que para todas las trayectorias laborales (con una excepción) hay una gran

proporción de entradas en las que no se produce ni un evento demográfico ni económico de los tenidos en cuenta (más del 50%). La excepción es para quienes salen de la ocupación que, en un 96,5% de los casos experimentan un evento económico. Por otro lado, los eventos demográficos asociados a entrar en la pobreza ocurren en una proporción parecida en todas las trayectorias laborales (12-18%). Por último, los eventos económicos ocurren en una mayor proporción que los demográficos en la movilidad de entrada en la pobreza en todas las trayectorias laborales.

Los resultados de las salidas de la pobreza según evento y trayectoria laboral (Tabla 4) reflejan un panorama similar al de las entradas. Hay una importante proporción de eventos no identificados (al menos del 50%) para todas las trayectorias laborales, menos para quienes entran de la ocupación, que, en un 98,2% experimentan un evento económico. Los eventos demográficos tampoco presentan diferencias muy grandes en su asociación con las salidas de la pobreza (ocurren entre un 13 y 20%). Y también los eventos económicos están siempre más asociados a las salidas de la pobreza que los demográficos, aunque en el caso de las personas que salen de la ocupación y salen de la pobreza el porcentaje es muy similar entre los dos tipos de eventos (en torno al 17%).

Los resultados mostrados permiten concluir, de manera preliminar, que la movilidad de pobreza muestra diferencias según la trayectoria laboral y que la estabilidad de esta es especialmente protectora en el caso de los trabajadores por cuenta ajena. A su vez, la descripción de los eventos desencadenantes asociados a las entradas y salidas de la pobreza permite afirmar que los eventos económicos son más importantes que los demográficos para la movilidad en general y, especialmente, para quienes se mueven a un lado y otro de la línea de pobreza al mismo tiempo que entran y salen de la ocupación.

Referencias bibliográficas

- Cantó, O. (2010): "Climbing out of poverty, falling back in: low income instability in Spain". *Applied Economics*, 34 (15): 1903-1916.
- Gutiérrez, R., Ibáñez, M. y Tejero, A. (2011). "Mobility and persistence of in-work poverty" en Fraser, N., Gutiérrez, R. y Peñas-Casas, R. (2011): *Working poverty in Europe*, Hampshire: Palgrave-McMillan.
- Halleröd, B.; Ekbrand, H. y Begtsson, M. (2015). "In-work poverty and labour market trajectories: Poverty risks among the working population in 22 European countries". *Journal of European Social Policy*, 25(5): 473-488.
- Hick, R., y Lanau, A. (2018). "Moving In and Out of In-work Poverty in the UK: An Analysis of Transitions, Trajectories and Trigger Events". *Journal of Social Policy*, 47(4), 661-682.
- Jenkins, S. (2011). *Changing Fortunes: Income Mobility and Poverty Dynamics in Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Jenkins, S. y Rigg, A. (2001). "The dynamics of poverty in Britain", Department for Work and Pensions Research, Report no. 157.
- Layte, R. y Whelan, C.T. (2002). "Moving in and out of poverty: the impact of welfare regimes on poverty dynamics in the EU". *EPAG Working Papers*, Nº 30.
- Polin, V. y Raitano, M. (2014). "Poverty transitions and trigger events across EU groups of countries: Evidence from EU-SILC". *Journal of Social Policy*, 43(4): 745-772.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

La pobreza en hogares con discapacidad

Vanesa Rodríguez Álvarez, Universidad de Oviedo (rodriguezvanesa@uniovi.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

La discapacidad y la pobreza son dos realidades que en muchos casos se entrecruzan. Las personas con discapacidad (PCD) suelen tener menores ingresos, ahorros y propiedades que el resto de los ciudadanos.

El objetivo principal de este trabajo es realizar una primera aproximación a la relación entre la discapacidad y la pobreza. Para ello se estudiará el impacto de la discapacidad en la tasa de pobreza, utilizando una escala de equivalencia que tenga en cuenta la discapacidad.

Los datos utilizados para este trabajo provienen de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del año 2017 que, además de ser la fuente de información utilizada para medir la pobreza en España, nos permite identificar la discapacidad.

El enfoque bajo el que se desarrolla esta investigación es el de las capacidades de Amartya Sen. Desde este enfoque, las personas con discapacidad (PCD) experimentan más fácilmente la desigualdad en el acceso a los recursos y a la satisfacción de sus necesidades, dado que necesitan más recursos para alcanzar los mismos resultados.

Palabras clave

Discapacidad, tasa de pobreza

1 La pobreza y el coste de la discapacidad en la literatura

La relación entre discapacidad y pobreza no es algo nuevo para la literatura sobre discapacidad. Existe consenso en que las personas con discapacidad, en gran medida debido a su falta de participación en el mercado laboral, suelen tener menores ingresos, ahorros y propiedades que el resto de ciudadanos (Díaz Velázquez, 2011; Martínez Ríos, 2013), y que esto repercute negativamente en los ingresos del hogar (Huete, 2013, Anaut, y Arza, 2015 y Maroto y Pettinicchio, 2020). Además, la discapacidad implica unos costes extraordinarios que contribuyen a la generación de esta pobreza.

Diversos trabajos se han centrado en medir lo que denominan el coste de la discapacidad, es decir; que porcentaje extra tiene que invertir una PCD para obtener el mismo nivel de bienestar que una persona sin discapacidad. Lógicamente, los resultados varían en función del método, el país y del intervalo de edad utilizado (pues algunas de las bases de datos empleadas no permiten tener información de todos los rangos de edad). La mayoría de los trabajos analizan este sobrecoste a nivel de hogar, y en muchos casos se centran en países en desarrollo; mientras que Asuman *et al.* (2020) encuentran que en Ghana supone un 26%. En el caso europeo, Kuklys (2005), estimaba que el sobrecoste de la discapacidad en Reino Unido en los hogares formados por una sola persona con discapacidad era del 45%; Rosano *et al.* (2009), analizando el caso italiano,

lo establecen en un 116%; los mismos autores, pero con otra base de datos, centrándose en los hogares y en una fecha más reciente, cifran en un 76% el coste extra que tiene que asumir un hogar con discapacidad Rosano *et al.* (2016) y Braña y Pino (2011) lo cuantificaban en un 39,9% en el caso de la discapacidad moderada y un 71,7% en el de la severa.

Aunque la mayoría de estos trabajos se centran únicamente en la medición de este coste extra, algunos de ellos van más allá al relacionarlo con el incremento de la pobreza (según medidas objetivas) en el país analizado. En este sentido, Zaidi y Burchard (2005), para el Reino Unido, estiman en un 18% el incremento de la tasa de pobreza de los pensionistas y en un 3% el de toda la población. Rosano *et al.* (2016) indican que teniendo en cuenta el coste extra que supone la discapacidad el porcentaje de familias con algún miembro con discapacidad que se sitúan por debajo del umbral de la pobreza se incrementaría en un 53%. Por último, en el caso de España Dávila y Malo (2012), que analizan las diferentes tasas de pobreza entre 1994 y 2001, estiman ese incremento entre un 17 y un 24% según el tamaño del hogar.

2 Metodología

– La Encuesta de Condiciones de Vida

Los datos utilizados para este trabajo provienen de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del año 2017 que, además de ser la fuente de información utilizada para medir la pobreza en España nos permite identificar la discapacidad a través de dos preguntas que se realizan a todos los encuestados de 16 y más años:

PH020: “¿Tiene alguna enfermedad o problema de salud crónicos? Con crónico me refiero a enfermedades o problemas de salud que hayan durado o se espera que duren al menos 6 meses”

PH030: “Durante al menos los últimos seis meses, ¿en qué medida se ha visto limitado debido a un problema de salud para realizar las actividades que la gente habitualmente hace? Usted diría que ha estado”

Las respuestas posibles son: “Gravemente limitado”, “limitado, pero no gravemente” o “nada limitado”.

Aunque tal y cómo indica Rodríguez (2013) el cambio realizado en 2008, que, a grandes rasgos, supuso que la pregunta PH020 dejase de actuar de filtro para la PH030, hace más difícil identificar a las personas con discapacidad, pues la forma en la que está formulada la segunda pregunta puede llevar a contestar de forma positiva a individuos que sí han sufrido una limitación en los últimos meses, pero de duración inferior a seis meses, con lo que al seguir aplicando los mismos requisitos para identificar a las personas con discapacidad estaremos sobrevalorando los resultados sobre los datos de los años anteriores. Para este trabajo consideraremos personas con discapacidad a todas las personas que contestan a la segunda pregunta con “Gravemente limitado” (que equipararemos a discapacidad severa) o “limitado, pero no gravemente” (discapacidad moderada).

Una posibilidad que se planteó para hacer más restrictiva la definición de discapacidad e intentar solventar este problema fue seguir la lógica de identificación de las personas con discapacidad en la ECV antes de la modificación de 2008. Esto es, usar la pregunta PH020 como filtro, y considerar como personas con discapacidad únicamente a quien la conteste afirmativamente y en la siguiente respuesta “Gravemente limitado” o “limitado, pero no gravemente”.

Finalmente se desechó esa posibilidad al considerar más relevante introducir en el análisis la discapacidad de los menores de 16 años residentes en el hogar. Para ello se utilizó el módulo de salud de 2017. Este módulo nos permite identificar a los menores de 16 años con discapacidad de una forma bastante similar a la explicada anteriormente (pero no se puede identificar de forma restrictiva), a partir de la siguiente pregunta:

RC020T: “Durante al menos los últimos 6 meses, ¿en qué medida se ha visto limitado debido a un problema de salud para realizar las actividades que los niños habitualmente hacen?”

Nuevamente las respuestas posibles son: “Gravemente limitado”, “limitado, pero no gravemente” o “nada limitado”. Y nuevamente consideramos personas con discapacidad las que responden siguiente respuesta “Gravemente limitado” o “limitado, pero no gravemente”.

Algunos autores señalan la posibilidad de sobreestimar la prevalencia de la discapacidad por el uso de una autoclasificación, debido a un posible sesgo de autojustificación (el individuo podría autojustificar su baja o nula actividad en el mercado de trabajo o la percepción/solicitud de subsidios por sufrir discapacidad). Sin embargo, Malo (2003) indica que esto no debe esperarse en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) porque se trata de una encuesta anónima, la pregunta que define la discapacidad no está referida a incapacidad para trabajar y, por último, las preguntas sobre mercado de trabajo y sobre discapacidad están lo suficientemente separadas en el cuestionario como para que el individuo no las relacione entre sí. Dada las similitudes entre el PHOGUE y la ECV respecto a la identificación de la discapacidad consideramos que este razonamiento sigue siendo válido.

Por último, en cuanto a los ingresos, para calcular los umbrales de pobreza se ha utilizado la Renta disponible total del hogar en el año anterior al de la entrevista, que tal y cómo indica la propia ECV es la variable utilizada en los indicadores armonizados de pobreza. La propia ECV identifica los hogares por debajo del umbral de la pobreza teniendo en cuenta la escala de unidades de consumo de la OCDE modificada.

Dado que esta base de datos nos proporciona información sobre la edad y la discapacidad de todos los miembros del hogar, se calculará una escala modificada de unidades de consumo (UC) que tenga en cuenta el grado de severidad de la discapacidad de los miembros del hogar. A partir de esa escala se calculará nuevamente el umbral de pobreza y el porcentaje de hogares por debajo del mismo.

– *Escala modificada de unidades de consumo*

Tal y cómo se ha indicado, normalmente la discapacidad supone limitaciones a la realización de las actividades habituales de la vida diaria, imponiendo un patrón de gasto diferenciado (por ejemplo, sillas de ruedas o muletas, baños adaptados, etc.). Esto rompe las habituales economías de escala relacionadas con el incremento marginal del tamaño del hogar: un miembro del hogar con discapacidad puede necesitar una serie de bienes o servicios que serán de uso privativo, pues el resto de los miembros sin discapacidad no los van a usar. Desde esta perspectiva, la discapacidad debería ser considerada en el cálculo de las escalas de equivalencia (que están relacionadas con la existencia de economías de escala en los hogares).

Habitualmente para calcular la tasa de pobreza se utiliza la escala modificada de la OCDE que proporciona una ponderación diferente a cada miembro del hogar. El peso del primer adulto es 1, el peso de cada adulto adicional es 0,5, y el de cada niño (menores 14 años de edad) es 0,3.

Sin embargo, a partir del trabajo de Braña y Pérez (2011), que estiman el sobrecoste de la discapacidad moderada en un 39,5% y de la severa en un 71,7%, en este trabajo se propone una ponderación de la escala modificada de la OCDE teniendo en cuenta este sobrecoste. Con esta nueva escala se calculará un nuevo umbral de pobreza lo que supone un cambio en las tasas de pobreza.

Este enfoque es similar al desarrollado por Dávila y Malo (2012), pero utilizando una escala calculada específicamente para España (estos autores utilizan la ponderación calculada por Kuklys para el Reino Unido). La escala utilizada en este trabajo combina la escala modificada de la OCDE con la propuesta de Braña y Pérez (2011) y es la siguiente:

Hogares en los que ningún miembro tiene discapacidad: Se aplica la escala modificada de la OCDE.

Hogares con al menos una persona con discapacidad:

Si hay un adulto con discapacidad se le considera el primer adulto y su peso dependerá de la intensidad de la discapacidad:

- Discapacidad severa: $1 * 1,717$
- Discapacidad moderada: $1 * 1,399$

El resto de adultos con discapacidad tendrán el siguiente peso:

- Discapacidad severa: $0,5 * 1,717 = 0,8585$
- Discapacidad moderada: $0,5 * 1,399 = 0,6995$

Todos los niños con discapacidad tendrán el siguiente peso (según su intensidad)

- Discapacidad severa: $0,3 * 1,717 = 0,5151$
- Discapacidad moderada: $0,3 * 1,399 = 0,4197$

Para el resto de adultos y de niños (sin discapacidad) se aplica la escala modificada de la OCDE (0,5 y 0,3 respectivamente)

Utilizando esta nueva escala, los hogares que incluyan a personas con discapacidad tendrán un tamaño equivalente mayor y, por tanto, su renta equivalente será diferente, al igual que lo será el umbral de pobreza relativa (60% de la renta mediana equivalente).

Es de esperar que cambio en el umbral tenga un efecto directo en la presencia de hogares con discapacidad por debajo del mismo. Y también, en la línea de lo encontrado en otros trabajos, que algunos hogares sin discapacidad dejen de estar en situación de pobreza (aquellos cuya brecha de pobreza sea menor).

3 Resultados preliminares

La escala propuesta supone un incremento del peso de los hogares formados por 3 o más unidades de consumo. Este cambio en el tamaño de los hogares tiene un efecto directo en la renta por unidad de consumo, que se reduce en más de 1.400€, el umbral de pobreza (que lo hace en algo más de 840€) y, por ende, en la tasa de riesgo de pobreza, que se incrementa en algo más de 2 puntos.

Con el objetivo de arrojar más información sobre los hogares con PCD, se ha repetido el análisis diferenciando entre hogares con y sin discapacidad. En el Cuadro 3.1 se muestra la tasa de riesgo de pobreza en función de que en el hogar al menos uno de sus miembros tenga discapacidad.

Cuadro 3.1: Tasa de riesgo de pobreza en función de la discapacidad (%)

	Escala OCDE modificada			Escala propuesta		
	Hogar con PCD	Hogar sin PCD	Total	Hogar con PCD	Hogar sin PCD	Total
Tasa de riesgo de pobreza	24,3	20,4	21,6	35,6	18,5	23,9

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECV 2017

Tal y como se esperaba, al tener en cuenta el coste de la discapacidad en la escala propuesta ha cambiado la tasa de riesgo de pobreza, no sólo para el conjunto de la población española, dónde ha aumentado 2,3 puntos,

sino para los dos tipos de hogares analizados. Mientras que la tasa de riesgo de pobreza de los hogares sin discapacidad se reduce en casi dos puntos, la de los hogares con discapacidad se ha incrementado en más de 11 puntos, siendo la diferencia entre ambas de 17,1 puntos (en la línea de lo indicado por Dávila y Malo, 2012).

4 Tentativa de conclusiones

Es un hecho conocido la relación entre pobreza y discapacidad. Aunque parte de esta situación está relacionada con la composición del colectivo de PCD (por ejemplo, la prevalencia de la discapacidad es mayor en mujeres y en ancianos), la discapacidad en sí misma, o mejor dicho el coste asociado a la misma también influye en esta situación.

En este trabajo se ha calculado el riesgo de pobreza de los hogares teniendo en cuenta ese coste asociado, y a partir de los resultados obtenidos podemos concluir que, al no cuantificarlo, las habituales medidas del riesgo de pobreza subestiman el impacto en los hogares con discapacidad.

El análisis de cómo afecta la pobreza a distintos colectivos (entre ellos las PCD) es un elemento que puede ayudar a mejorar el diseño de las políticas sociales para incrementar el bienestar. Pero, además, el conocimiento sobre cómo es la relación de los hogares en los que al menos uno de sus miembros tiene discapacidad con la pobreza nos puede dar una idea de hasta qué punto las políticas sociales españolas están protegiendo a este colectivo.

5 Limitaciones y futuras líneas de investigación

Una de las principales limitaciones de este trabajo es la ponderación utilizada. Aunque resulta más ajustada a la realidad española que la utilizada por Dávila y Malo (2012) tiene dos limitaciones importantes: Está calculada identificando como personas con discapacidad a las personas de 16 o más años y, más importante aún, está calculada a partir de la ECV de 2007, por lo que no tiene en cuenta los efectos que la crisis económica ha tenido en ambos tipos de hogares.

Por lo tanto, antes de profundizar más en este análisis se considera necesario calcular un nuevo “coste de la discapacidad” más cercano en el tiempo, o incluso varios (en las distintas etapas de la crisis) para ver cómo ha sido la evolución de la brecha entre hogares con y sin discapacidad.

Además, para incrementar el conocimiento sobre esta realidad y proporcionar información potencialmente útil para el diseño de las políticas vinculadas con la discapacidad, resulta imprescindible profundizar en la composición de los hogares con discapacidad, para identificar cuáles son los perfiles de hogar con tienen un mayor riesgo de caer en la pobreza. También se considera necesario vincular los resultados obtenidos con el diseño, y la evolución en su caso, de estas políticas, y analizar, detenidamente, el papel que las políticas de bienestar social tienen a la hora de amortiguar la pobreza en estos hogares. Por ejemplo, estudiando hasta qué punto el efecto que las transferencias sociales consigue paliar esta situación (tanto en términos absolutos, como en comparación con lo que se observa si se utiliza la escala de UC habitual).

Referencias bibliográficas

Anaut, S. y Arza, J. (2015): “La exclusión social en los hogares con algún miembro con discapacidad durante el período de crisis en España”, *Revista Española de Discapacidad*, 3(1): 7-28. <http://dx.doi.org/10.5569/2340-5104.03.01.01>

- Asuman, D., Ackah, C.G. & Agyire-Tettey, F. (2020): "Disability and Household Welfare in Ghana: Costs and Correlates". *Journal of Family and Economic Issues* (online) <https://doi.org/10.1007/s10834-020-09741-5>
- Braña Pino F.J. y Antón Pérez, J.I. (2011): "Pobreza, discapacidad y dependencia en España". *Papeles de economía española*, 129, 14-26.
- Dávila, C. D. y Malo, M. A. (2012): "Poverty dynamics and disability: an empirical exercise using the European community household panel". *The Journal of Socio-Economics*, 41(4), 350-359. <https://doi.org/10.1016/j.socec.2012.04.004>
- Díaz Velázquez, E. (2011): "Estratificación y desigualdad por motivo de discapacidad". *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 5(1), 157-170
- Huete García, A. (2013): "La exclusión de la población con discapacidad en España. Estudio específico a partir de la Encuesta Social Europea". *Revista Española de Discapacidad*, 1(2): 7-24. <http://dx.doi.org/10.5569/2340-5104.01.02.01>
- Kuklys, W. (2005): *Amartya Sen's Capability Approach. Theoretical Insights and Empirical Applications*. Springer, Berlin Heidelberg
- Malo, M.A. (2003): "Las personas con discapacidad en el mercado de trabajo español". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 46, 99-126.
- Maroto, M. y Pettinicchio, D. (2020): "Barriers to Economic Security: Disability, Employment, and Asset Disparities in Canada". *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 57: 53-79. <https://doi.org/10.1111/cars.12268>
- Martínez Ríos, B. (2013): "Pobreza, discapacidad y derechos humanos". *Revista Española de Discapacidad*, 1(1): 9-32. <http://dx.doi.org/10.5569/2340-5104.01.01.01>
- Rodríguez, V. (2013): "Fuentes de información sobre discapacidad y empleo en España", *Revista Española de Discapacidad*, 1(1), 73-95. <http://dx.doi.org/10.5569/2340-5104.01.01.04>
- Rosano, A., Mancini, F. y Solipaca, A. (2009): "Poverty in people with disabilities: Indicators from the capability approach". *Social Indicators Research*, 94(1), 75-82. <https://doi.org/10.1007/s11205-008-9337-1>
- Rosano, A., Mancini, F. y Solipaca, A. (2016): "Un'ipotesi di revisione dei parametri Isee sulla base del capability approach". En Conferenza ESPANET (Septiembre 2016).
- Zaidi, A. y Burchardt, T. (2005): "Comparing incomes when needs differ: equivalization for the extra costs of disability in the UK". *Review of Income and Wealth*, 51(1), 89-114. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4991.2005.00146.x>



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Els treballadors pobres. Una realitat present a la Garrotxa

Sara Ayllón, Universitat de Girona (sara.ayllon@udg.edu)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resum

La pobresa en el treball o els treballadors pobres són part de la nova realitat. L'ocupació ja no constitueix el mètode infal·libre per lluitar contra la pobresa, sinó que fins i tot en territoris amb bones xifres d'ocupació, la precarització del treball, l'increment del cost de la vida i la vulnerabilitat sociopersonal són alguns dels factors que marquen l'esdevenir de molts treballadors i treballadores. Aquesta realitat també aterra a les nostres realitats més properes, amb unes especificitats pròpies de cada territori en funció del seu context. Aquest estudi pretén poder definir qui i com són els treballadors pobres de la Garrotxa (Girona) i quines són les situacions a les que han de fer front per poder seguir endavant.

Paraules clau

Treballadors pobres, precarietat, pobresa

1 Introducció/Descripció general

Durant diverses dècades s'ha plantejat l'ocupació com una fórmula més o menys suficient per combatre la pobresa, però durant els últims anys s'ha detectat que ja no només va associada a persones que es mantenen fora del mercat laboral. De fet, les polítiques destinades a aconseguir una plena ocupació han estat, fins fa unes dècades, l'antídot institucional per combatre la pobresa. Tant és així que l'Organització Mundial del Treball (OIT, a partir d'ara), amb motiu de la 91a reunió de la Conferència Internacional del Treball (Ginebra, 2003), publica una memòria amb el nom de "Superar la pobresa mitjançant el treball". Als últims anys, però, ha anat creixent la quantitat de persones ocupades que es troben en una situació de pobresa. Aquest fenomen ha crescut tant que setze anys després, la mateixa OIT publica un altre informe amb el nom "Els treballadors pobres o com un treball no és garantia de condicions de vida dignes".

El treball a temps complet ja no pot garantir la inexistència de pobresa, doncs les desigualtats salarials cada vegada són majors i afecten sobretot a les persones de la part inferior de la distribució salarial. Com a resultat, molts països de la Unió Europea (UE, a partir d'ara) han experimentat un augment en la taxa de treballadors pobres.

En aquest punt, la literatura acadèmica reconeix i treballa al voltant de la figura dels treballadors pobres, tot i que la forma en què es defineix la pobresa en el treball complica la interpretació d'aquesta mesura i la identificació de les seves causes.

2 Conceptualització

El Consell Econòmic i Social Europeu (2009) defineix el treballador pobre com aquella persona que treballa, al menys set mesos a l'any i que viu en una llar la renda de la qual és inferior al 60% de la renda mitjana nacional. De manera gairebé idèntica, la Comissió Europea (2015) també contribueix amb la definició amb “persones ocupades que viuen el llars amb ingressos disponibles equivalents per sota del 60% de la mitjana nacional”.

Així, la taxa de pobresa en el treball resulta del percentatge de persones que estan treballant i en risc de pobresa entre les persones que estan treballant actualment. Ara bé, no s'ha de confondre el concepte de treballador pobre amb el de treballador mal pagat. Eurostat defineix aquests últims com persones ocupades que guanyen dos terços menys de la mitjana nacional d'ingressos bruts per hora. Per tant, poden haver-hi treballadors mal pagats que no siguin pobres i viceversa (Jara & Popova, 2019).

Per parlar de treballadors pobres es combina la informació a nivell individual i la informació a nivell de la llar, doncs l'estat dels treballadors pobres no sols depèn de les seves pròpies característiques d'ocupació, sinó també del mercat laboral d'altres membres de la llar i altres característiques de la mateixa, com el número de fills a càrrec.

2.1 Àmbit individual

S'ha demostrat que la pobresa en el treball està fortament relacionada amb les característiques de l'ocupació precària: baixos salaris, baixa intensitat laboral, ocupació temporal, ocupació en determinats sectors de l'economia (per exemple, el sector serveis) i l'autoocupació. En aquest sentit, l'Organització per la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) considera que per a poder determinar el nivell de qualitat o no d'un lloc de treball, haurem d'atendre a aspectes com el nivell del salari, la seguretat laboral o la pròpia qualitat de l'espai o lloc de treball. El treballador pobre descriu clares trajectòries laborals de precarietat donat a que viu en la inseguretat a raó de la inestabilitat, que sol estar unida al seu vincle contractual, o per comptar amb jornades laborals reduïdes, unit a la insuficiència dels ingressos. Veu disminuïda considerablement la seva capacitat per a poder fer front a les seves necessitats bàsiques, en la mesura que els ingressos provinents del treball són escassos o han anat disminuint progressivament. La inestabilitat laboral, la parcialitat, la temporalitat, la falta de qualitat en el treball en general incentivaria a aquest tipus de treballador a buscar activitats informals o a sol·licitar ajudes públiques per poder donar resposta a la insuficiència dels ingressos (Martínez Martín et., al, 2018). Hi ha també un factor clau a considerar en els treballs precaris: el gènere, doncs les dones tendeixen a renunciar a treballs a temps complet millor pagats principalment degut a les seves responsabilitats de cures (Jara & Popova, 2019).

2.2 Àmbit de la llar

La intensitat laboral al sí de la llar és determinant. La doble o múltiple font d'ingressos és un dels factors més importants que treu les famílies de la pobresa. Durant les darreres dècades, els països europeus han vist incrementada la doble remuneració a la llar degut a una major participació femenina al mercat laboral. Es detecten algunes variacions entre els diferents règims de benestar, havent una major prevalença d'aquest tipus de llar als països escandinaus i una menor prevalença al sud d'Europa. Ara bé, el principal portador d'ingressos a la llar sol ser una figura masculina, mentre que les dones constitueixen el “segon treballador”.

A banda de les característiques individuals i de la llar esmentades, diferents estudis han analitzat també la importància dels factors institucionals, del mercat laboral i els demogràfics. En concret, el disseny del sistema

d'impostos i beneficis mereix especial atenció pels efectes directes i indirectes que té sobre la pobresa dels ocupats.

Així doncs, la taxa de pobresa en el treball és el resultat d'interaccions complexes entre característiques a nivell individual i de la llar, i les estructures institucionals i del mercat laboral, sent la doble font d'ingressos i el disseny del sistema d'impostos i beneficis els determinants més influents de la taxa en qüestió (Jara & Popova, 2019).

3 Un marc de precarietat

Tal com s'apuntava en apartats anteriors, la pobresa en el treball està fortament relacionada amb les característiques de l'ocupació. Així i tot, també hem de tenir en compte el context del moment concret que analitzem, ja que condiciona de múltiples formes la realitat dels treballadors pobres.

Des de la crisi financera de l'any 2008, succeïda per la crisi de la Covid-19 de l'any 2020 i 2021 s'han generat i agreujat unes dinàmiques empobridores i polarització social que comporten, entre altres, la intensificació de la pobresa, l'extensió de la vulnerabilitat i la multiplicació de situacions de precarietat i risc d'exclusió. Tot això contribueix a una devaluació salarial, a la precarització del mercat laboral i a una creixent dificultat d'accés als drets socials, que incrementa, encara més, el desequilibri entre els ingressos i el cost de vida. (ECAS, 2022). Aquesta precarització de les condicions de treball, els processos de desprotecció del mercat de treball i el debilitament dels recursos socials de l'Estat del benestar provoquen un empobriment generalitzat que ja comprèn part de la població treballadora (Aragón et., al).

Ens trobem davant de l'esgotament d'un model que comporta poca distribució de la riquesa, dificultats per sortir de situacions de pobresa i l'extensió de la vulnerabilitat a causa del desequilibri entre els ingressos de les llars procedents d'un mercat laboral precaritzat i el cost de la vida (ECAS, 2022), al qual s'ha de sumar la mercantilització de l'habitatge i les dificultats per fer front a altres necessitats bàsiques, que també propicien l'extensió i el creixement de la figura dels treballadors pobres.

4 Una realitat present a la Garrotxa?

Un dels objectius consisteix en presentar una definició contundent i ampla del concepte de treballador pobre i d'explicar les seves causalitats i, per altra banda, veure concretament qui són i com són els treballadors pobres a la Garrotxa.

5 Metodologia

Més enllà d'una revisió documental exhaustiva, es combinen les metodologies quantitativa i qualitativa.

Primerament, s'analitzen els resultats d'una enquesta sobre qüestions socioeconòmiques que es va dur a terme amb les persones més grans de 16 anys de la ciutat d'Olot, l'any 2021. Aquesta pretén conèixer la realitat social i econòmica del territori estudiat, atenent a aspectes clau per tal de poder relacionar-la amb la literatura sobre treballadors pobres. Es tracta d'una enquesta telefònica que van respondre 432 persones de la ciutat d'Olot, i la mostra va ser estratificada per sexe, edat i nacionalitat. El treball de camp es va dur entre el 5 d'octubre i el 5 de novembre de 2021 per mitjà d'una empresa externa. Aquesta enquesta seguia majoritàriament les preguntes ja formulades a una enquesta de l'any 2017, per tal de poder oferir una evolució temporal dels resultats. De tota manera, algunes preguntes es van incorporar de nou.

Per altra banda, es realitzen un total de quinze entrevistes semiestructurades per conèixer amb profunditat quin és el perfil dels treballadors pobres i quines són les diverses situacions a les que han de fer front. Aquestes entrevistes tenen una durada d'entre 30 i 40 minuts, majoritàriament de manera telemàtica. Cinc de les entrevistes es realitzen a professionals dels serveis socials, de l'oficina d'ocupació i sindicats, i la resta a persones que són o que potencialment poden ser qualificades com treballadores pobres, que es troben treballant a diferents sectors econòmics o empresarials. A dia d'avui, les entrevistes a professionals ja han finalitzat, mentre que les entrevistes a treballadors encara es troben en curs. Els contactes de les persones treballadores són proporcionats per professionals d'ocupació de la Garrotxa.

Finalment, s'han realitzat tres grups de discussió: un amb professionals de la Taula de Pobresa d'Olot, una amb empresaris de la zona i un altre amb potencials treballadors pobres. Aquests grups de discussió s'han dut a terme amb el suport de la consultora Ilabso, durant els mesos de juny i juliol de 2023.

6 Resultats i conclusions

Amb els resultats de l'enquesta i amb l'anàlisi de les entrevistes, intentarem proposar una definició de treballador pobre ampla, que consideri els aspectes econòmic i familiar, però també la perspectiva social de la persona. A més, podrem conèixer en quina mesura la figura de treballador pobre és present a la Garrotxa, a quins sectors econòmics és més freqüent i quines són les seves característiques.

A mode preliminar, ja es poden discernir algunes conclusions, però cal completar el treball de camp planificat per poder donar una resposta transversal a les preguntes plantejades.

Referències bibliogràfiques

- Carrera, E., Brugué, Q. y Casademont, X. (2021). Vulnerabilidad y cronificación de la pobreza: estudio de caso de la exclusión social en Olot (Girona). *Revista Española de Ciencia Política*, 57, 219-242. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.57.08>
- Entitats Catalanes d'Acció Social (2022). Informe INSOCAT per a la millora de l'acció social. Indicadors socials a Catalunya en relació al context estatal i europeu. Vides precàries, drets vulnerats. 15.
- Jara, H., Popova, D. (2021). Segundos asalariados y pobreza de los ocupados en Europa. *Revista de Política Social*, 50 (3), 470-492. doi:10.1017/S0047279420000227
- Maitre, B., Nolan, B., Whelan, C. (2012). Low Pay, in-work poverty and economic vulnerability: a comparative analysis using EU-SILC. *The Manchester School*, 80, (1), 99–116. Doi: 10.1111/j.1467-9957.2011.02230.
- Marianna F., Emanuela S., (2019) Individual and household inwork poverty in Europe: understanding the role of labor market characteristics. *European Societies*, 21:1, 130-157, Doi: 10.1080/14616696.2018.1536800
- Organización Internacional del Trabajo (2003). Memorandum 91ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

The impact of the COVID-19 crisis on households with immigrant children in Spain: how does it differ from the previous crisis?

Jacobo Muñoz-Comet, UNED, (jmcomet@poli.uned.es)

Albert Arcarons Feixas, UNED (albarcarons@madrid.uned.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Abstract

Households with children are at a higher risk of poverty and social exclusion than households without children in Spain. This higher risk of poverty is more pronounced for households with immigrant children compared to their native counterparts, a comparatively adverse situation that is likely to worsen with the change of the economic cycle or with the advent of economic crises. This results in a widening of the gap between native and immigrant households with children, which coupled with a potential situation of chronification of poverty, perpetuates the cycle of disadvantage and ultimately increases the level of inequality in the country. On this basis, in this article we use data from the Spanish Labour Force Survey to construct a sample of immigrant and native children aged 0 to 18 and describe the characteristics of their respective households previous to the two most recent economic crises, the Great Recession of 2008 and the one derived from the COVID-19 pandemic and the confinement measures, and evaluate the impact of each crisis by studying different labour market outcomes of the parents. To assess this impact, we look at the effect of several protective factors that are likely to differ between the two populations. In our analysis we further disaggregate by migration status and region of origin to take into account the heterogeneity of the immigrant population.

Keywords

COVID-19, immigrant children, households, Great Recession

1 Introduction

Across the European Union, and particularly in Spain, households with children have a higher risk of poverty and social exclusion than households without children, due, among other factors, to their relationship with the labour market. At the same time, this greater risk of poverty is more pronounced in households with immigrant children, a comparatively adverse situation that worsens with changes in the economic cycle (OECD 2020). Thus, it is well-established in the literature that immigrants are more affected by economic downturns (Arcarons & Muñoz-Comet 2018; Borjas & Cassidy 2020; Mooi-Reci & Muñoz-Comet 2015). However, little is known about the impact the COVID-19 crisis has had on the labour market situation of households with immigrant children in Spain and about the difference between this impact and that of the 2008 economic crisis.

One might argue that compared to the 2008 crisis, the COVID-19 crisis has had an impact on a more established immigrant population, as the main arrival flows in Spain took place in the late 1990s and early 2000s (Miyar-Busto 2020). This would have translated in the immigrant population having more resources that protect themselves against job loss resulting in a lower increase of their disadvantage (assimilation thesis). However, on the other hand, the fact that the immigrant population is overrepresented in more precarious forms of employment, together with compositional changes due to return migration and new arrivals between the two crises, might lead us to be sceptical regarding assimilation postulates (persistence thesis) (Cebolla-Boado, Miyar-Busto & Muñoz-Comet 2015). Moreover, the different nature of the two economic shocks and the

measures and policies adopted in response might have resulted in a different impact of this crisis on the labour market outcomes of households with immigrant children.

To better understand all these processes, this article has three main objectives: study the impact of the COVID-19 crisis on households with immigrant children compared to the 2008 crisis and to households with native children; identify the main characteristics of these two types of households with children and how and to which extent they have affected their labour market situation in both crises; and assess whether the vulnerability experienced by children of immigrant origin reduces as the immigrant population in Spain is more settled and therefore more protected over the years.

In sum, we contribute to the literature by assessing, first, how has the COVID-19 crisis and the confinement measures affected immigrant households with children and their relationship with the labor market; second, how does this compare with native households with children; and, third, which are the main differences compared to the economic crisis of 2008 and the subsequent recession. The main contribution of this article is then to quantify, compare and understand the impact of crisis or economic shocks on immigrant children and their families. We believe this has important policy implications in several domains such as child poverty -as immigrant children represent around 15% of children in Spain but 33% of those in poverty-, inequality and intergenerational transmission of disadvantage, immigrant incorporation into the host society and labour market integration.

2 Methodology

In order to study the labour market status of households with immigrant and native children in Spain, we use year and quarter data from the Spanish Labour Force Survey (SLFS) for the 2000-2022 period. The SLFS is a household survey conducted quarterly since 1976 by the Spanish National Statistics Institute (INE). The total sample consists of approximately 65,000 households, which corresponds to about 160,000 persons. In this article we define a sample of children (below age 18) resulting in more than 2.5 million observations.

The dependent variable refers to the employment status of the household in which the child lives, a dummy variable that distinguishes between the categories "at least one adult works" (0) and "none of the adults work" (1). The two key independent variables of the study are children's migration status (immigrant vs. native) and the year of observation. As control variables we include the age of children, the type of household they live in, the presence of other economically dependent children, the highest educational level in the household and the household's maximum work experience or time in the labour market (in years).

To estimate the probability of living in a household in which none of the adults work (vs. at least one adult works), we use linear regression models, including first the interaction between children's migration status and the year of observation and then the rest of the variables. The interaction captures how inequality between children of immigrant and native origin evolves over time and, in particular, shows the impact on both groups of the Great Recession derived from the 2008 crisis and Covid-19 crisis.

3 Preliminary results and conclusions

Overall, immigrant and native children in Spain present significant differences on the main outcome of interest in this article, namely the parental labour market situation -i.e. at least one adult in the household is employed versus none are employed-. While the percentage of immigrant children who live in households in which no adult is employed stands at 14%, for native children this is more than 5 percentage points lower (i.e. 8.6%).

Table 1 also shows significant differences between immigrant and native children on several potential

protective factors related to unemployment and job loss, particularly in the advent of economic crises that we then use in the models. In terms of family structure, immigrant children are less likely than native children to live in a two-parent household, although they are equally likely to have siblings. We do not account here for the number of children but whether there are other economically dependent children in the household. Regarding parental education, one of the main correlates of labour market status, more than one in five immigrant children live in households with primary education or less -double the percentage of native children- as the highest level of education and are about 10 points less likely to live in households with tertiary education.

Together with education, time in the labour market and the level of unemployment of the region in which the household is located are also important predictors of not being employed. Regarding time in the labour market, native children live in households with an average maximum time in the labour market that almost doubles that of households with immigrant children. Thus, the household's longest average time in the labour market for immigrant children is 13 years, while for native children is 23. In terms of the level of regional unemployment, the relationship is reversed, as immigrant children are less likely than native children -13 percentage points- to live in regions with a high unemployment rate.

Table 1. Household and immigrant and native children characteristics

		Native	Immigrant
LM status	At least one employed	91.43	85.96
	No one employed	8.57	14.04
Household type	Single-parent	7.97	10.44
	Two-parent	81.06	68.01
	Other	10.97	21.54
Siblings	No	24.77	25.37
	Yes	75.23	74.63
Parental education (highest)	Primary or less	11.34	21.88
	Lower secondary	22.91	17.49
	Upper secondary	35.05	38.72
	Tertiary	30.7	21.92
Regional unemployment level	Low	19.54	25.87
	Mid	47.03	54.1
	High	33.43	20.03
Gender (c)	Male	51.48	50.62
	Female	48.52	49.38
Age (c)		8.9	11.3
Time in the LM (highest)		23.1	12.1

(c) = children. Percentages (%) and means.

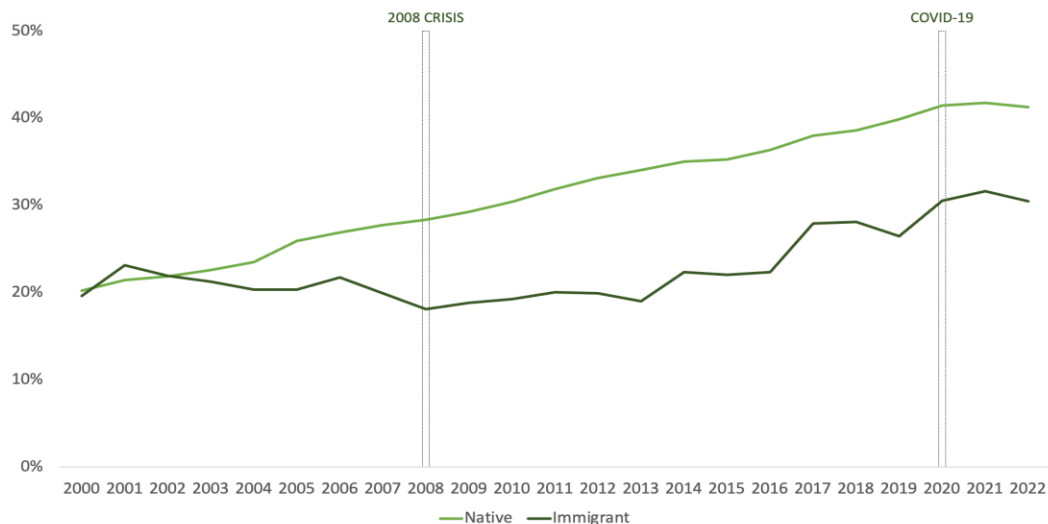
Source: Own elaboration using SLFS.

A first important aspect to take into account to understand the impact of economic crises on the labour market performance of the immigrant and native population is the evolution overtime by children's migration status of the two main correlates with unemployment and job loss: households' highest educational level and maximum time in the labour market. In terms of education, *graph 1* shows that even if the percentage of households with tertiary education increases for both immigrant and native children, a similar gap -around 10

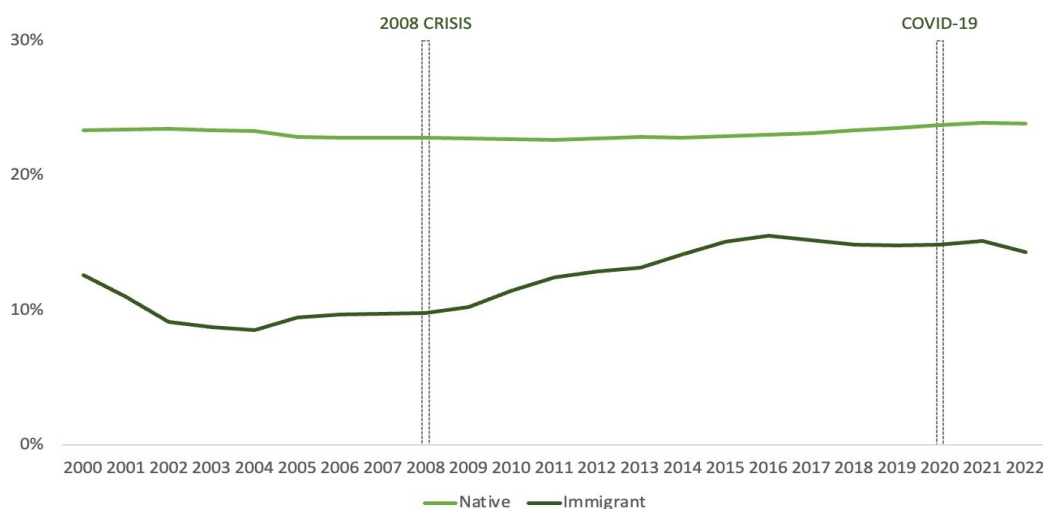
percentage points- remains stable overtime. In the case of the households' maximum time in the labour market, we do observe a slight decrease of the gap between the two populations overtime, being in 2020 4 percentage points lower than in 2008, i.e. 9 vs. 13.

Graph 1. Evolution of households with tertiary education (highest) and time in the labour market (longest) by children's migration status, 2000-2022

Tertiary education



Time in the labour market



Source: Own elaboration using SLFS.

In order to assess the impact of the 2008 and Covid-19 crises on the probability for immigrant and native children to live in a household in which no adult is employed (vs. at least one adult is employed) we estimate two models: a base model in which we only include the interaction between migration status and year and a

full model in which we include the rest of the covariates in *table 1*.

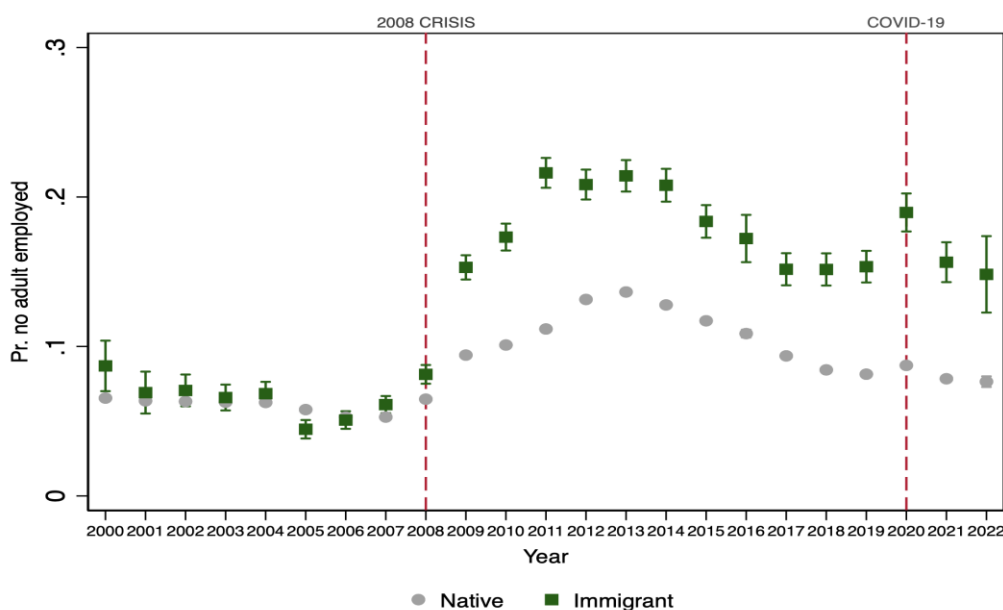
As *graph 2* shows, results from the base or gross model indicate that before the 2008 economic crisis there were no significant differences between immigrant and native children in the probability of living in a household with none of the adults employed. The 2008 crisis represents a turning point of this reality in Spain, that results in a gap between the two groups -by increasing substantially more the probability of immigrant children of living in a household with no adult employed- that reaches its peak in 2011 with a 10 percentage points difference and which has not closed since.

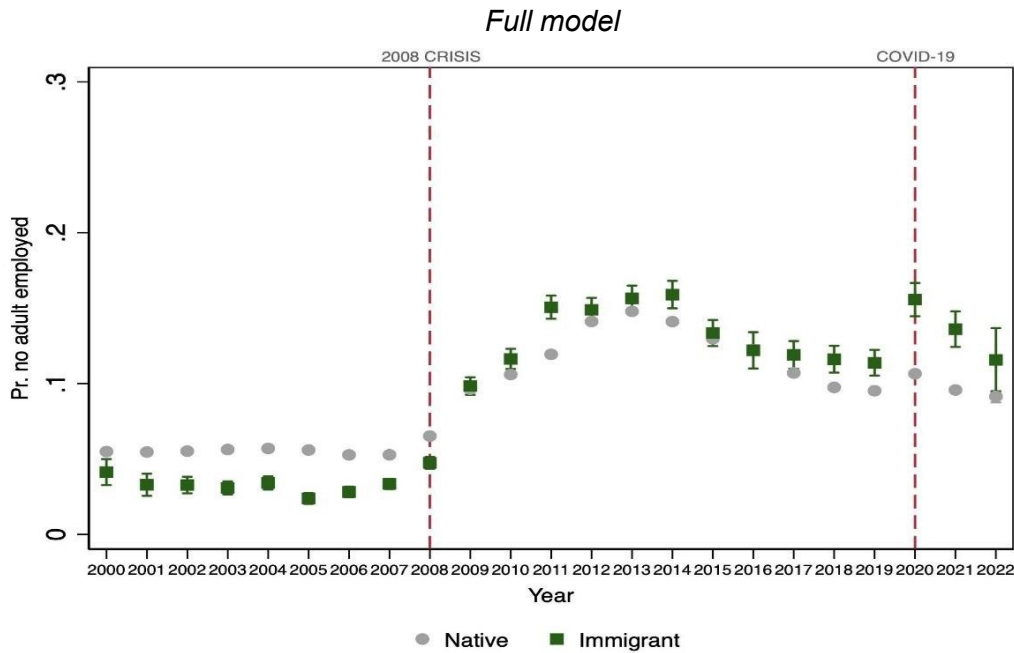
The Covid-19 crisis starts, therefore, from a totally different position than the 2008 economic crisis, thus, being immigrant children in a much worse off situation. Results show however that compared to the 2008 crisis its impact in terms of increasing inequality between the two groups is negligible. Even if it is true that the impact of the Covid-19 crisis is much stronger for immigrant than for native children -increasing the gap until reaching the 10 percentage point difference of 2011-, this effect cancels out in 2021 and 2022 returning to the pre-crisis probability gap of 7 percentage points.

Once we account for the different factors associated with labour market outcomes in the full model, the observed differences in the probability of living in a household with no adult employed reduce significantly or even disappear. Actually, for the period before the 2008 crisis we observe an immigrant premium, as at the same level in key correlates of labour market performance immigrant children are less likely than natives to live in a household with no adult employed. However, after the 2008 crisis this premium cancels out and for some years it actually turns into an immigrant penalty, particularly in the Covid-19 crisis. This would suggest that common factors related to labour market outcomes have been less protective for immigrant than for natives.

Graph 2. Probability of living in a household with no adult employed by children's migration status, 2000-2022, gross and full model

Gross model

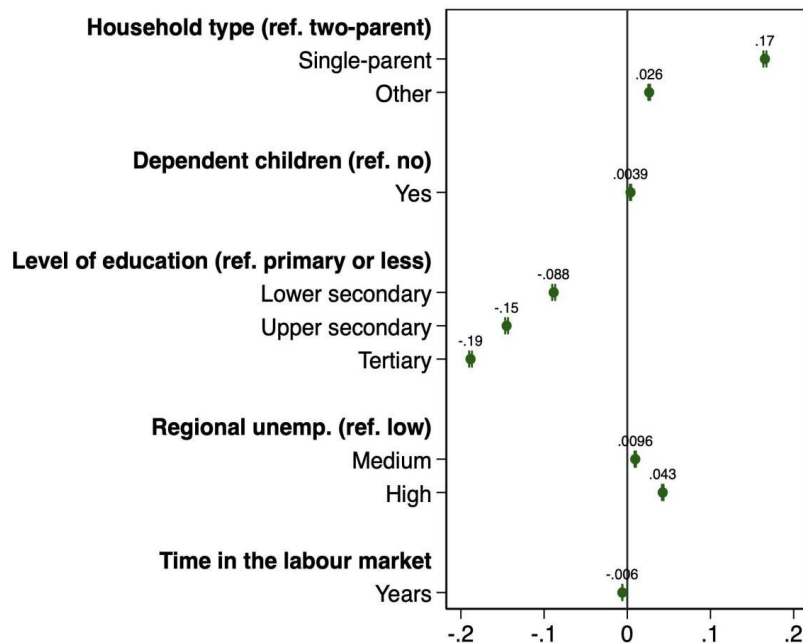




Source: Own elaboration using SLFS.

If we look specifically at the effect of the different factors on the probability of living in a household in which no adult is employed (*graph 5*), we observe that both the highest level of education of the household and the household type stand out. Living in a household with tertiary education, compared to a household with an educational level of primary or less, reduces the probability that no adult is employed by 19 p.p.; and living in a single-parent household, compared to a two-parent household, increases the probability by 17 p.p. On the other hand, living in a region with high unemployment, compared to a region with low levels of unemployment, increases the probability that no adult is employed by 4 p.p. Last but not least, a household with an extra year of labour market experience reduces probability that no adult is employed by 0.6 p.p. A 10-years labour market experience would reduce therefore the probability that no one is employed by 6 p.p.

Graph 3. Average marginal effects on the probability of living in a household with no adult employed



Source: Own elaboration using SLFS.

To conclude, these preliminary findings show that, first, the 2008 crisis had an important long-lasting impact on immigrant children in Spain, increasing inequalities with respect to native children, as the gap in the probability of living in a household in which no adult is employed increased significantly. Second, the Covid-19 crisis resulted in a further increase in inequalities although, in line with the results of Borjas and Cassidy (2023) and OECD (2022) for other contexts its impact vanished after 2020 returning to pre-crisis levels. Third, compositional differences between immigrant and native children in household characteristics would explain the penalty the former, particularly with those related to the educational level and the household type. These factors, however, do not seem to protect equally immigrant and native children in the Covid-19 crisis, even if the penalty has followed a decreasing trend after 2020.

Bibliographic references

- Arcarons, A. F., & Muñoz-Comet, J. (2018). The 1.5 immigrant generation in Spain. Has the employment crisis affected them in a similar way as the first generation? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 164, 21-40. <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.164.21>
- Borjas, G. J., & Cassidy, H. (2020). The adverse effect of the COVID-19 labor market shock on immigrant employment. NBER Working Paper 27243. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w27243/w27243.pdf
- Borjas, G.J., & Cassidy, H. (2023). The fall and rise of immigrant employment during the COVID-19 pandemic. In S. W. Polachek & K. Tatsiramos (Eds.) 50th Celebratory Volume. *Research in Labor Economics*, Vol. 50 (pp. 327-367). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S0147-912120230000050014>
- Cebolla-Boado, H., Miyar-Busto, M., & Muñoz-Comet, J. (2015). Is the Spanish Recession Increasing Inequality? Male Migrant-native Differences in Educational Returns Against Unemployment. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(5), 710- 728. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2014.936837>
- Mazza, J., Scipioni, M., & Tintori, G. (2022). The Labour Market Consequences of COVID-19 for Migrant Workers. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/725468>
- Miyar-Busto, M., & Muñoz-Comet, J. (2015). La salida de inmigrantes en contextos de declive económico ¿Cambia la autoselección durante fases recesivas? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 152, 87-102. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.152.87>
- Miyar-Busto, M. (2020). Consolidación y rotación de la inmigración en España. In J.J. González Rodríguez (Ed.), *Cambio social en la España del siglo XXI* (pp. 119-148). Alianza.
- Mooi-Reci, I., & Muñoz-Comet, J. (2016). The great recession and the immigrant– native gap in job loss in the Spanish labour market. *European Sociological Review*, 32(6), 730–751. <https://doi.org/10.1093/esr/jcw031>
- OECD. (2020). What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children? OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=137_137245-8saheqv0k3&title=What-is-the-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children%3F
- OECD. (2022). What has been the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants? An update on recent evidence. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1155_1155529-kmivt4sbol&title=What-has-been-the-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-immigrants-An-update-on-recent-evidence

