

---

# Desigualdad, exclusión y cuidados en los territorios de Euskal Herria: retos, fortalezas, consensos, disensos y posibilidades de avance

---

Zalakain, Joseba

SIIS Centro de Documentación y Estudios  
j.zalakain@siis.net

# E

Este texto recoge los retos sociales, económicos y demográficos a los que se enfrentan los territorios vascos en lo que se refiere a la desigualdad, la exclusión social y el cuidado a las personas dependientes. La idea que articula el texto es la de que, como en el caso de otros países pequeños –Escocia, Quebec, Finlandia...–, el desarrollo de un modelo de protección social amplio, eficiente y sostenible puede ser entendido en Euskal Herria como un proyecto de país y como una herramienta para la articulación y la cohesión interna.

**Palabras clave:** Cuidados. Desigualdad. Exclusión. Condicionalidad. Movilidad social. Natalidad. Diversidad. Distribución.

---

## 1. Principales elementos del contexto: retos y fortalezas de las políticas sociales en Euskal Herria

### 1.1. Retos

Tanto en el *Libro verde de los territorios de Vasconia* como en los debates y discusiones realizados en el marco de este proceso de reflexión se han puesto de manifiesto los retos y dificultades a los que se enfrentan los sistemas de protección social de los territorios vascos. Si bien estos retos y dificultades no afectan de la misma forma a las diferentes realidades institucionales presentes en Euskal Herria, todos ellos inciden en la posibilidad de garantizar unos niveles básicos de igualdad, inclusión y cohesión social a medio y largo plazo.

Los retos y dificultades más relevantes son los siguientes:

- **Crisis de la sociedad salarial: la emergencia del precariado**

Uno de los retos a los que se enfrentan nuestros modelos de protección social se refiere a la precarización del mercado de trabajo y la emergencia del precariado como categoría social. El deterioro de la calidad del empleo –que no afecta de la misma forma a toda la sociedad, y se ceba desproporcionadamente en jóvenes, mujeres, inmigrantes o

personas de poca cualificación— tiene ya, y seguirá teniendo en el futuro, efectos notables en los niveles de inclusión y cohesión social: crece la desigualdad de renta, se multiplican las dificultades para garantizar unas condiciones de vida razonables, aumenta el descontento social, se reducen las posibilidades de financiar el gasto público mientras aumentan las necesidades...

El principal efecto de la precarización del empleo sobre los modelos de protección e inclusión social se relaciona con la quiebra de la relación hasta ahora existente entre empleo e inclusión social. El empleo asalariado ya no es garantía suficiente de protección frente a la pobreza y la exclusión, y pierde parte de su sentido la idea de que la mejor política social es el empleo<sup>1</sup>. A la precarización de las condiciones y trayectorias laborales debe añadirse la tendencia a la polarización del empleo —según los expertos, crecerán las ocupaciones de muy abaja y de muy alta cualificación, y perderán peso las que requieren una cualificación intermedia— y el efecto que tendrá la automatización sobre la demanda de trabajo, que se verá en cualquier caso matizada por la reducción en el tamaño de las cohortes que se irán incorporando al mercado laboral.

#### • Incremento de la(s) desigualdad(es) y dificultades para la movilidad social: el peso de la herencia

En ese contexto, se ha incrementado en los países de nuestro entorno, y también en los territorios vascos, la preocupación por el incremento de la desigualdad, preferentemente de la desigualdad de ingresos. En el Libro Verde ya se señala que los territorios vascos se han caracterizado históricamente por tasas de desigualdad y de pobreza relativamente bajas. Además, cabe pensar que el incremento de la desigualdad que provocó la crisis de 2008 se ha ido revertiendo y que las tasas de desigualdad de ingresos han vuelto a los niveles —comparativamente bajos— anteriores a la crisis.

Esta positiva evolución de los indicadores que miden la desigualdad no pueden ocultar, sin embargo, la persistencia de bolsas de pobreza que afectan de forma desproporcionada a colectivos específicos (familias con hijos/as, especialmente numerosas y monoparentales; jóvenes; inmigrantes; personas con poca cualificación...), la cronificación de las situaciones más severas de pobreza y, sobre todo, la consolidación de la brecha entre un amplio porcentaje de la población que vive

en situaciones de bienestar<sup>2</sup> y un sector, minoritario pero importante, instalado en la precariedad. También en Euskal Herria, la crisis trajo consigo un proceso de empobrecimiento de la pobreza que la fase de recuperación no ha revertido: la crisis afectó de forma desproporcionada a quienes ya antes vivían en la precariedad, y son éstas las personas que más tarde y en menor medida se han beneficiado de la recuperación.

En todo caso, las principales desigualdades que se producen en nuestra sociedad no se refieren estrictamente hablando, aunque puedan derivar de ellas, a las desigualdades de renta: son tanto o más relevantes las desigualdades que se producen —en función del género, la edad, el origen, el nivel educativo, la situación ocupacional...— en cuanto a influencia política y participación social, disponibilidad de tiempo, estado de salud, capital cultural o realización de tareas reproductivas<sup>3</sup>.

Una de las principales manifestaciones de esas formas de desigualdad se relaciona con la creciente desigualdad de oportunidades que afecta a la infancia, en un marco determinado por dificultades cada vez más importantes para la movilidad social. En ese sentido, más allá del redescubrimiento del fenómeno de la pobreza infantil, uno de los efectos más importantes que tiene el incremento de la pobreza y la desigualdad en la infancia tiene que ver con unas menores posibilidades de movilidad social ascendente y con la re-emergencia de la cuestión de la herencia social. Como ha señalado Gösta Esping-Andersen, en el futuro inmediato, dadas las capacidades necesarias para la inclusión laboral en la economía del conocimiento, la inversión inicial en el capital cultural, educativo, relacional y económico de las generaciones más jóvenes resultará aún más relevante que en la actualidad, y crecerán las desigualdades derivadas de las diferencias en esa dotación inicial de capital.

#### • El reto demográfico: déficit de natalidad derivado del retraso en la emancipación juvenil y de las dificultades para la conciliación corresponsable

Los territorios vascos, especialmente los peninsulares, se caracterizan por tasas de natalidad y fecundidad bajas, derivadas en gran medida de los condicionantes socioeconómicos vinculados a la precariedad laboral y residencial, y de unas insuficientes políticas de apoyo a las familias. En ese contexto, muchas personas retrasan más de lo

deseado el momento de tener descendencia y/o tienen menos hijos e hijas de los que realmente hubieran deseado.

Tal situación se debe, además de a los niveles de precariedad laboral y residencial señalados, a que la sociedad vasca no ha sido capaz de resolver uno de los principales retos de las políticas sociales en Europa: la incorporación de las mujeres al trabajo asalariado no se ha visto correspondida por la adecuación de las estructuras sociales a esa nueva realidad ni por una suficiente corresponsabilización de los hombres en las tareas reproductivas y de cuidado. En efecto, una de las principales causas del señalado déficit de natalidad se vincula a las dificultades que las mujeres encuentran para combinar maternidad y empleo, en un contexto caracterizado por las desigualdades de género, por la insuficiente corresponsabilización de los hombres en las tareas de cuidado y por la también insuficiente adaptación de las estructuras sociales a las necesidades de quienes quieren conciliar sus responsabilidades familiares con su vida profesional. Sabemos sin embargo que los países con tasas de fecundidad más altas son precisamente aquellos que favorecen la corresponsabilización de los hombres, y del conjunto de las estructuras sociales, en las tareas de cuidado.

#### • Envejecimiento y crisis de los cuidados

El reto demográfico que tienen ante sí los territorios vascos también se vincula al envejecimiento de su población, y al creciente peso de las personas mayores en su estructura poblacional, que irá además incrementándose en los próximos años. El crecimiento de la esperanza de vida –una conquista social de primer orden– implica también la necesidad de dar una respuesta sostenible a la llamada crisis de los cuidados, buscando fórmulas que hagan posible combinar las tareas productivas y reproductivas, en un contexto de envejecimiento poblacional. Las previsiones demográficas a las que tenemos acceso hacen pensar que la crisis de los cuidados irá agudizándose en los próximos años.

De acuerdo a las aportaciones de la economía feminista, por crisis de los cuidados nos referimos a la puesta en evidencia y agudización de las dificultades de amplios sectores de la población para cuidarse, cuidar o ser cuidados. Dichas dificultades se manifiestan a raíz de una desestabilización del modelo tradicional de reparto de las responsabilidades sobre los cuidados y una reestructuración del conjunto del sistema

socioeconómico, sin que se haya alterado por ello la división sexual del trabajo en los hogares ni la segmentación de género en el mercado laboral (Ezquerri, 2011). Ampliar y mejorar el sistema de bienestar social exige repensar las relaciones de género que subyacen a las tareas reproductivas y de cuidado y, en un sentido más amplio, el grado de desfamiliarización y desmercantilización de los cuidados.

Pero, además, es necesario reflexionar sobre el contenido de esos cuidados, sobre el tipo de atención que debe prestarse a las personas mayores, desde la óptica de la atención centrada en la persona. Las entidades que trabajan en Euskadi en el ámbito de la atención a las personas mayores o con dependencia asocian la atención centrada en la persona con la personalización de la atención, la capacidad de elección, la calidad de vida, la autodeterminación y el control por parte de las personas usuarias, frente al modelo anterior, caracterizado por el protagonismo de los profesionales y las organizaciones. Pese a los incontestables avances, el sistema vasco de servicios sociales no ha interiorizado sin embargo plenamente ese paradigma, y sigue basando en las instituciones residenciales –con formatos todavía en ocasiones asilares– y en las prestaciones económicas el grueso de su oferta.

#### • El reto de la diversidad

Finalmente, la creciente afluencia de personas de origen extranjero a los territorios vascos obliga a poner sobre la mesa, como reto esencial, la gestión de la diversidad y la necesidad de integrar sobre valores compartidos a personas de muy distintos orígenes<sup>4</sup>. Desde el punto de vista de la igualdad, parece claro que las personas de origen inmigrante se enfrentan a menudo a dificultades de integración importantes y que sus condiciones de vida son, en general, peores que las del resto de la sociedad. Integrar y responder a las necesidades de la población recién llegada –a menudo sin contar con redes de apoyo o niveles de cualificación laboral que les permitan una rápida integración– resulta en sí mismo una tarea compleja.

En todo caso, la cuestión de la diversidad cobra una importancia aún mayor si se tiene en cuenta: a) la necesidad de mantener un saldo migratorio positivo para dar respuesta a las necesidades derivadas del envejecimiento poblacional, y b) que, a juicio de muchos especialistas, los Estados del Bienestar tradicionales se diseñaron para funcionar en contextos étnica, cultural y religiosamente homogéneos. La diversidad cultural,

dicen los teóricos, debilita los vínculos que hacen posible la solidaridad colectiva. No debe por tanto olvidarse que muchos de los problemas a los que ahora se enfrentan los sistemas de protección social –incluyendo el auge de los movimientos reaccionarios y xenófobos– se debe a la dificultad de gestionar los sistemas de protección social en contextos caracterizados por el incremento de la inmigración y por la diversidad cultural que se deriva de esos nuevos flujos migratorios.

## 1.2. Fortalezas

Ante estos retos, la sociedad vasca cuenta con fortalezas que también es preciso destacar:

- **Un apoyo ciudadano amplio, aunque también ambivalente, al Estado de Bienestar**

Puede decirse que la población de Euskal Herria valora de forma positiva el modelo de protección social y que no es partidario de recortes o retrocesos en los derechos sociales. En ese sentido, en la CAPV, dos de cada tres ciudadanos consideran que las instituciones deberían destinar a los servicios sociales más dinero público que en la actualidad y seis de cada diez se muestran dispuestos/as a pagar más impuestos para mejorar los servicios sociales. Debe recordarse además el escaso peso específico en los territorios vascos de los partidos políticos abiertamente partidarios de recortar el Estado de Bienestar.

Los expertos en esta cuestión también nos advierten, sin embargo, de que el posicionamiento de la sociedad vasca es en este aspecto ambivalente: de un lado, la ciudadanía aparece como ferviente partidaria del Estado del bienestar, pero de otro, estima que se ha convertido en una maquinaria gigante e inmanejable (Aierdi y Moreno, 2017).

- **Un marco legislativo sólido**

También cabe destacar –sin dejar de tener en cuenta las diferencias institucionales, organizativas y normativas que existen entre Iparralde, la CAE y Navarra– de la existencia en esos tres ámbitos territoriales de marcos normativos relativamente avanzados en relación a las políticas sociales. Las leyes de Servicios Sociales y de garantía de ingresos de Navarra y de Euskadi, las políticas francesas –de ámbito estatal– de apoyo a las familias, la Ley Vasca de Vivienda...

son sólo algunos ejemplos de la existencia en los territorios que conforman Euskal Herria de un marco de derechos sociales razonablemente desarrollado, más generoso y más consolidado que el que existe en muchas otras regiones de Europa.

Como se ha puesto de manifiesto en los debates celebrados en el marco de este proceso de reflexión, sin embargo, la promulgación de este marco normativo y el reconocimiento teórico del derecho subjetivo a los servicios sociales, la vivienda, la sanidad, la educación o la garantía de ingresos no siempre se traduce en posibilidades reales de acceso a tales derechos. La distancia entre los principios que consagran la normativa y su despliegue efectivo es grande. Desde ese punto de vista, las personas que han participado en el proceso de reflexión realizado han puesto de manifiesto la necesidad de avanzar en el reconocimiento real de los derechos a todas las personas, más allá de su reconocimiento teórico.

- **Solvencia técnica y capacidad de innovación en el ámbito de los Servicios Sociales**

En el marco del Estado español al menos, los territorios vascos se han caracterizado por un cierto liderazgo en el desarrollo de las políticas sociales y puede decirse que existe en Euskal Herria un nivel elevado de solvencia y capacidad de innovación en el ámbito de los Servicios Sociales. Cabe a este respecto recordar el papel precursor de la actual Renta de Garantía de Ingresos vasca en el marco español –debido a la conjunción del impulso técnico y político–, los avances conceptuales que subyacen a los planes y leyes desarrollados en el ámbito de los Servicios Sociales, o el papel que en este ámbito desarrollan las universidades públicas y privadas, los institutos estadísticos, los observatorios de la realidad social, los centros de documentación y estudios, las entidades del Tercer Sector y los organismos que, como Eusko Ikaskuntza, se orientan a la reflexión, la innovación y el análisis de las problemáticas sociales.

- **Un modelo productivo competitivo, capaz de generar tasas de riqueza elevadas y relativamente bien repartidas**

Probablemente, una de las principales fortalezas de los territorios vascos, desde el punto de vista de la articulación de un modelo amplio de protección social, sea la existencia de un

tejido productivo sólido, capaz de generar niveles de riqueza y de igualdad elevados, en relación al menos a otros países y regiones de nuestro entorno. Si bien es cierto que las diferencias comarcales y territoriales son a ese respecto muy importantes –la situación no es la misma en la costa de Lapurdi, el Alto Deba, la Rivera navarra, la Margen Izquierda o la Llanada alavesa–, en su conjunto puede decirse que existe en Euskal Herria un tejido productivo competitivo<sup>5</sup>, razonablemente insertado en la economía globalizada, que, por una parte, genera menos desigualdad y pobreza que otros modelos productivos y, por otra, permite financiar las políticas sociales<sup>6</sup>.

La relación entre modelo productivo y modelo de protección social es bidireccional. Un Estado de Bienestar sólido requiere de un modelo productivo sólido, pero también ocurre a la inversa: los sistemas de protección social, cuando están bien diseñados, generan un retorno económico que estimula e impulsa la actividad económica.

#### • Un tejido social activo, movilizado y comprometido

Como se señala en el Libro Verde, los territorios vascos han sido tradicionalmente territorios cooperativos. En efecto, la sociedad vasca ha contado y cuenta con un tejido social extenso, plural y activo. En ese sentido, entre las fortalezas que en el ámbito de la protección y el bienestar social tienen los territorios de Euskal Herria cabe también destacar el capital social que representan las entidades del Tercer Sector, particularmente activas tanto en Navarra como en Iparralde y Euskadi, la importancia de la economía social y el grado de cooperación público-privada existente en este ámbito.

## 2. Los consensos

El proceso de reflexión promovido por Eusko Ikaskuntza de cara a la elaboración del Libro Blanco ha permitido identificar algunos consensos básicos en relación al diseño de las políticas sociales:

### 2.1. El valor de la igualdad, el precio de la desigualdad

A la hora de señalar los valores asentados en la cultura política de los territorios vascos, puede decirse que la mayor

parte de los agentes sociales y políticos vascos son conscientes del alto coste económico y social que genera la desigualdad extrema y de los efectos positivos que sobre el crecimiento económico tienen los mecanismos de redistribución de la renta.

Como ha señalado el premio Nobel Joseph E. Stiglitz, el precio de la desigualdad es muy alto, puesto que reduce de la productividad de los trabajadores, ahonda en la separación entre la población y sus instituciones e incrementa la inestabilidad política, la criminalidad y la falta de confianza. La mayor parte de la ciudadanía vasca coincide con esta percepción: en la CAPV por ejemplo, de acuerdo a los datos del Gabinete de Prospección Sociológica del Gobierno Vasco, el 67% de la población optaría por una sociedad igualitaria, con mucha gente en el centro y poca en los extremos; el 90% de la población cree, sin embargo, que en la actualidad las diferencias entre pobres y ricos son muy o bastante grandes y el 74% que en los últimos diez años se han ampliado<sup>7</sup>. De cara al futuro, el 80% de la población considera que las desigualdades se mantendrán o aumentarán.

### 2.2. El empleo de calidad como herramienta esencial de inclusión social y protección frente a la pobreza

También cabe pensar que existe un amplio consenso ciudadano y político al identificar la generación de empleo de calidad como la clave de bóveda del bienestar social y de las políticas de inclusión social. Esta afirmación tiene dos lecturas: por una parte, cabe pensar que la mayor parte de la población sigue considerando que el empleo asalariado es la mejor forma de inclusión social y de protección frente a la pobreza; sin duda alguna, la aspiración de la inmensa mayoría de las personas en edad activa es la de acceder a un puesto de trabajo seguro, estable, gratificante y bien remunerado. Como hipótesis al menos, puede decirse que la ética del trabajo, pese a los efectos de la precarización, sigue siendo mayoritaria entre los/as vascos/as<sup>8</sup>.

Por otra parte, sin embargo, la mayor parte de los agentes sociales y políticos son crecientemente conscientes de que no todo empleo es inclusivo y de que sólo cuando es decente, tal y como lo define la OIT, el empleo asalariado puede considerarse un mecanismo efectivo de inclusión social.

### **2.3. La necesidad de combinar la iniciativa pública y la privada, en un marco de responsabilidad pública**

El Libro Verde ya señala que una nota característica de la sociedad vasca ha radicado en la complementariedad entre lo público y lo privado. También en este aspecto se puede hablar de consenso: tanto la ciudadanía como la inmensa mayoría de los agentes sociales y políticos consideran como un valor positivo la implicación de la iniciativa social sin fin de lucro en el diseño y en la prestación de los Servicios Sociales, así como su protagonismo en la defensa de los derechos y los intereses de los colectivos más desfavorecidos. La propia Ley vasca del Tercer Sector señala que estas entidades constituyen “un activo fundamental de la sociedad vasca, de un lado, para configurarse como una sociedad justa, igualitaria, solidaria, cohesionada, participativa y democrática (...), y de otro lado, para responder de manera más adecuada (integral, cercana, personalizada, participativa) a las necesidades sociales”. Las entidades del Tercer Sector que han participado en este proceso de reflexión han puesto en ese sentido de manifiesto el avance que se ha experimentado en los últimos años en lo que se refiere al modelo de diálogo civil y a la colaboración entre las administraciones públicas y las organizaciones sociales.

El consenso al respecto, en cualquier caso, se extiende al principio de responsabilidad pública; a la idea de que la calidad y el acceso a los servicios sociales –como a los educativos, sanitarios, de garantía de ingresos o de vivienda– deben estar garantizados por las administraciones públicas, independientemente de cuál sea la fórmula de provisión de los mismos.

### **2.4. La importancia de las redes comunitarias y de proximidad**

En esa misma línea, es también creciente el consenso respecto a la necesidad de impulsar los vínculos comunitarios y de proximidad, las redes de voluntariado y solidaridad vecinal, para dar respuesta a una serie de necesidades –especialmente las vinculadas a las relaciones personales– que las administraciones públicas no pueden por sí solas atender.

En ese sentido, como se explica en el Libro Verde, en los últimos años se está produciendo un cierto redescubrimiento de las iniciativas sin fin de lucro y de la importancia de los

vínculos comunitarios y relacionales en el desarrollo de las políticas sociales, debido tanto a un cierto agotamiento de los servicios públicos convencionales y a la creciente insuficiencia de las políticas sociales para dar respuesta a necesidades cada vez más complejas, como a la demanda de modelos más flexibles y más ágiles, con mayores posibilidades de responder a la diversidad de expectativas, exigencias y necesidades de la población.

### **2.5. El potencial de desarrollo económico vinculado al envejecimiento y la capacidad de creación de empleo de calidad en el ámbito de los cuidados**

También puede hablarse de un consenso importante –no siempre suficientemente explicitado– en lo que se refiere al potencial de desarrollo económico vinculado al envejecimiento y a la capacidad de creación de empleo de calidad en el ámbito de los cuidados. En ese sentido, son numerosas las experiencias que se están desarrollando en los diversos territorios de Euskal Herria para convertir en oportunidad el reto del envejecimiento y para promover la llamada *silver economy*, impulsando la innovación y el desarrollo económico en ese ámbito.

## **3. Los disensos**

Junto a los consensos que se han señalado, es también perceptible la existencia entre los agentes sociales y políticos vascos de disensos importantes en relación al diseño de las políticas sociales y en relación a los principios y valores que guían esos diseños. Entre los más importantes, cabe destacar los siguientes:

### **3.1. El bien a garantizar: ¿el empleo o los ingresos?**

Aunque al hablar de los consensos se ha señalado que la ética del trabajo sigue siendo una de las características que definen la estructura de valores de la población vasca, no puede dejar de tenerse en cuenta que crece –y probablemente seguirá creciendo en el futuro– el número de personas y de agentes sociales y políticos que ya no consideran el empleo como herramienta eficaz de inclusión social. En ese marco, en los últimos años se ha recrudecido en nuestro entorno el debate

en torno a tres propuestas diferentes que, si bien comparten a priori objetivos similares, se plantean a menudo como incompatibles: a) la propuesta de Renta Básica universal, individual e incondicional; b) la propuesta de empleo garantizado, que tiene en el empleo social protegido un antecedente exitoso, y c) las propuestas articuladas en torno a la reducción del tiempo de trabajo y el reparto del empleo.

El debate entre Renta Básica, reducción del tiempo de trabajo y empleo garantizado se relaciona esencialmente con la forma en que se considera el papel del empleo en el actual momento histórico: de forma muy resumida, los defensores del empleo garantizado inciden en la capacidad inclusiva del empleo, de lo cual se deriva la necesidad de garantizarlo como un derecho subjetivo; a su vez, los defensores de la Renta Básica y, en menor medida, de la reducción del tiempo de trabajo, aunque con distintos argumentos y planteamientos, apuestan por relativizar el papel del empleo asalariado como garante último del bienestar de las personas, desvinculando la percepción de unos ingresos básicos de la participación obligada en el mercado de trabajo y desmercantilizando, en definitiva, el derecho a un nivel mínimo de ingresos para el conjunto de la población.

Simplificando quizás en exceso, el disenso esencial se refiere a la determinación de cuál debe ser el principal objetivo de las políticas públicas en el marco socioeconómico actual: garantizar un empleo o garantizar unos ingresos; adicionalmente; quienes optan por la segunda opción se dividen también –simplificando otra vez en exceso– entre quienes creen que se deben garantizar unos ingresos mínimos a toda la ciudadanía por el mero hecho de pertenecer al cuerpo social (independientemente de la renta, de la disponibilidad para el empleo y al margen de que tal prestación quede luego más o menos subsumida en el pago de impuestos) y quienes consideran que un ingreso de esas características solo se le debe garantizar a las unidades familiares que no dispongan, por motivos ajenos a su voluntad, de ingresos propios suficientes.

### **3.2. La importancia de la responsabilidad personal: la condicionalidad de los servicios y prestaciones sociales**

Como han señalado los expertos, la cuestión planteada en el debate sobre Renta Básica y trabajo garantizado es, ni más ni menos, si la ciudadanía y la participación social deben

construirse sobre la base de la participación en el mercado de trabajo –o, en algunas versiones, de la realización de algún tipo de trabajo socialmente útil– o si, por el contrario, la mera pertenencia a una sociedad debe dar derecho a una porción de su riqueza, independientemente de las contrapartidas laborales que puedan existir (Noguera, 2011). Ese disenso se asocia a otro –esencial en el diseño de las políticas de servicios sociales y garantía de ingresos– en torno al grado de condicionalidad de las prestaciones sociales y a la reciprocidad que legítimamente cabe exigir a quienes se benefician de la solidaridad colectiva (SIIS, 2011).

En el ámbito de la garantía de ingresos, como ya se ha dicho, el disenso se plantea entre los defensores de las actuales rentas mínimas –selectivas y condicionales, vinculadas a una situación de necesidad y a la imposibilidad de acceder a un empleo– y quienes abogan por la Renta Básica universal e incondicional, que no impone ningún requisito ni condición a sus beneficiarios. En el ámbito de los Servicios Sociales orientados a las personas en situación de exclusión social, el debate se produce entre quienes creen que los recursos deben orientarse preferentemente a las personas con motivación para el cambio, capaces de involucrarse en un procesos socioeducativos de carácter básicamente rehabilitador, y quienes apuestan por modelos más incondicionales, de bajo umbral o baja exigencia, de carácter básicamente paliativo, para personas que no quieren o pueden comprometerse en procesos de cambio. En esencia, el disenso se centra entre quienes conciben el acceso a los servicios sociales como un derecho incondicional, desvinculado de cualquier comportamiento personal, y quienes lo conciben como un derecho condicionado al cumplimiento de una serie de fases y objetivos, en el marco de un proceso o itinerario de inclusión. También se observa en este disenso la tensión entre los objetivos de inclusión social, entendida en ocasiones como normalización de las formas de vida, y los objetivos de autodeterminación y calidad de vida.

### **3.3. El peso de las lógicas contributivas**

Como se indica en el Libro Verde, el modelo de protección social vigente en nuestro país se ha orientado fundamentalmente a aquella parte de la población más estructuralmente vinculada al sistema productivo, debido fundamentalmente a que las prestaciones económicas están

muy ligadas al historial contributivo de los trabajadores y al nivel salarial alcanzado durante su trayectoria laboral.

Los territorios vascos no son en ese sentido ajenos al efecto Mateo, y se hace cierto en nuestro entorno, dado el peso de las prestaciones contributivas, aquello de que al que tiene le será dado y tendrá más; y al que no tiene, aun lo poco que tiene le será quitado. La influencia de las lógicas contributivas y de los criterios de merecimiento –y no sólo el peso del envejecimiento poblacional– explica también la importancia del gasto destinado a servicios y prestaciones para las personas mayores, en comparación –incluso en detrimento– del gasto destinado a las familias, la infancia, la juventud y, en general, los colectivos y situaciones que no han sido capaces de desarrollar un historial de cotización.

Puede también por tanto hablarse de un disenso importante en lo que se refiere al valor del principio de contributividad en el que se basan las políticas sociales en Euskal Herria, e incluso a la determinación de los colectivos que en mayor medida son acreedores de la solidaridad colectiva. Para algunos/as, el criterio de contributividad y los mecanismos de aseguramiento del riesgo pertenecen a épocas ya pasadas, en las que las situaciones de necesidad a cubrir eran cortas, previsibles e infrecuentes. Son por tanto necesarios a su juicio mecanismos más universales, más flexibles, mejor adaptados a los nuevos riesgos sociales. Para otros, sin embargo, el valor de la contributividad –los años de cotización– determinan la sostenibilidad económica e incluso moral de los sistema de protección social.

### **3.4. Dónde y cómo establecer los límites de la solidaridad**

Al hablar del reto que supone la gestión de la diversidad ya se ha hecho antes, implícitamente, referencia a uno de los principales disensos en el ámbito de las políticas sociales, no sólo en Euskal Herria, sino en toda Europa. Los derechos sociales y políticos de las personas inmigrantes están sin duda, hoy día, en el centro del debate sobre la sostenibilidad económica y política del Estado de Bienestar, y con seguridad seguirán estándolo en el futuro.

En ese marco, quienes analizan desde hace años esta cuestión nos advierten de que en el ámbito de las protecciones siempre late la idea que de que las ayudas se deben restringir a los

ciudadanos nacionales (a ‘los de casa’) y no extenderlas a las personas de nacionalidad extranjera o simplemente foráneas. Tras esta idea tan extendida, pero no necesariamente expresada, late lo que eminentes sociólogos y sociólogas han denominado nacionalismo metodológico, del cual se deriva, entre otras, la idea fuerza que vertebró toda la modernidad de que las fronteras físicas estatales son fronteras morales, y de que la solidaridad debe terminar allí donde finalizan las fronteras (Aierdi y Moreno, 2017). En la definición de los límites de la solidaridad, en la construcción del demos protegible, radica por tanto uno de los principales disensos en torno a las políticas sociales y uno de los principales argumentos para su cuestionamiento, como la propia experiencia vasca ha demostrado.

Este disenso no se refiere únicamente a la definición de la población que puede legítimamente aspirar a la solidaridad colectiva. También se refiere al conjunto mínimo de normas y valores que las personas foráneas están obligadas a respetar para ser merecedoras del esfuerzo de solidaridad de la sociedad de acogida. Aunque este disenso no siempre se manifiesta de forma abierta, una parte de la sociedad concibe la integración en términos de asimilación cultural; otros, por el contrario, defienden la necesidad de que la propia sociedad de acogida se adapte también a los valores, expectativas y comportamientos de esos nuevos ciudadanos.

### **3.5. La estructura competencial y la articulación institucional de los Servicios Sociales**

Especialmente en la CAPV, el sistema de Servicios Sociales adolece de una falta de articulación interna que lastra su efectividad y sostenibilidad: el objeto de su intervención no siempre está suficientemente claro, la coordinación interna es compleja, la gobernanza del sistema es débil, la continuidad de la atención no está garantizada, no existen modelos comunes de intervención, se mantienen niveles importantes de discrecionalidad técnica y política y, en definitiva, el derecho de las personas a recibir unos servicios sociales de suficiente calidad sigue dependiendo en gran medida –diez años después de la aprobación de la Ley de Servicios Sociales– del municipio y territorio de residencia de las personas que demandan esos servicios. Estas dificultades se derivan, en parte, de la atribución a tres administraciones diferentes de las competencias respecto a la regulación y la provisión de los



Servicios Sociales. En ese contexto, resulta particularmente delicada la atribución a los municipios –la administración más cercana a la ciudadanía, pero también la más atomizada y la peor dotada– de los servicios sociales de atención primaria, independientemente de su tamaño.

La forma de responder a ese reto genera disensos importantes, al menos en la CAPV. Por una parte, los defensores del modelo actual subrayan que los ayuntamientos son las entidades mejor situadas para la prestación de servicios de atención primaria y que se ha avanzado en la articulación interna del sistema de Servicios Sociales, clarificando las funciones y competencias de los tres niveles de la administración implicados. Son también muchos sin embargo quienes consideran irrenunciable un cambio de modelo, ya sea reforzando las funciones y competencias del Gobierno autonómico –como ocurre en el campo de la salud o la educación–, ya sea distribuyendo de otra forma las competencias de la administración municipal y foral, y dando a esta última un mayor protagonismo (Ararteko, 2016).

### **3.6. El grado de soberanía necesario para el desarrollo de las políticas sociales**

Tampoco parece haber un consenso suficiente, a tenor de las discusiones mantenidas en los foros ciudadanos, en relación al grado de soberanía necesario para hacer frente a los retos sociales que tienen los territorios vascos. En ese sentido, una parte de los agentes sociales y políticos de Euskal Herria rechazan la dependencia de los marcos estatales actualmente vigentes y consideran que es necesaria una soberanía plena para poder diseñar y gestionar un modelo de protección social acorde a las necesidades y las expectativas de la ciudadanía vasca: la reivindicación de un marco propio de relaciones laborales, de gestión de la inmigración o de administración de la Seguridad Social es un ejemplo claro de esa postura.

Otra parte de los agentes sociales y políticos no creen, sin embargo, que la soberanía sea en ese sentido conveniente o necesaria: bien porque no desean desvincular las políticas sociales vascas de las desarrolladas a nivel estatal, bien porque consideran periclitada la idea de una soberanía nacional plena, o bien porque consideran que disponer en Euskal Herria de un amplio margen de autonomía no es necesariamente garantía de avance en materia social. Se recuerda en ese sentido que la relativamente amplia soberanía fiscal que tienen los territorios

forales vascos no ha sido aprovechada para la construcción de un modelo fiscal más avanzado y que, a la postre, los avances en materia socioeconómica dependerán de la correlación de fuerzas en la propia sociedad vasca.

## **4. El Bienestar Social como proyecto común**

El Libro Verde con el que se ha iniciado este proceso de reflexión señala que “en un mundo planetario, globalizado, sin un Estado propio y bajo diferentes administraciones, necesitamos un proyecto común, aún de mínimos, o nos diluiremos en la sociedad planetaria”. La principal conclusión del proceso de reflexión realizado, y la idea que articula este capítulo, es la de que la búsqueda de la inclusión social y la calidad de vida de toda la ciudadanía pueden ser la base de ese proyecto común. Como en el caso de otros países pequeños –Escocia, Quebec, Finlandia...–, el desarrollo de un modelo de protección social amplio, eficiente y sostenible puede ser entendido en Euskal Herria como un proyecto de país, como una herramienta para la articulación y la cohesión interna.

En esa línea, algunas posibles líneas de avance, derivadas del proceso de reflexión realizado, son las siguientes:

### **4.1. Avanzar en el paradigma de la inversión social; combinar redistribución y redistribución**

Tanto las instituciones europeas como buena parte de los especialistas en el ámbito de la protección social abogan por repensar las políticas sociales y por actualizar el modelo clásico de bienestar social a partir del impulso de dos enfoques o paradigmas estrechamente vinculados: el de la redistribución y el de la inversión social.

En relación al paradigma de la inversión social, se ha dicho que su principal característica es el cambio de énfasis desde unas políticas orientadas a la reparación a otras orientadas a la preparación, a partir de la consideración de las políticas familiares, educativas y de igualdad de género, entre otras, como un elemento clave para el desarrollo no solo social sino también económico. Desde ese punto de partida, este enfoque pone su atención en servicios que permiten invertir en la infancia, generar las condiciones que permitan un cierto nivel de igualdad de oportunidades y de movilidad social, apoyar a las familias con hijos y facilitar el acceso de las mujeres al

empleo remunerado. En la línea de la inversión social, la lógica de la predistribución se basa en la idea de que es mejor actuar *ex ante* (mediante la educación, la regulación del funcionamiento del mercado laboral o la dotación de un ingreso básico) que *ex post*, mediante costosas medidas redistributivas generadoras de incentivos perversos y efectos indeseados. Para sus defensores, las políticas predistributivas actúan frente a la desigualdad social desde la raíz, nivelando la distribución de ingresos que se deriva del mercado, reduciendo la discriminación social y laboral, mejorando las oportunidades de los sectores más vulnerables y reduciendo, además, el gasto público que representa el modelo redistributivo clásico (Barragué y Zalakain, 2017).

Pese a las diferencias que existen entre ellos, los modelos vascos de protección social –en gran medida determinados por las decisiones adoptadas a nivel estatal y, en menor medida, europeo– han de seguir avanzando en una profunda reorientación de sus principios, prácticas y mecanismos.

#### **4.2. Impulsar las políticas de familia, infancia y juventud y alcanzar un nuevo pacto de solidaridad intergeneracional**

La adecuación de las políticas sociales vascas al paradigma de la inversión social pasa inexorablemente por reforzar –al menos en la CAPV y Navarra, donde su desarrollo es mucho menor– las políticas de familia e infancia, en la línea del recientemente aprobado Plan de Familia e Infancia de Navarra o del también recientemente aprobado Pacto por las Familias y por la Infancia en la CAPV. Ese pacto, suscrito por Gobierno Vasco, Diputaciones y Ayuntamientos, constata el escaso desarrollo de las políticas de familia en la comunidad autónoma vasca y sienta las bases para: a) facilitar que los padres y las madres puedan dedicar a sus hijos e hijas todo el tiempo necesario, fomentando una organización del tiempo social más adecuada de cara a las necesidades de las familias, y favoreciendo una organización social corresponsable; b) favorecer la emancipación juvenil y los proyectos de vida autónomos, para facilitar la formación de nuevas unidades familiares que puedan, si lo desean, tener descendencia; c) reforzar los programas de parentalidad positiva, de salud infantil, de prevención de conflictos y de mediación familiar; y d) favorecer que todos los niños y niñas puedan recibir servicios de atención infantil accesibles, asequibles y de calidad, dado el

positivo impacto de estos servicios tanto desde el punto de vista de la equidad educativa como de la conciliación laboral.

El pacto por las familias y por la infancia se centra también en la amenaza que supone para la igualdad de oportunidades el incremento de la pobreza infantil y la desigualdad en la infancia, así como las crecientes dificultades para la movilidad social. Como señalan las instituciones europeas, evitar que se transmitan las desventajas entre generaciones es una inversión crucial para el futuro de Europa y presenta beneficios a largo plazo para la infancia, la economía y la sociedad en su conjunto. El desarrollo de las políticas de familia, infancia y juventud requiere en cualquier caso, como señalan los especialistas en la materia, alcanzar un nuevo pacto intergeneracional, que permita por una parte avanzar en el paradigma de la inversión social y, por otra, dar respuesta a las necesidades que supone el envejecimiento de la población. En otras palabras, impulsar la prevención, pero dar también una respuesta a quienes precisan protección y reparación.

En ese marco, la creación de una prestación económica universal por hijo/a a cargo en Navarra y la CAPV, similar a la que ya existe en Iparralde, permitiría avanzar en la línea señalada, reduciendo la pobreza infantil y reconociendo el valor colectivo de la infancia. La gratuidad de la educación de 0 a 3 años y la extensión –tanto para las madres como, sobre todo, para los padres– de los actuales permisos por maternidad y paternidad son también avances que resultaría conveniente acometer.

Eliminar los frenos a la movilidad social exige, además, redefinir las bases de los sistemas educativos vascos. En esa línea, el propio Pacto Vasco por las Familias y por la Infancia reconoce en qué medida el rendimiento educativo y las posibilidades de acceder a los niveles necesarios de cualificación están, crecientemente, condicionados por la familia de procedencia de los alumnos/as. Pese al énfasis que se ha venido dando desde hace años en Euskal Herria a la construcción de una escuela inclusiva, el alumnado que proviene de las familias o de las zonas más desfavorecidas se sigue enfrentando a barreras importantes en lo que se refiere a su educación. Por otra parte, el profundo cambio en las cualificaciones y en las habilidades que exige la economía del conocimiento va a requerir una profunda reorientación del currículo escolar y de las prácticas educativas en el seno de la escuela vasca. A partir de esas dos ideas, como señala el propio

Pacto, es necesario reforzar las medidas y prestaciones escolares de carácter compensatorio y reforzar el carácter inclusivo de la escuela vasca, prevenir la segregación escolar y reorientar el currículo educativo hacia las habilidades y competencias que demanda la economía del conocimiento.

### **4.3. Poner las personas en el centro y repensar las bases de la inclusión social: la activación inclusiva y la atención centrada en la persona**

En el ámbito específico de los Servicios Sociales, la respuesta a los retos señalados pasa por reforzar los modelos de activación inclusiva y de atención centrada en la persona. Se trata, como han señalado en este proceso de reflexión los representantes de las personas afectadas, de que el sistema se adapte a las necesidades de las personas y no, como hoy en parte ocurre, que las personas deban adaptarse a las necesidades del sistema. Poner, en definitiva, a las personas en el centro del sistema.

Avanzar en esa línea implica reforzar los servicios comunitarios y de atención domiciliaria para las personas mayores y dependientes, haciendo posible el envejecimiento en el domicilio, así como reforzar los programas preventivos orientados a las personas en situación de fragilidad y modificar en buena medida el diseño y el funcionamiento de los actuales modelos de atención residencial. También implica, en el ámbito de los servicios para las personas en situación de exclusión social, reforzar los programas ambulatorios de acompañamiento social e intervención socioeducativa y revisar los criterios de condicionalidad que se aplican en los programas de intervención. Se requiere igualmente impulsar los programas de vida independiente y promover la autodeterminación y el control de las personas usuarias sobre los servicios que reciben.

Las entidades del Tercer Sector que han participado en este proceso de reflexión han puesto en ese sentido de manifiesto la necesidad de avanzar en la individualización de los apoyos y de adoptar un enfoque más aspiracional y más relacional de la intervención social, más basado en la biografía, los valores, las necesidades, los deseos y las expectativas de cada persona. Se hace en ese sentido necesario avanzar hacia el concepto de “apoyos”, complementario al de “servicio” y centrar en la dimensión relacional el foco prioritario de los apoyos, generando contextos humanos y significativos para las personas. También se ha puesto de manifiesto la necesidad de

avanzar en la participación de las entidades del tercer sector en las funciones de gestión de caso, en el marco de los itinerarios de inclusión de las personas atendidas en el sistema de Servicios Sociales.

La mejora de las políticas para la inclusión social y de atención a las personas que envejecen requiere además un notable impulso de las políticas públicas de vivienda. Es necesario, por una parte, adaptar el parque de viviendas y las formas de acceso a la vivienda de promoción pública a las características y necesidades de las personas que envejecen. Además, es imprescindible articular medidas que faciliten la emancipación de la población joven y que pongan freno a las crecientes dificultades que los sectores más desfavorecidos tienen para el acceso a la vivienda y el pago de los suministros básicos, como la electricidad.

### **4.4. Avanzar en la consolidación de un sistema sólido de garantía de ingresos**

La previsible evolución del mercado de trabajo en el medio y largo plazo hará necesario modificar las bases de los actuales sistemas de garantía de ingresos. Parece obvia, por una parte, la necesidad de tomar medidas para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema público de pensiones, tanto en lo que se refiere a su capacidad protectora como a su financiación. En ese contexto, la extensión de los sistemas de previsión voluntaria y la transferencia de la gestión de la Seguridad Social podrían ser herramientas útiles para la mejora del sistema.

En todo caso, más allá de las pensiones contributivas, el contexto demográfico, social y económico en el que estamos ya inmersos hace imprescindible contar con un sistema estructural de garantía de ingresos, una última red de seguridad, que permita responder con agilidad y rapidez a las múltiples situaciones y cambios que se dan en la vida de las personas en lo que se refiere a su situación laboral y convivencial. La frontera entre el empleo y el desempleo ha dejado de ser nítida. Las casuísticas personales son múltiples, difíciles de prever en la normativa. En ese contexto, avanzar desde las actuales rentas mínimas hacia formas más individualizadas, más ágiles, más normalizadas y menos condicionales de garantía de ingresos puede ser la única forma de garantizar el adecuado funcionamiento de estas prestaciones.

Como señalan quienes han reflexionado sobre esta cuestión, las oportunidades que la inminente desaparición del dinero en metálico y digitalización de todos los flujos financieros ofrecen para ordenar la maraña de impuestos, cotizaciones, deducciones o prestaciones en un sistema integrado, universal e inteligente que garantice a todas las personas un mínimo de medios económicos para la subsistencia son innegables. La sociedad vasca tiene un importante camino andado y dispone, además, de las Haciendas Forales como instrumento precioso para avanzar en esta integración de la política fiscal y de garantía de ingresos (Fantova, 2017). La Comunidad Foral navarra ya ha dado pasos importantes en ese sentido en el marco de su Renta Garantizada y cabe pensar que las Haciendas Forales de la CAPV están en inmejorables condiciones para experimentar –mediante la figura del impuesto negativo– formas de garantía de ingresos que respondan a los objetivos de normalización y flexibilidad.

#### **4.5. Nuevas formas de generación de empleo de calidad: empleo público, empleo cooperativo, empleo garantizado, reparto del empleo**

Los Servicios Sociales son un sector intensivo en mano de obra. Como ocurre en los países del Norte de Europa, un amplio desarrollo de los servicios sociales podría traducirse en un incremento de la ocupación, especialmente entre mujeres de cualificación media y baja. Ello requiere también una mejora de las condiciones de trabajo en este sector, especialmente en las entidades privadas y en el ámbito de la atención domiciliaria, por ejemplo mediante el recurso a la creación de cooperativas de cuidado, que den respuesta tanto a las necesidades de las personas dependientes como al amplio colectivo de profesionales del sector, a menudo mujeres inmigrantes contratadas de forma irregular. La creación de empleo en el ámbito de los Servicios Sociales debe en cualquier caso hacer compatibles objetivos e intereses no necesariamente coincidentes: creación de nuevas plazas e incremento de las coberturas, mejora de las ratios y de la calidad de la atención, mejora de las condiciones laborales, control del gasto...

En ese contexto, las entidades del Tercer Sector que han participado en este proceso de reflexión han puesto de manifiesto la necesidad de impulsar la figura del concierto

social, al objeto de preservar la acción que estas entidades vienen realizando desde hace décadas en el ámbito de la acción social.

La promoción pública de empleo no puede en cualquier caso limitarse al ámbito de los servicios sociales. Es también necesario impulsar la creación de empleo público en otros sectores, avanzar en el desarrollo de la economía social e impulsar medidas relacionadas con la reducción del tiempo de trabajo<sup>9</sup> y el reparto del empleo, tomando además medidas que faciliten el relevo generacional en las administraciones públicas y en el conjunto del tejido productivo vasco. También es necesario ampliar las formas de empleo social protegido a un mayor número de personas, impulsando las empresas de inserción, y experimentar fórmulas de empleo garantizado, al menos para algunos colectivos, en la línea de los programas de garantía juvenil.

#### **4.6. Completar la red de servicios sociales y reforzar las redes comunitarias de solidaridad y cuidado**

En el ámbito de los cuidados, y especialmente en lo que se refiere a las personas mayores, resulta esencial reforzar los servicios preventivos y de promoción de la autonomía personal, así como los servicios de apoyo que hacen posible el envejecimiento en la comunidad, mediante el desarrollo de servicios de atención domiciliaria de suficiente calidad e intensidad. Resulta en ese sentido esencial completar un mapa de centros de atención diurna y residencial territorialmente equilibrado, avanzar en la reorientación de los centros de atención residencial y promover una mejor integración de los servicios sociales y sanitarios.

En ese marco, resulta esencial, al menos en Navarra y en la CAPV, revisar el actual sistema de participación económica de las personas usuarias en la financiación de los servicios sociales. El actual sistema de copago erosiona el principio del derecho subjetivo a los servicios sociales y disuade a las clases medias y altas de acceder a tales servicios, que adquieren (a mejor precio y con mayor flexibilidad) en un mercado privado legal y desregulado. En ese contexto, la demanda de los servicios sociales públicos, teóricamente universales, se concentra en las personas con pocos recursos, necesidades muy intensas y/o redes de apoyo muy débiles. Para hacer frente a esa situación, sería deseable tender, como ya ocurre en

Francia, a diferenciar el coste de los servicios sociales, sanitarios y hoteleros prestados, limitando el copago –para las personas con renta o patrimonio suficiente– únicamente a los servicios hoteleros o complementarios, como el transporte, la alimentación o la pernocta (Zalakain, 2018).

Todo ello debe hacerse combinando la responsabilidad pública en lo que se refiere al acceso a los Servicios Sociales y a la garantía de la calidad de los mismos con el desarrollo de nuevas formas de voluntariado y ciudadanía activa, mediante el impulso a las redes de auto-organización comunitaria y solidaridad vecinal, que involucren la conjunto de la sociedad en la prevención de la exclusión social.

La idea central de esta apuesta por la participación ciudadana es la de que administraciones y ciudadanos deben implicarse conjuntamente en la resolución de los problemas que afectan a los barrios y a las personas que viven en ellos. Junto a la dimensión local o territorial, el voluntariado constituye un elemento crucial de esta apuesta por la ciudadanía activa, en la medida en que se basan en la implicación voluntaria de la población en las tareas de desarrollo comunitario. Todo ello debería dar pie al desarrollo de un modelo de voluntariado de proximidad, en el que son las propias personas y recursos de la comunidad –los vecinos, los comercios, las asociaciones, los recursos públicos existentes en los barrios...– las que se auto-organizan para dar respuesta a algunas de las necesidades (de acompañamiento, de cuidado, de formación, etc.) a la que los servicios públicos no pueden llegar.

#### **4.7. Revisar la articulación competencial y la ordenación territorial de los Servicios Sociales**

Al menos en Euskadi y en Navarra, además de avanzar en la definición de su objeto y de redelimitar el reparto de funciones entre los servicios sociales y los servicios de empleo, salud, educación o vivienda, el sistema de Servicios Sociales requiere de una amplia revisión de su articulación competencial y de su ordenación territorial.

En ese sentido, podría ser conveniente eliminar o al menos difuminar la diferenciación entre atención primaria y secundaria y tender a la creación –como se ha hecho en el ámbito de la salud– de organizaciones integradas de base comarcal. La ausencia de niveles de atención dejaría así de condicionar y encorsetar la distribución competencial y

facilitaría un replanteamiento más abierto de las competencias institucionales, lo que permitiría modular la amplitud de las competencias locales, forales y autonómicas en base a la consideración conjunta de variables como el carácter urbano o rural, el volumen poblacional, o el grado de dispersión de cada comarca<sup>10</sup>. Este esquema permitiría también avanzar en una mayor integración de los servicios sociales con los educativos, sanitarios, de empleo o de justicia, que se organizan en general en ámbitos territoriales superiores al municipio.

Esta opción no debería implicar una mayor desigualdad territorial en los resultados finales, sino la atribución de las competencias de gestión de cada tipo de servicio o prestación al nivel de la administración que, en función de las características del área, mejor pueda responder al encargo realizado. La reforma propuesta exige además, para preservar la unidad del sistema y la igualdad de la ciudadanía, reforzar los mecanismos comunes que favorecen la articulación interna del sistema como, en Euskadi, el Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales, el Observatorio y el Sistema de Información de Servicios sociales y, particularmente, la Alta Inspección de Servicios Sociales.

#### **4.8. Repensar la fiscalidad**

Con una recaudación fiscal situada en torno al 31% del PIB, frente al 45% en Francia, la capacidad recaudatoria de las administraciones de la CAPV y de Navarra es insuficiente para dar respuesta al marco de derechos sociales establecido en ambos territorios. En el Libro Verde ya se ha señalado por otra parte que incluso los Estados –como los nórdicos, o el francés– que históricamente han aplicado una mayor presión fiscal encuentran crecientes dificultades para recaudar los recursos económicos que el Estado del Bienestar precisa. Para todos los países, el fraude, la evasión y la elusión de impuestos constituyen una dificultad creciente, en un contexto definido por la globalización, la uberización y la digitalización de las actividades económicas. Tampoco cabe olvidar el impacto del fraude en los niveles de recaudación, y de su aceptación social, por mucho que los territorios vascos se sitúen, en relación a otras zonas del Sur de Europa, entre aquellos que registran un nivel de fraude fiscal más reducido.

Por ello, más allá de los ajustes coyunturales, es imprescindible reflexionar sobre el sistema tributario de los territorios vascos y sobre cuáles deben ser las fuentes de renta afectadas por una

eventual reforma, tendente a un incremento de la capacidad recaudatoria. Muchos expertos apuntan, en ese sentido, a la necesidad de incrementar la tributación sobre el patrimonio y sobre las transacciones financieras, dada la creciente concentración de riqueza y la reducción en la aportación que las rentas de capital realizan a la Hacienda pública, tanto en Euskal Herria como en los demás países de nuestro entorno.

En ese marco, resulta particularmente interesante reflexionar sobre la tributación de las herencias, especialmente si se tiene en cuenta el peso que el capital –cultural, educativo, relacional, pero también económico e inmobiliario– heredado ha adquirido en relación a las desigualdades inter e intrageneracionales. En efecto, los expertos en desigualdad sostienen que las herencias y donaciones inter-vivos son el mecanismo más importante de perpetuación de la desigualdad entre generaciones, permiten la acumulación de grandes patrimonios y minan los principios básicos de una sociedad liberal y democrática (Brun, 2018). Por otra parte, en lo que se refiere a la financiación de los servicios vinculados al envejecimiento y la dependencia, ni Euskadi ni Navarra –a diferencia lo ocurrido en Francia– han optado por establecer impuestos o cotizaciones finalistas para la financiación de la dependencia, pese a las recomendaciones que en ese sentido han hecho los expertos.

En algunos países, como el Reino Unido, se ha propuesto considerar de forma conjunta las dos cuestiones señaladas, incrementando el impuesto de sucesiones y afectándolo al gasto en servicios para la dependencia. Ello permitiría, además, reducir o eliminar el copago que en la actualidad se exige a los usuarios de los Servicios Sociales con niveles suficientes de renta –lo que, como antes se ha dicho, frena el acceso de muchas personas con niveles medios y altos de renta o patrimonio a los servicios sociales públicos– y supondría un avance en la mutualización del riesgo de dependencia (Zalakain, 2018).

#### **4.9. Mejorar la gestión del conocimiento y la I+D+i en materia de políticas sociales**

Finalmente, sería conveniente, como están haciendo algunos Territorios vascos y muchas de las regiones de nuestro entorno, poner en marcha iniciativas institucionales que permitan reflexionar prospectivamente sobre los retos sociales a los que se enfrenta nuestra sociedad y sobre las estrategias públicas y privadas que deben articularse para abordarlos.

Dada la importancia que ha adquirido en los últimos años el sistema de servicios sociales, resulta necesario avanzar en el desarrollo de iniciativas orientadas a la innovación y la gestión del conocimiento en este ámbito. Frente al desarrollo técnico y profesional que han alcanzado otras ramas de las políticas sociales, como la Educación o la Salud, el sector de los Servicios Sociales carece aún de una estructura suficientemente articulada para la gestión del conocimiento y el impulso de la innovación. Desde ese punto de vista, es necesario articular en el ámbito de los Servicios Sociales centros e iniciativas solventes de I+D+i orientadas a identificar las necesidades sociales, garantizar la calidad de la atención, mejorar la formación de los y las profesionales, impulsar la práctica basada en la evidencia y evaluar el impacto de las políticas que se desarrollan en este ámbito.

## Bibliografía

- Aierdi, X. y Moreno, G. (2017). Actitudes hacia la renta de garantía de ingresos: solidaridad, culpabilización individual y preferencia nacional. *Zerbitzuan*, nº 64.
- Ararteko (2016). *La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora*. Serie: Informes Extraordinarios, Vitoria-Gasteiz, Ararteko.
- Barragué, B. y Zalakain, J. (eds.), (2017). *Repensar las políticas sociales: predistribución e inversión social*. Madrid, Editorial Grupo 5.
- Brun, L. (2018). Impuesto de sucesiones: una herramienta esencial para combatir la desigualdad, *Agenda Pública*.
- Esping-Andersen, G., (2002). *Why we need a new welfare state*. Nueva York, Oxford University Press.
- Ezquerro, S. (2011). Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real. *Investigaciones Feministas*, nº 2.
- Fantova, F. (2018). Garantizar la subsistencia en la sociedad digital. *Begirada*.
- Noguera, J. A. (2001). ¿Renta básica o "trabajo básico"? Algunos argumentos desde la teoría social. I Simposio sobre la Renta Básica. Red Renta Básica, Barcelona, 8 de Junio de 2001.
- Sanz, R.; Nogueira, J.; Cia, J.; y Zalakain, J. (2015). Pobreza y usos del tiempo de la ciudadanía guipuzcoana, *Zerbitzuan*, nº 59.
- SIIS (2012). Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV, Eusko Jaurlaritza, Servicio Central de Publicaciones.
- Stiglitz, J. (2014). El precio de la desigualdad. Editorial Punto de Lectura.
- Zalakain, J. (2017). Sistemas de bienestar y sociedad inclusiva: de la inclusión activa a la activación inclusiva. *Documentación Social*, nº 186.
- Zalakain, J. (2018). Costes, copagos y herencias: pistas para reformar la financiación de la dependencia, *Agenda Pública*.

## Notas

1. Como se indica en el Libro Verde, no cabe duda de que, en un marco de precarización del mercado de trabajo y de ruptura de la norma social del empleo –que se deriva a su vez de cambios de largo alcance relacionados con la globalización, la digitalización o la desregulación de las relaciones laborales–, asistimos a una pérdida de centralidad del empleo en los procesos de inclusión social. Efectivamente, si bien durante años se ha considerado que la integración laboral es la herramienta más eficaz de integración social y de protección frente a la pobreza, la creciente precarización del empleo asalariado, la (re)aparición del fenómeno de los trabajadores/as pobres y la fragmentación de las trayectorias laborales de una parte importante de la población activa –muy especialmente, mujeres y jóvenes– han erosionado claramente la capacidad del empleo asalariado para garantizar la integración social y el bienestar de una parte significativa de las personas empleadas y de sus familias (Zalakain, 2017).
2. Aunque pueda sorprender, 2016 marca en Euskadi el mayor volumen de población en situación de bienestar (completo o casi completo), tanto en términos relativos (74,6% de la población por 72,5% en 2008) como en volumen de población en esa situación (1,60 millones de personas en 2016 por 1,56 en 2008 y 2012).
3. Como se ha señalado en el Libro Verde, el salario medio de las mujeres equivale en Euskadi al 75% del salario medio masculino; las madres trabajadoras dedican al año al cuidado de sus hijos e hijas 500 horas más que sus parejas masculinas; las diferencias en cuanto a comprensión lectora entre el alumnado más y menos desfavorecido equivale en Euskadi a casi dos años de escolaridad; la tasa de participación política y social de las personas económicamente más favorecidas multiplica por cuatro la de las personas más desfavorecidas; si todas las personas tuvieran las tasas de mortalidad de las personas con estudios superiores se habrían evitado o pospuesto unas 4.000 muertes al año (21% de los fallecimientos masculinos y 18% de los fallecimientos femeninos) en Euskadi.
4. En todo caso, como se indica en el Libro Verde, un rasgo fundamental de las dos últimas décadas ha sido la rápida llegada de un volumen importante de población de origen extranjero a Euskadi. Los datos disponibles muestran sin embargo un grado alto de adaptación de este colectivo a la vida en nuestra comunidad.
5. En el contexto europeo, puede decirse que los territorios vascos se encuentran en una situación intermedia en relación a los indicadores que miden la competitividad regional.
6. Euskadi, por ejemplo, se cuenta entre los territorios de Europa que registran menores tasas de pobreza entre la población en edad activa

cuando se tienen en cuenta únicamente los ingresos propios de los hogares y no las prestaciones del Estado de Bienestar.

7. El 50% de la población achaca la existencia de personas pobres a la injusticia social. Sin embargo, un porcentaje similar cree que lo más importante para progresar en la vida es el esfuerzo personal.

8. Hace 20 años, el Gabinete de Prospección sociológica del Gobierno Vasco señalaba que “el trabajo en los/as vascos/as tiene dos connotaciones principales. La primera iría asociada a un valor personal, es una forma de realizarse personalmente (78%), y la segunda a un valor social, es un medio para conseguir una mejor posición social (75%). La internalización del trabajo como obligación moral es señalada también por dos de cada tres vascos/as”.

9. Cabe pensar que, con sus limitaciones, el modelo de protección social implantado en Iparralde se acerca en diferentes aspectos –por ejemplo en las políticas de familia– más a los sistemas del centro y el norte de Europa que los de Hego Euskal Herria. Pese a los incontestables avances de los últimos años, los modelos de Euskadi y Nafarroa responden en numerosos aspectos al patrón mediterráneo debido en gran parte, aunque no sólo, a la influencia de la normativa estatal en la determinación de las políticas de protección social.

10. Algunas de las personas que han participado en el proceso de reflexión realizado han puesto de manifiesto la necesidad de considerar la disponibilidad de tiempo como un derecho, y han recordado que una parte importante de la población adulta está por la pobreza económica y/o por la pobreza de tiempo. En nuestro contexto más cercano, si bien el 61% de la población no es pobre ni en tiempo ni en dinero, un 24% de la población es pobre en tiempo, un 13% es pobre en dinero y un 2,5% es pobre desde ambos puntos de vista, con casi un 40% de la población afectada por al menos una de estas dos formas de pobreza (Sanz et al., 2015). Como ha señalado Riechman, la condición de los asalariados (con o sin empleo) en zonas cada vez más extensas de nuestro mundo capitalista, resumen los expertos, se caracteriza por una triste dicotomía: sin tiempo para disfrutar de los bienes o sin bienes para disfrutar del tiempo.

11. Como ha explicado Manuel Aguilar, el hecho de dejar de distinguir dos niveles de atención permitiría además avanzar en la reducción del número de actores decisores en el campo de los Servicios Sociales y, sobre todo, favorecería la concentración de las responsabilidades en cada territorio sobre un mismo nivel administrativo, de forma que se pusiera en las mismas manos la opción de utilizar respuestas alternativas a una misma situación (por ejemplo, la atención domiciliaria, en centro de día o residencial a una persona dependiente, o la combinación de algunas de ellas). En ese sentido, la ordenación territorial y la estructuración competencial deberían posibilitar la atribución a cada unidad de la responsabilidad (política y financiera) sobre la práctica totalidad de los servicios de su territorio, así como permitir una gestión razonable de sus recursos.